

## **Intervento di Pietro Ichino al Seminario promosso presso l'Università di Ferrara il 24 settembre 2009**

Per prima cosa una precisazione, per così dire, filologica sollecitata dall'intervento di Silvana Sciarra. Nella mia attività di manovalanza editoriale per la preparazione di questo libro [*Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana*, Giuffrè, 2008 – *n.d.r.*] ero inciampato in quel “famigerata”, riferito alla scuola del Wisconsin; ho quindi subito telefonato a Giuseppe Ferraro e gli ho anche proposto di sostituire l'aggettivo con un altro, se proprio ne occorreva uno. Ferraro mi ha risposto dicendo “No, lascialo stare, perché vuole essere una sottolineatura auto-ironica, riferita a tutta la comunità giuslavoristica; riferita al fatto che tutti parlano di quella scuola del Wisconsin a cui Giugni ha attinto, ma nessuno sa che cosa veramente quella scuola ha fatto e detto”. Se volete l'interpretazione autentica del perché di quell'aggettivo qualificativo, la risposta immediata dell'autore è questa. Anche a me quella scelta sembrava sbagliata, non mi piaceva; ma in qualità di *editor*, nel momento in cui l'autore confermava la scelta, non potevo che prenderne atto e ovviamente lasciarla così com'era.

Detto questo, riprendo invece un'altra e più corposa parte del discorso che ci ha proposto Silvana Sciarra, per esaminare il problema delle strategie costituzionali nel campo del lavoro sotto un primo profilo: quello delle strategie intese come metodo della produzione di diritto. Qui si pone una questione cruciale per la nostra materia. La questione è: legge o contrattazione collettiva? quali rapporti fra l'una e l'altra? E proprio qui segnalo un altro punto debole del libro che Silvana ha cortesemente citato. Secondo me c'è una lacuna, o quanto meno qualche cosa che avrebbe meritato uno sviluppo maggiore, uno studio molto più approfondito. Possiamo chiamarlo il “giallo del 1965”; mi riferisco alla vicenda che ha visto Giugni e Mancini lavorare per lo Statuto dei lavoratori, inteso come legge dello Stato: perché proprio loro, che sono a giusto titolo considerati i fondatori o comunque dei grandi costruttori dell'ideologia della CISL, della cultura giuridico-sindacale della CISL, in una situazione in cui la CISL era ferocemente contraria all'intervento legislativo?

Su questa avversione della CISL c'è un dissenso fra me e Mario Napoli. A me sembra che il dato sia ampiamente documentato; mi sembra, cioè, che si possa – anzi si debba – prestare consenso all'interpretazione dell'accordo interconfederale del 1965 sui licenziamenti individuali come estremo tentativo, guidato dalla CISL e dalla Confindustria, per evitare la legge del '66 sui licenziamenti, che fu il prodromo dello Statuto del '70. Non mi dilungo su questo punto (perché non voglio sfiorare rispetto ai tempi di un breve intervento) ma vorrei che ne discutessimo; perché, se questo è vero, resta questo grosso punto di domanda: che cosa è accaduto? che cosa ha indotto la famosa commissione composta da Giugni, Mancini, Grandi, Prosperetti e Mazzoni, a cui era stato affidato il compito di “istruire la pratica” dello Statuto (commissione in cui le componenti vicine alla CISL erano maggioritarie, 3 a 2 rispetto alla componente confindustriale, rappresentativa peraltro di una Confindustria essa pure contraria all'intervento legislativo!) a muoversi in quella direzione?

Sicuramente si è verificata una piccola catastrofe ideologica: la catastrofe dell'ideologia CISL, che ha ceduto di schianto di fronte... , di fronte all'incipiente egemonia di una ideologia diametralmente opposta: quella di cui Cazzetta ci fornisce un documento impressionante in una interessantissima nota a piè di pagina della sua introduzione di questa mattina. Cazzetta cita una nota comparsa nel '61 sulla “Rivista giuridica del lavoro” a firma M.V. (vi dico chi è, perché ne riconosco pienamente lo stile inconfondibile: è Marco Vais, a quell'epoca avvocato interno della CGIL nazionale), in cui viene criticata duramente la monografia di Giugni sull'autonomia collettiva pubblicata l'anno prima. In quella monografia sostanzialmente Giugni esaltava l'autonomia collettiva come espressione di un “equilibrio tra le parti”; invece, dice Marco Vais, la realtà in cui operiamo e lo stesso nostro ordinamento costituzionale ci impongono di considerare che c'è uno squilibrio da rimuovere: l'equilibrio tra le parti non può esserci neppure sul piano collettivo. Se è così, evidentemente, salta il pilastro fondamentale di tutta la cultura CISL: il primato della

contrattazione rispetto alla legislazione, nella produzione del diritto del lavoro. Vais dunque considera addirittura “equivoco” il messaggio di Giugni, perché esso ci distrae dal compito fondamentale: non soltanto - badate bene - quello di rimuovere uno squilibrio nel rapporto tra le parti individuali, ma - dice Marco Vais, dice la “Rivista giuridica del lavoro”, dicono gli appartenenti a quella corrente giuslavoristica, perché la pensavano tutti così - rimuovere uno squilibrio che si verifica anche sul piano collettivo. Quindi non basta che sia la coalizione sindacale a stipulare il contratto: anche il contratto collettivo, in questo ordine di idee, al pari del contratto individuale, è riconducibile alla foglia di fico marxiana, che copre la vergogna della dittatura del padrone sull'operaio.

Quest'ultima è l'ideologia che incomincia a prevalere nettamente negli anni '60. Ed è un'ideologia a cui anche Gino Giugni finisce coll'aderire: perché Giugni è padre e autore di gran parte dello Statuto dei Lavoratori. Ecco la questione: che cosa è successo, che cosa ha fatto sì che in quel momento sia Gino Giugni sia Federico Mancini abbiano sposato in modo così drastico la soluzione legislativa, contro la tradizione, la cultura e anche la volontà della Cisl, inequivocamente espressa in quegli anni?

Questo lo chiedo agli storici, vi chiedo di illuminarci su questo punto; perché fare maggior luce su questa strana vicenda, su questo piccolo terremoto di cui non è ben chiaro il motivo mi sembra necessario. Ho provato ultimamente a parlare con Gino su questo punto, ma non sono riuscito a discuterne veramente con lui; posso dire che non mi ha risposto, nonostante che la memoria dei fatti lontani sia ancora vivissima in lui. Se riuscissimo a far luce su questo punto forse capiremmo molto anche di quello che è accaduto dopo: capiremmo questo sviluppo impetuoso, alluvionale della legislazione del lavoro, il suo esito gravemente ipertrofico. Il diritto del lavoro italiano si presenta, rispetto agli ordinamenti lavoristici nazionali di tutta Europa, in particolare rispetto ai grandi modelli europeo-continentali costituiti da Francia e Germania, come clamorosamente ipertrofico. Ipertrofico anche nell'“indotto”: nella produzione dottrinale e giurisprudenziale. Se contiamo il numero delle riviste di diritto del lavoro che sorgono in quel periodo e che invadono le biblioteche degli avvocati vediamo una netta sproporzione rispetto al numero delle riviste giuslavoristiche francesi e tedesche, non parliamo di quelle inglesi. E questo è un problema.

Sul piano della strategia costituzionale alla protezione siamo sicuri che questo sia un esito desiderabile? Possiamo davvero considerare l'“erogazione” di regole protettive alla stessa stregua dell'erogazione di pensioni o di trattamenti di disoccupazione, secondo la concezione del *welfare* cui accennava Garofalo poco fa? No, non credo. Vedo anzi il grave rischio di ineffettività di un diritto del lavoro che ormai meriterebbe di essere pubblicato sui tabelloni rotanti come quelli su cui si annunciano le partenze e gli arrivi dei treni nelle stazioni, per la frequenza con cui viene cambiato. Lo dico anche nella veste di direttore (ormai al termine del suo mandato) di una rivista dove più volte mi è accaduto, avendo commissionato a un collega il commento a una nuova legge in materia di lavoro, di veder uscire il commento quando quella legge era già stata cambiata (ultimamente questo ci è accaduto con il bel saggio di Maresca sulla “nuova” disciplina del contratto a termine varata alla fine del 2007, che è uscito quando già il decreto-legge della primavera scorsa aveva profondamente ridisciplinato la materia).

Secondo punto. Un'altra accezione in cui possiamo parlare di strategie costituzionali del diritto del lavoro: i contenuti della protezione. Questo è un terreno sul quale come cultore, o meglio aspirante cultore, dell'approccio di *Law & Economics* mi sento invitato a nozze: perché se c'è un ruolo del giurista nel quale l'approccio di analisi economica del diritto è indispensabile e dove più vistosamente si osserva il difetto di questo approccio nelle elaborazioni correnti è proprio quello della valutazione della legislazione ordinaria in rapporto alla norma sovraordinata. Qui parliamo di Costituzione ma lo stesso discorso vale evidentemente per l'altra norma sovraordinata che è quella comunitaria. Perché? Perché la norma sovraordinata impone degli obiettivi, impone una direzione in cui muoversi; la valutazione degli effetti reali di questa legislazione è quindi essenziale per il discorso giuridico (non per il discorso economico, o per quello di politica del diritto, ma proprio per

quello giuridico) sulla costituzionalità della legge ordinaria, sulla sua compatibilità con l'ordinamento comunitario.

Il giurista che rinuncia a interrogarsi, a porsi questo interrogativo (scusami Umberto: il giurista che dice, come ai detto tu poco fa, "Non me ne frega niente"), è un giurista che su questo piano fa un cattivo lavoro perché ci condanna a non esercitare il vaglio di conformità della norma ordinaria rispetto ai principi sanciti dalla Costituzione o dall'ordinamento comunitario; un compito questo da giurista, non da economista. Per esempio: concordo con te [Romagnoli – *n.d.r.*] sul punto che non è - o per lo meno non è ancora stata – dimostrata alcuna correlazione fra tasso di disoccupazione e livello di protettività della legge, ovvero entità, estensione, incisività delle tutele disposte dall'ordinamento del lavoro. È vero. E, sentendomi chiamato in causa su questo punto, aggiungo: non trovate una sola riga nei miei scritti in cui io abbia menzionato questa correlazione che effettivamente non è provata [rumori – *n.d.r.*]. Lo scrivono altri che appunto non studiano i risultati delle ricerche empiriche degli economisti del lavoro. Ma l'economia del lavoro ci dice che esiste, eccome, una correlazione molto marcata tra livello di protezione della stabilità del rapporto di lavoro e durata media dello stato di disoccupazione. Un ordinamento che produce una divisione profonda in seno alla forza lavoro, creando una casta inferiore condannata alla disoccupazione di lunga durata (è il caso di due terzi dei disoccupati nel sistema italiano, di un solo disoccupato su sei in quello britannico, nonostante che i tassi di disoccupazione dei due sistemi siano abbastanza simili), è un ordinamento che sacrifica il diritto al lavoro di quella parte rispetto all'interesse dell'altra parte. Allo stesso modo, un ordinamento che condanna le nuove generazioni di lavoratori ad avere due probabilità su tre di restare per molti anni in condizione di precarietà totale, senza protezione in costanza di rapporto e senza ammortizzatori sociali in caso di perdita del lavoro, è un ordinamento che viene meno alla propria funzione costituzionale. Ora se noi dovessimo giungere alla conclusione che la protezione produce questo effetto, non potremmo non interrogarci sulla bontà costituzionale dell'ordinamento sotto questo profilo. Si dà il caso che la caratteristica della disoccupazione italiana per questo aspetto con i suoi 2/3 di disoccupati permanenti a fronte del 15% di disoccupati permanenti in Gran Bretagna e l'8 o 9% in Danimarca, segni una differenza profonda. Davvero questa differenza è irrilevante sul piano costituzionale? Io non lo credo....[voce di Romagnoli: questa cosa non c'entra... stai sbagliando l'impostazione, se permetti...].

Può essere benissimo che io stia sbagliando, ma il punto è che di questo dobbiamo ragionare: degli effetti delle norme nel mercato del lavoro, nel tessuto produttivo. E per ragionarne bene non possiamo fare a meno del contributo che ci dà la scienza economica. Questo è il punto; è su questo terreno che dobbiamo confrontarci. Non è un caso che davanti alla Corte di Giustizia di Lussemburgo sempre più spesso si senta discutere di analisi economiche degli effetti delle norme giuridiche: perché questo è sovente indispensabile per argomentare circa la conformità o no di una legge nazionale rispetto alla norma comunitaria. Ora, su questo terreno - e qui invece rispondo a Garofalo - io capisco che d'istinto uno dovrebbe essere portato a dire: "Ci serve di più l'economia neo-istituzionalista", cioè quella che maggiormente si è proposta il dialogo con la scienza giuridica, valorizzando l'impatto dell'istituzione sui fenomeni economici. Però è un fatto (Riccardo Del Punta l'ha osservato giustamente) che invece la letteratura neo-istituzionalista finora non ha fornito grandi contributi per quel che riguarda la nostra materia, il nostro lavoro specifico; mentre i contributi più rilevanti li abbiamo avuti proprio dalla scuola neoclassica, la quale non è affatto oggi una scuola che esalta la capacità miracolistica del mercato di regolare, di produrre da solo il *first best* (anzi, come dicevo prima al termine dell'intervento di Garofalo, gli economisti del lavoro di orientamento marginalista oggi si occupano proprio di studiare e spiegare i fallimenti del mercato.... [voce di Garofalo: Scusa se ti interrompo. La tua lettura è un pochino troppo svalutativa verso gli economisti neoistituzionalisti. Può darsi che non ti convincano perché non arrivano a dimostrare (e si sa che tu ami le dimostrazioni), perché propongono un'economia che gioca più con le parole, con i discorsi, è più argomentativa. L'economia non è una scienza esatta, secondo me, secondo Pietro sì...].

La costruzione del modello è matematica pura: questa è scienza esatta. Il modello è per definizione basato su un'ipotesi di semplificazione delle circostanze e delle forze in campo: quindi

non ha mai la pretesa di esaurire la realtà. Però Feierabend ci avverte che sempre il nostro discorso semplifica la realtà: nessun discorso per quanto variegato e complesso coglie l'intera complessità del reale e anzi qualsiasi discorso, dice Feierabend, ne perde la maggior parte; e tuttavia, se noi non ragionassimo e non ci esprimessimo con parole che tipizzano e semplificano, se non usassimo dei modelli, non potremmo discutere della realtà sociale, perché saremmo costretti ad usare talmente tante parole da non riuscire a completare il discorso; e sarebbero sempre troppo poche rispetto all'infinita complessità del reale. Insomma, la semplificazione è indispensabile per discutere della realtà. I modelli, dunque, sono indispensabili ... [rumori; una voce: per esempio il modello serve ... un modello neoclassico marginalista che, come giustamente tu osservi, spiega un'inefficienza, ...] un modello interessante, anche se non ha la pretesa di esaurire la realtà, ci dà però occhiali che ci consentono di vedere un aspetto relevantissimo della realtà. Per esempio, il modello *insider/outsider* non esaurisce tutta la realtà del mondo del lavoro, del sistema di relazioni industriali, ma ne spiega un aspetto molto rilevante. Nella misura in cui noi ci precludiamo di utilizzarlo nel nostro ragionamento sulla costituzionalità della norma ordinaria, ci precludiamo di capire alcuni aspetti di grande rilevanza della questione giuridica. Per esempio, l'inattuazione dell'art. 39 della Cost. ci ha consegnato una situazione di anomia su questo terreno, una situazione da cui è nato l'orientamento giurisprudenziale nel senso di utilizzare il contratto collettivo nazionale per la determinazione del *minimum wage*. Il *minimum wage* in Italia è il minimo tabellare dei contratti collettivi ... [una voce: ... anche in Germania] Anche in Germania, certo; e non è un caso che in Germania il problema sia stato affrontato proprio in questa chiave e proprio questo argomento abbia contribuito alla scelta della regionalizzazione degli standard. La domanda è: "sarà davvero corretto imporre su tutto il territorio nazionale un *minimum wage* che è negoziato soltanto da rappresentanti dei lavoratori del Centro-Nord?" (perché possiamo continuare a fingere che al tavolo negoziale siano rappresentati anche quelli del Sud, ma le grandi organizzazioni sindacali di fatto organizzano lavoratori delle medie e grandi aziende che esistono al Centro-Nord e non al Sud). Chi ci garantisce che quella rappresentanza negoziale rappresenta davvero anche gli interessi degli *outsiders* del Sud (quella metà di economia meridionale che è descritta da Saviano in "Gomorra" e che sta al nero, che lavora a 700-800 euro al mese senza contributi: parlo di centinaia e centinaia di migliaia di persone in ciascuna delle regioni del Sud).

Io credo che un problema ce lo dobbiamo porre (non possiamo dire: "Non me ne frega niente") perché questo è un pezzo di diritto del lavoro in grave sofferenza rispetto alla norma costituzionale. Così come non possiamo non chiederci: "Ma che logica c'è sul piano costituzionale che, senza che nessuno lo abbia deciso, il *minimum wage* in termini di potere d'acquisto reali, non in termini nominali - in termini nominali è uguale su tutto il territorio nazionale - in termini di potere d'acquisto reale è più alto al Sud che al Nord?" Perché il costo della vita - finalmente l'ISTAT ha cominciato a dare questi dati - è inferiore in Calabria, in Campania, in Sicilia, in Sardegna rispetto al Centro-Nord. Dunque, lo stesso minimo tabellare porta un reddito reale effettivo maggiore in quelle aree rispetto a quelle del Centro-Nord. Può essere che questo sia giusto e razionale; ma il problema dobbiamo porcelo. E se vogliamo farlo dobbiamo utilizzare i frutti del lavoro teorico ed empirico degli economisti.

Volevo parlare anche del problema del sistema di relazioni industriali; ma ho già parlato troppo: mi fermo qui. Se ci sarà tempo, interverrò su questo punto più tardi.