EDITORIALE

In ricordo di Gino Giugni

Tiziano Treu

Sommario: **1.** La figura di Gino Giugni. – **2.** Il metodo. – **3.** Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva. – **4.** La reintegrazione e l'arbitrato. – **5.** Governo e flessibilità del mercato del lavoro. – **6.** La revisione dell'impostazione originaria sui rapporti tra legge e contrattazione collettiva.

1. La figura di Gino Giugni.

Gino Giugni è stato un maestro del diritto del lavoro e un grande riformatore delle politiche sociali.
Lo riconosciamo tutti, colleghi, allievi delle diverse scuole, politici ed esperti. Io personalmente lo posso testimoniare con piena conoscenza per avere seguito da vicino la sua opera per lunghi anni. Fin dal 1964, quando incontrai per la prima volta Giugni al mio ritorno dagli Stati Uniti dove avevo in parte seguito, senza saperlo, la sua esperienza di "immersione" nella cultura del Nord America, dal realismo giuridico della scuola di Chicago, al neoistituzionalismo degli studiosi del Wisconsin.
Io venivo da studi di diritto privato, con forti intonazioni sistematico-formali, alle quali mi aveva avviato il prof. Luigi Mengoni, con cui mi ero laureato all'Università Cattolica.
Mengoni era un civilista sensibile alle innovazioni, comprese quelle che provenivano dalle discipline economiche e sociologiche, e mi incoraggiava a seguire i miei interessi per il mondo, non solo per il diritto del lavoro. Io ero impaziente di liberarmi dalle strettoie del diritto "privatistico" del lavoro allora dominante e di esplorare i temi e i metodi che avevo intravisto nel mio soggiorno alla Industrial Relations School dell'Università di Cornell e alla Law School dell'Università di Chicago.
I primi incontri con Giugni furono uno stimolo decisivo e i suoi primi scritti, che mi buttai subito a leggere, mi convinsero che quella era la

strada che dovevo intraprendere, la mia strada. Ne sono ancora, più che mai, convinto. Anche per questo ricordo Giugni con la commozione e il dolore di chi ha perso il suo maestro e un amico carissimo.

È difficile indicare i temi principali dell'insegnamento di Giugni, perché egli ha ispirato direttamente o indirettamente per mezzo secolo tutte le principali innovazioni e riforme del diritto del lavoro. Egli ha operato direttamente sulla legislazione quando era Ministro del lavoro (nel 1993) e Presidente della Commissione Lavoro al Senato (dal 1983 al 1994); prima ancora nel lungo periodo in cui è stato consigliere di Ministri (a partire da Brodolini), un consigliere autorevole fino ad essere decisivo per l'azione del Ministro.

L'influenza indiretta è quella espressa con la sua attività di giurista. Ed è stata altrettanto incisiva; si pensi all'importanza delle sue idee sull'autonomia collettiva in ordine alla concezione e poi alla pratica affermatasi in Italia circa il rapporto fra fonti legali e contrattazione collettiva ([1]). Certe prese di posizione di Giugni hanno inciso con straordinaria tempestività e incisività su importanti episodi di politica del diritto: dalla legislazione sui licenziamenti degli anni 1960, allo Statuto dei lavoratori, al c.d. diritto del lavoro dell'emergenza e alla flessibilità regolata fra gli anni Settanta e Ottanta, alle riforme attivate dalla concertazione degli anni Novanta.

Le sue proposte e intuizioni hanno avuto contenuti diversissimi, molto più ampi delle riforme effettivamente concluse; e forse più di quanto egli stesso immaginasse. Come osserva giustamente Romagnoli, egli non si è mai sognato di proporsi come modello di riferimento nella azione politica come nella vita accademica. Ciò non toglie che realizzasse le sue performance con tale naturalezza da farle apparire straordinariamente semplici.

2. Il metodo.

Il primo insegnamento di Giugni che voglio qui richiamare è di metodo. Il suo intento «dare dignità scientifica al diritto del lavoro» richiedeva doti eccezionali di cultura e di coraggio, quali Giugni dimostrò di possedere; per l'oggetto stesso della materia che è, come la definisce P.

([1]) E. GHERA, *Gino Giugni e il metodo giuridico*, in *DLRI*, 2007, 265; T. TREU, *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, in *DLRI*, 2007, 331 ss.

Grossi, «una realtà impura» ([2]), intrisa di fatti sociali ed economici, specchio fedele del divenire mutevolissimo della società, ma ancora più per il contesto del diritto del lavoro italiano, «appesantito dal retaggio inaccettabile del corporativismo e circondato da una dottrina civilistica troppo spesso insensibile e troppo spesso avviluppata nelle sue indiscutibili dogmatiche [...]». Per questo l'opera di Giugni, specie quella dei primi anni in cui occorreva affermare la nuova dignità della disciplina, è percorsa da «un autentico assillo metodologico», dalla ricerca di intelaiature teoriche capaci di dare ordine giuridico alle complesse dinamiche dei rapporti individuali e collettivi di lavoro.

La ricerca era tanto più impegnativa in quanto Giugni si proponeva di contribuire alla modernizzazione non solo degli studi di diritto del lavoro, ma anche della politica del diritto. Questo è un tratto centrale della sua attività e della sua vita: lui stesso ha cura di sottolineare, parlando anzitutto di sé, che «il giurista, che deve svolgere una missione civile altissima, non è (solo) un tecnico, è un politico del diritto». La sottolineatura è stata efficace, perché ha accentuato l'attitudine del giurista, soprattutto del lavoro, «a stipulare un contatto simbiotico permanente con la dimensione politica senza smarrire la vocazione a pensare scientificamente» ([3]).

La ricerca ha dato frutti da cui tutti noi abbiamo tratto alimento; ed è riflessa in un'opera di vaste dimensioni anche quantitative che ha saputo combinare il rigore e l'impianto riformista, che gli veniva dal pensiero giuridico di inizio Novecento, italiano e tedesco, il socialismo della cattedra, con la sensibilità alla realtà sociale e dei rapporti collettivi, propria della scuola del Wisconsin.

Di qui la «trama di coerenze, di metodo e di ideologia» ([4]) che sostengono tutta l'opera di Giugni legislatore e politico del diritto: l'adesione a quel pluralismo che costituirà un referente culturale decisivo dei moderni sistemi di diritto del lavoro e di protezione sociale; la valorizzazione della riforma come valore in sé, anziché come un passo verso una nuova società preconfezionata; un riformismo sociale che trae alimento dall'osservazione empirica e da apporti di discipline diverse dal diritto, il valore attribuito, come nella tradizione del pluralismo liberale, ai gruppi organizzati e al conflitto fra loro; il riconoscimento all'autonomia collettiva, come sistema capace di produzione normativa,

---

([2]) P. GROSSI, *Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del Novecento*, in *DLRI*, 2007, 250.

([3]) U. ROMAGNOLI, *Giugni e la politica accademica*, in *DLRI*, 2007, 321 e 324.

([4]) G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989, 15-19.

di amministrazione e anche di giurisdizione (la conciliazione e l'arbitrato).

Questo orientamento trova la sua prima sistemazione e la sua cornice metodologica nel saggio sull'autonomia collettiva del 1960: una vera opera di rottura, che provoca forti reazioni, dai pochi che ne colgono l'importanza, ma che segna – come si vedrà nel tempo – una svolta storica: cioè la conquista di uno spazio culturale a fronte del legalismo allora dominante che impediva una considerazione autonoma del fenomeno sindacale e della contrattazione collettiva. Gli anni Sessanta, un periodo eccezionalmente creativo – un'età dell'oro, si potrebbe dire – è preparato nel decennio precedente da un'intensa opera di elaborazione e di comunicazione politico-culturale condotta in isolamento pressoché completo rispetto alla cultura giuridica e politica dominante, anche se sostenuta dall'amicizia personale e culturale con Federico Mancini.

L'isolamento riguardava l'intera materia, come rileva lo stesso Giugni, ricordando che il diritto del lavoro rimase a lungo ancillare al diritto pubblico e a quello privato e che ai giuslavoristi «non veniva neppure concesso di prendere la parola al congresso nazionale di Taormina del 1954»; mentre la esperienza sindacale degli anni Cinquanta «appariva null'altro che uno schermo su cui si proiettava l'esperienza politica e partitica» ([5]).

La teoria della pluralità degli ordinamenti ha contribuito a spostare l'attenzione teorica e poi politica della concezione statalistica tradizionale del nostro diritto del lavoro a una prospettiva pluriordinamentale nella quale l'autonomia collettiva assumeva, o poteva assumere, carattere di fonte regolativa dei rapporti di lavoro. Per altro verso le sue radici pluralistiche hanno un valore liberatorio (o demolitorio) nei confronti delle concezioni organistiche del sindacato e delle configurazioni ontologiche della categoria professionale, ricevute dalla tradizione e presenti nell'impianto costituzionale. Per questo aspetto l'elaborazione di Giugni si affianca alle indicazioni della più sensibile dottrina civilistica (Santoro Passarelli e Mengoni) che supera queste concezioni tradizionali a partire da una costruzione privatistica dei concetti di interesse collettivo e di libertà sindacale: ma che risente dei limiti propri di una impostazione privatistica che oscura il carattere normativo dell'autonomia collettiva.

La liberazione dalla tradizione statalistica ha un grande rilievo non solo se si considerano i rischi politici, nel contesto degli anni Cinquanta, di una legislazione modellata sull'articolo 39, ma anche alla luce delle vi-

([5]) G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, cit., 10.

cende successive del nostro sistema sindacale che lo mantengono in una condizione di *abstension of the law*, pressoché unica nell'Europa continentale. Questo insegnamento di Giugni non vale solo come antidoto all'interventismo legislativo. Invita i giuristi e il legislatore a guardare ai prodotti dell'autonomia collettiva per ricercare le linee evolutive del nuovo diritto del lavoro. La forzatura rilevata da alcuni, *in primis* Tarello ([6]), a proposito di questa indicazione non sta nell'aver voluto attribuire direttamente valore normativo a questi prodotti (Giugni è troppo attento metodologicamente per avallare questa conseguenza), ma semmai nell'aver sopravvalutato la capacità della contrattazione collettiva, nel contesto di debolezza sindacale dell'epoca, di garantire tutele adeguate ai lavoratori e ancor più di controllare i poteri imprenditoriali come auspicato da Giugni alla luce delle esperienze delle relazioni industriali avanzate.

La "immaturità" della nostra realtà sindacale doveva essere confermata dalle prime ricerche empiriche intitolate significativamente alla formazione extralegislativa del diritto del lavoro, suggerite dallo stesso Giugni, e condotte anche da chi scrive. Gli accordi interconfederali sui licenziamenti individuali e collettivi che rappresentano gli esempi più significativi di regolazione contrattuale anticipatrice rispetto alla legge si tradussero in prassi applicative largamente al di sotto della pur tenue trama normativa (e delle aspettative sindacali). Il che confermava, se ce ne era bisogno, la necessità di non assolutizzare i risultati dell'autonomia collettiva come strumento per coprire i vuoti di tutela normativa, ma anche come criterio interpretativo della disciplina statuale. Di questo limite Giugni si mostrava avvertito; riconoscendo la scarsa effettività della regolazione contrattuale doveva adoperarsi, con acquisita autorevolezza, come componente di una Commissione costituita presso il Ministero del lavoro (con Federico Mancini e Mario Grandi) nella elaborazione della prima legislazione sui licenziamenti individuali (la legge n. 604/1966).

Nonostante la consapevolezza dei limiti dell'autonomia collettiva, e le delusioni che gli derivavano, Giugni resterà sempre convinto dell'importanza di osservarne l'evoluzione e di tener conto delle sue dinamiche. L'attenzione all'azione collettiva distingueva la visione del giurista del lavoro da quella della tradizione civilistica incentrata sulla nozione individualistica di contratto.

([6]) G. TARELLO, *Teoria e ideologia del Diritto sindacale*, Comunità, Milano, 1972.

Era una condizione essenziale, anche se essa stessa da verificare criticamente, per modulare le regole e le politiche del lavoro alla luce delle trasformazioni sociali, di cui i soggetti collettivi sono protagonisti.
Oltre al confronto con le trasformazioni sociali, una fonte ispiratrice dell'opera di Giugni è l'attenzione alle realtà sociali e giuridiche di altri Paesi. Egli è stato anche un grande comparativista, nel senso che ha praticato con intelligenza il metodo comparato, pur avendovi dedicato raramente riflessioni specifiche. Basta ricordare il contributo decisivo che egli ha apportato («tranne che durante la siesta pomeridiana», come chiosa ironicamente Bill Wedderburn) ([7]) all'opera del gruppo di diritto del lavoro comparato, composto, oltre che dallo stesso Giugni, da giuristi fra i più autorevoli e innovativi di cinque Paesi: Gran Bretagna (lo stesso Wedderburn), Stati Uniti (Ben Aaron), Svezia (Folke Schmidt), Francia (Xavier Blanc-Jouvan), Germania (Thilo Ramm).
Il gruppo fu attivo dal 1967 al 1978, un periodo in cui l'analisi comparata dei temi del lavoro era sconosciuta, non solo in Italia e i giuslavoristi italiani non andavano oltre i confini nazionali neppure nelle loro informazioni, anche per le deboli conoscenze linguistiche. Nello stesso 1967 Giugni aveva personalmente prodotto una originale e pionieristica indagine comparata sulla contrattazione collettiva nei Paesi della CECA ([8]). Le analisi del gruppo di diritto comparato elaborate con una vera comunanza di lavoro (altra esperienza riuscita) hanno costituito un modello e uno studio per chi negli anni successivi si è dedicato a questo tipo di studi.
Gli stimoli di Giugni sono stati anche qui fecondi, perché da allora le indagini comparate hanno attratto un gruppo via via più nutrito di giuslavoristi italiani, a cominciare da chi scrive fino a Marco Biagi.
Giugni ha continuato a contribuire allo sviluppo della cultura comparatistica promuovendo i seminari di Pontignano, che per anni hanno riunito giovani cultori della materia di vari Paesi insieme con autorevoli esponenti della dottrina giuslavoristica europea.
Il metodo comparato era congeniale alla sensibilità di Gino Giugni perché per praticarlo correttamente, come sottolineava Kahn Freund, vero *pater familias* del gruppo di diritto comparato, occorre una grande attenzione alle circostanze storiche, politiche ed economiche nelle quali si sono sviluppati le regole e gli istituti giuridici e richiede di «guardare

([7]) B. WEDDERBURN, *Dopo Giugni e Kahn-Freund quale strada per il diritto del lavoro comparato?*, in *DLRI*, 2007, 375.
([8]) G. GIUGNI, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie della comunità 1953-63*, Ceca, Lussemburgo, Bruxelles, 1967.

dentro la legge nella sua effettività non girarci attorno, fermandosi alle forme» ([9]).
Inoltre il ricorso alla comparazione ha dato prove concrete di essere prezioso a fini conoscitivi, perché osservare "da straniero" gli istituti giuridici di un Paese svela caratteri e le condizioni di un uso degli istituti giuridici, che non sempre si palesano a chi vi è immerso; e si è rivelato altrettanto utile nella ricerca di soluzioni nuove di politica del diritto e nella circolazione di buone pratiche (come si è visto soprattutto in ambito europeo).
Di questa fecondità della comparazione, sotto entrambi i profili, Giugni ha dato prova in molte parti della sua attività; lo ha fatto con l'accortezza di evitarne utilizzi semplicistici e forzati essendo consapevole che non si possono trapiantare principi e istituzioni giuridiche da una società all'altra, con sistemi sociali e politici differenti.

3. Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva.

Una innovazione fondamentale che discende da questi insegnamenti di metodo riguarda il rapporto fra legge e contrattazione collettiva. È questo un altro caposaldo dell'insegnamento innovativo di Giugni che ne pervade tutta l'opera e avrà un'influenza determinante in particolare nella configurazione dello Statuto dei lavoratori. Ha portato a superare la iniziale impostazione c.d. costituzionalista, sostenuta dalla sinistra e dalla Cgil. La critica di Giugni a questa impostazione è che le sole sanzioni giuridiche dei diritti dei lavoratori, quelli contenuti nel titolo I della legge, sono inadeguate ([10]) perché la mera sanzione dei diritti fondamentali non ne garantisce l'effettività, se non si rende possibile esercitarli in forme collettive all'interno delle aziende e, come più ambiziosamente scriveva nel 1956, se non si costituisce una reale democrazia industriale fondata su un equilibrio di potere fra rappresentanze operaie e vertici dell'impresa.
Questa è la concezione base della legislazione di sostegno dell'attività sindacale in fabbrica, che risente dell'esperienza americana del New Deal e che porterà al titolo III dello Statuto. Il richiamo alla legislazione del New Deal, i cui effetti positivi Giugni aveva verificato direttamente nel suo soggiorno statunitense, è da lui stesso esplicitato; anche

([9]) B. WEDDERBURN, *op. cit.*, 376.
([10]) T. TREU, *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, cit., 333 ss.

se è vero, come rileva Grandi ([11]), che la legislazione del 1970 costituisce una elaborazione autoctona che aveva l'intento di rendere accettabile un intervento legislativo in versione non regolatoria, ma di sostegno della libertà e della attività sindacale.
Di questo c'era bisogno se si pensa all'ostilità a lungo mantenuta dalla Cisl verso gli interventi del legislatore in materia sindacale, e alle reazioni critiche della dottrina giuridica lavorativa espresse all'indomani dello Statuto e motivate con la (solita) accusa di ricorrere a dati extragiuridici nell'analisi giuridica.
Anche in questo caso l'intento di Giugni doveva essere coronato da successo: tanto è vero che l'iter di una normativa promozionale allora osteggiata doveva diventare in seguito patrimonio comune, almeno sul piano culturale e di politica del diritto. Le applicazioni specifiche dovevano invece sollevare non poche controversie in altri episodi legislativi e per lo stesso Statuto.
Le implicazioni più ambiziose della proposta di Giugni, riguardanti la democrazia industriale non dovevano invece avere seguito nelle vicende italiane, nonostante Giugni sia più volte ritornato sull'argomento, con dovizia di argomenti, arricchitisi delle direttive europee. La legislazione sulla democrazia industriale doveva restare una delle sue proposte inattuate di politica del diritto. Gli ostacoli all'accettazione di forme partecipative, ulteriori rispetto ai diritti di informazione e consultazione, erano così fortemente radicati, sia negli orientamenti conflittuali di gran parte del sindacato, sia nelle concezioni "conservatrici" prevalenti fra gli imprenditori, da risultare insuperabili. Il tema della partecipazione non verrà ripreso neppure nei momenti salienti segnati dagli accordi del 1983 e del 1993; e Giugni doveva registrare questo significativo silenzio senza commenti, quasi con rassegnazione.
Chissà se il dibattito attuale e i disegni di legge oggi in discussione al senato saranno in grado di dare seguito a quest'idea di democrazia industriale? (AS 803, 964, 1307, 1531).

4. La reintegrazione e l'arbitrato.

Un carattere originale dello Statuto dei lavoratori fu l'introduzione dell'articolo 18 sulla reintegrazione in caso di licenziamento che non c'era nella versione originaria. Sul punto Giugni ha mantenuto non solo

([11]) M. GRANDI, *Gino Giugni e l'esperienza associativa della CISL nel suo primo ciclo storico (1950-1970)*, in *DLRI*, 2007, 311.

allora un atteggiamento di distacco; scrivendo ne *La lunga marcia della concertazione* del 2003 ([12]), ha affermato «oggi non lo riscriverei nello stesso modo». E aggiungeva un richiamo all'importanza dell'arbitrato come unica alternativa possibile ai meccanismi dilatori della giustizia ordinaria. Anche questo della giustizia arbitrale, o come si dice oggi delle Alternative dispute resolutions (ADR), è un motivo di politica del diritto sviluppato da Giugni alla stregua delle esperienze anglosassoni fin dagli anni Sessanta: ma è un altro tema rispetto al quale le proposte di Giugni sono rimaste purtroppo disattese. E non solo negli anni Sessanta, quando potevano sembrare premature, ma fino ai giorni nostri, per una opposizione della Cgil che anche a me è sempre parsa ingiustificata e alla fine controproducente per la effettiva giustiziabilità dei diritti dei lavoratori.

Rileggere le indicazioni di Giugni di allora sarebbe utile per impostare in modo equilibrato la questione più che mai attuale dell'effettività dei diritti e delle tutele: per valorizzare la capacità (possibilità) delle parti sociali di "amministrare" in sede collettiva la composizione delle controversie, in particolare di quelle derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi. Secondo Giugni tale amministrazione collettiva delle controversie – la giurisdizione domestica – era un prolungamento naturale dell'autonomia collettiva; in quanto essa, avendo operato nella fase formativa dei diritti, era la più adatta a garantirne un'efficace e fedele applicazione. Ed era essa stessa un fattore di produzione normativa meno distorsivo e più funzionale rispetto all'interesse dell'organizzazione sindacale a governare il contenzioso ([13]). L'origine di questo potere "amministrativo" delle controversie ne segnava insieme il limite, in quanto le conciliazioni e gli arbitrati collettivi dovevano restare nell'ambito definito dai contratti collettivi e rispettare l'area dei diritti stabiliti per legge. Le indicazioni dei Paesi anglosassoni, dove le pratiche di ADR sono più sviluppate, mantengono questi limiti, che invece sono superati dalla proposta ora in discussione in Parlamento di introdurre un arbitrato di equità in tema di lavoro e per di più per scelta delle parti individuali (AS 1167, articolo 33).

Tale proposta sancisce una "indifferenza" verso le tutele "indisponibili" che rischia di alterare profondamente il nostro sistema di diritto del lavoro.

([12]) G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna, 2003, 31.

([13]) G. GIUGNI, *Azione sindacale, politica giudiziaria, dottrina giuridica*, in *QRS*, 1974, ora in G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, cit., 224 ss.

Invece di ricorrere a procedure di giustizia collettiva nelle forme in cui si sono rivelati utili in quei Paesi ad amministrare efficacemente le controversie senza ledere i diritti individuali, il nostro legislatore sembra voler adottare una soluzione senza riscontro altrove, tanto più azzardata in un contesto come il nostro, non aiutato da una giustizia efficiente e appesantito da alta litigiosità e da forti tensioni sociali.

L'applicazione dello Statuto e gli eventi successivi delle relazioni industriali hanno spesso dato adito a critiche, anche nei confronti del suo autore; critiche che hanno imputato alla legge e alla sua attuazione giurisprudenziale la eccessiva conflittualità delle nostre Relazioni industriali.

Anch'io mi sono interrogato più volte su questo punto e ho condiviso la valutazione di Giugni, secondo cui una legge come lo Statuto non ha creato, ma semmai portato alla luce, tensioni che già esistevano. Il punto è che queste tensioni non sono state adeguatamente controllate dal sistema. Le proposte di istituzionalizzazione delle relazioni industriali avanzate in primo luogo da Giugni hanno avuto seguito solo parziale. La scelta di «promozione senza regolazione legislativa» del sindacato non è stata compensata da una regolazione consensuale dei rapporti collettivi ad opera delle parti sociali. È questo un punto critico non solo nelle vicende del periodo, ma nell'intero assetto dei rapporti sindacali nel nostro Paese. Si registrò allora, e continuerà dopo, una sfasatura fra le politiche del diritto di ispirazione riformista, quali lo Statuto, e politiche sindacali caratterizzate da riformismo debole e da impostazioni rivendicative conflittuali se non antagonistiche non risolte. Con la conseguenza che il nostro sistema di relazioni industriali è rimasto ed è tuttora a istituzionalizzazione debole ([14]).

Questa combinazione di riformismo debole e di impostazioni rivendicative spesso estreme, continua a pesare sull'efficienza e sull'equità del nostro sistema. Anche oggi che la conflittualità è crollata sotto le pressioni e per le incertezze della globalizzazione. D'altra parte il sindacato si presenta diviso e manifesta anche per questo gravi difficoltà a rappresentare il mondo dei nuovi lavori e a fronteggiare un contesto economico-sociale che ha cambiato profondamente la realtà su cui aveva costituito nel secolo scorso le proprie strategie.

([14]) G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contratti collettivi*, Il Mulino, Bologna, 2009, cap. II.

5. Governo e flessibilità del mercato del lavoro.

Un altro aspetto dell'opera di Giugni tuttora di grande attualità riguarda le proposte in tema di governo e di flessibilità del mercato del lavoro.
Già nella relazione all'AIDLASS del 1982 egli avvertiva che le trasformazioni produttive e del lavoro, allora appena incominciate, avrebbero messo in discussione il tradizionale approccio garantistico rigido del diritto del lavoro ([15]). Ancora una volta tale revisione parte dall'analisi delle trasformazioni in atto della realtà produttiva e del lavoro, «unico modo di procedere – ripete Giugni – per costruire politiche di riforma». Gli elementi centrali di tali trasformazioni riguardano la nuova realtà della produzione flessibile, allora emblematizzata dal modello giapponese, che sconvolge larga parte di quel sistema fordista dominante dall'inizio del secolo, e le connesse spinte alla diversificazione e variabilità dei lavori; ma si ricollegano a fenomeni generali quali la irregolarità se non il rallentamento dei cicli di crescita, con la conseguente crisi fiscale dello stato e la incipiente pressione del terzo mondo, prima demografica e poi economica.
La portata di tali trasformazioni è percepita con lucidità e lungimiranza eccezionali, che contrastano con tanti chiacchiericci reiterati da allora fino ad oggi di chi scopre in ritardo flessibilità e globalizzazione, con acquiescenza o all'opposto con malcelata nostalgia del passato. Giugni dichiara la propria difficoltà di giurista politico del diritto, sottolineando come da questa realtà il diritto del lavoro sia sollecitato a «cambiamenti di cui non è dato cogliere (sempre) il filo conduttore»; e rileva in particolare il bisogno di una rinnovata tensione critica per conciliare nel nuovo contesto la urgenza del cambiamento con quella di mantenere le più importanti scelte di valore compiute nei decenni passati «adattandole, ove occorre, alle mutate condizioni in cui la normativa è chiamata a operare». La diagnosi è preoccupata perché Giugni registra già allora le difficoltà degli attori sociali di operare nello stesso senso: attori decisivi, che dopo aver giocato, in passato, un grande ruolo di propulsione del cambiamento sociale, sembrano a Giugni essere diventati «pressoché inerti di fronte a fattori di trasformazione provenienti soprattutto da forze esogene al sistema» ([16]). Né maggior dinamismo sembra provenire dalla dottrina che «segue faticosamente il ritmo del cambiamento, con scarsa influenza».

([15]) G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, cit., 293 ss.
([16]) G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, cit., 294.

Dal che Giugni si pone la domanda, che resterà attuale a lungo (fino ad oggi) se «il diritto del lavoro come sistema di garanzie non abbia toccato il livello di guardia oltre il quale non è possibile procedere o addirittura se I risultati non siano stati pagati a costi eccessivi e forse non sempre necessari» ([17]).

E infatti Giugni propone una risposta consistente anzitutto in un'opera *destruens* diretta a 'razionalizzare, sfrondare, eliminare tutte le forme di spreco e di garantismo sproporzionato, per adeguare le tutele ai bisogni sociali effettivi che invece restano spesso scoperti, per proteggere in particolare i lavori atipici, allora sconosciuti e poi moltiplicatisi.

In secondo luogo Giugni proponeva di usare tecniche regolative graduate. Una deregolazione vera e propria era utile solo nei casi di comprovata inadeguatezza delle vecchie norme, come quelle sul collocamento, la cui riforma fu avviata da Giugni ministro in un ddl del 1993 e poi completata dalla legge n. 196/1997.

In altri casi serviva una riregolazione per una flessibilità negoziata dalle parti sociali. Questa strada sarà seguita in molti ambiti: ad es. in tema di contratti a termine (legge n. 56/1987), di contratti di solidarietà (legge n. 863/1984), di indennità di fine rapporto (legge n. 297/1982), di gestione delle crisi aziendali (legge n. 223/1991). Ma indicazioni simili sono già nella legislazione c.d. sul costo del lavoro del 1997 e nella legge n. 297/1982 sull'indennità di fine rapporto, su cui Giugni ebbe modo di influire direttamente come presidente di una apposita commissione ministeriale.

L'obiettivo di fondo è di rafforzare gli istituti dell'autonomia collettiva per sostenere una flessibilità negoziata del sistema garantistico. Per questo Giugni, ci teneva a ribadire, allora come in seguito, che la sua dottrina della flessibilizzazione e quella da lui perseguita nei fatti non è da confondere con una forma di neo liberismo. È una risposta necessaria alle nuove tendenze del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. È finalizzata a combattere la crescente segmentazione di questo mercato, la diversificazione dei lavori e delle professioni, il mutamento delle aspettative dei lavoratori, con una maggiore aspirazione verso la libertà individuale nella determinazione delle condizioni di lavoro, specie per le qualifiche più elevate, nonché ad alleggerire il carico normativo che è uno dei sintomi della crisi del welfare state. Come si vede sono diagnosi e proposte ancora pertinenti, perché le questioni poste da Giugni non hanno trovato soluzioni soddisfacenti. Gli interventi succedutisi negli anni oscillano fra spinte deregolative più o meno esplicite,

([17]) *Ibidem.*

coincidenti con le maggioranze politiche di centro-destra, e le tentazioni presenti nel sindacato e nelle forze politiche della sinistra di riprodurre schemi di tutela costruiti sui bisogni e sulle aspettative del lavoro e dell'impresa fordista. Queste spinte contraddittorie non hanno combattuto l'ipertrofia normativa né offerto risposte adeguate alla sfida del rinnovamento cui è chiamato il moderno diritto del lavoro. Ad esse non hanno saputo reagire i deboli tentativi riformisti, espressi in questi anni e sostenuti da un Giugni sempre attivo, anche dopo essere uscito dalla prima fila della politica.

6. La revisione dell'impostazione originaria sui rapporti tra legge e contrattazione collettiva.

Le incertezze del quadro economico sociale e le tensioni sindacali caratteristiche della fine secolo suggeriscono a Giugni una parziale correzione di rotta rispetto alle proprie originali impostazioni. Di fronte alla scarsa capacità del sistema di relazioni industriali di autoregolarsi egli si convince che sono necessari più incisivi interventi legislativi diretti a rafforzare e a regolare i rapporti collettivi di lavoro.
Già in un progetto del 1983 riteneva necessaria «la definizione di regole legislative nuove» specie per quanto attiene alla legittimazione delle parti, all'efficacia degli accordi e alla gestione del conflitto ([18]).
Queste indicazioni sono ancora una volta lungimiranti. Troveranno parziale seguito in tema di regolazione del conflitto per il settore dei servizi pubblici, traducendosi nella legge n. 146/1990 approvata sulla spinta di un evento eccezionale, come i Campionati mondiali di calcio. Giugni indica la legge n. 146 come uno degli esempi più significativi di integrazione fra autonomia collettiva e intervento legislativo ([19]). In effetti essa riserva in primis all'accordo tra le parti sociali il compito di individuare le regole necessarie a contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con gli interessi degli utenti dei servizi. Nel contempo affida a una commissione di garanzia la responsabilità di intervenire in supplenza in caso di mancato accordo, e di verificare che le linee guida stabilite dalle parti siano idonee al compito assegnato del legislatore.
Questo delicato intreccio fra regole autonome ed eteronome ha dato un contributo positivo alla razionalizzazione del conflitto terziario. La sua tenuta è stata precaria nei settori come i trasporti, caratterizzati da rela-

([18]) G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, cit., 363.
([19]) G. GIUGNI, *Le memorie di un riformista*, Il Mulino, Bologna, 2007, 136 ss.

zioni sindacali particolarmente frammentate; il che conferma un punto sempre richiamato da Giugni cioè che l'efficacia delle regole riguardanti il lavoro è strettamente connessa con il tessuto sociale sottostante. Gli altri due temi, cari a Giugni, rappresentatività sindacale e regole sul contratto collettivo, si riveleranno invece resistenti all'intervento riformatore; salvo la formula sulla misura della rappresentatività nel Pubblico Impiego, approvata nel 1998 in un momento felice del governo Prodi e dell'unità sindacale.

La resistenza non sarà superata neppure a seguito del patto sociale del 1993, concluso con il decisivo contributo di Giugni come Ministro del lavoro. Eppure questo Patto costituì, a detta di Giugni, in uno dei momenti di raro compiacimento, un "piccolo miracolo" della concertazione.

Il miracolo è stato decisivo nello stabilizzare l'inflazione e quindi nel proteggere l'economia italiana nei burrascosi anni seguenti. L'accordo ha avuto invece seguito molto parziale per gli altri suoi contenuti di applicazione non automatica, cioè che richiedevano riforme attuative. Il risultato più concreto fu la legislatura di riforma del mercato del lavoro, lungamente preparata da Giugni e che si tradurrà nell'Accordo del 1996, preparatorio della legge n. 196/1997.

Sono invece restate inattuate altre parti, cui pure Giugni dava grande importanza: non solo le regole sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia della contrattazione collettiva, ma la razionalizzazione e l'estensione degli ammortizzatori sociali, che resta tuttora l'urgenza maggiore del nostro sistema. La sua mancata realizzazione pregiudica una gestione socialmente accettabile della flessibilità e della mobilità. Analogamente non hanno avuto seguito le proposte di nuove tutele per i lavori c.d. atipici, cui Giugni pensava e ci incoraggiava a darvi seguito.

Infine vanno ricordati i suggerimenti per la revisione del patto sociale del 1993 forniti nel 1998 dalla commissione da lui preceduta, rivelatisi ancora attuali e utili nelle travagliate vicende che hanno portato all'Accordo del 22 gennaio 2009 sulla struttura contrattuale ([20]).

L'esperienza del protocollo del 1993 e il consenso ottenuto suggeriscono – secondo i commissari – l'opportunità di procedere non a radicali modifiche, ma a una revisione rivolta a consolidare i risultati raggiunti, in particolare sul sistema di relazioni industriali. La continuità delle linee di fondo e la stabilità del quadro normativo sono elementi fonda-

([20]) Si veda il testo del Rapporto in appendice a G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, cit., 132 ss.

mentali per evitare rotture del contratto sociale; una preoccupazione sempre presente per un riformista innovatore come Giugni.
Anche in questo caso Giugni ribadisce che per attuare queste innovazioni non basta il richiamo all'autodeterminazione delle parti e che occorre un sostegno legislativo alla contrattazione, con misure diverse a seconda dei casi. Per premiare la negoziazione di retribuzioni flessibili egli propone un sostegno monetario, la c.d. decontribuzione dei salari negoziati in sede decentrata e connessi a indici di produttività. La misura sarà introdotta subito dopo ma in quantità ridotta e, a quanto si riscontrerà in seguito, con debole efficacia.
Per favorire una amministrazione bilaterale del contratto e delle controversie collettive Giugni rilancia un'altra sua proposta: quella di costituire l'Agenzia per la contrattazione collettiva, sul modello anglosassone.
Le indicazioni della sua Commissione sulla struttura contrattuale si incentrano sulla necessità di approfondire ulteriormente la differenza funzionale dei livelli contrattuali assegnando al contratto nazionale l'obiettivo primario di difendere il potere di acquisto delle retribuzioni e accrescendo la specializzazione della contrattazione decentrata (aziendale ma anche territoriale).
Il rapporto della Commissione è anche importante perché rappresenta un atto di fiducia nella concertazione, nella necessità di riprenderla, ma di arricchirla per adeguarla ai nuovi obiettivi richiesti dalle trasformazioni economiche e sociali e alle istanze di nuovi attori, come le autonomie locali in seguito alle competenze derivate dalla legislazione sul decentramento (fino al titolo V della Costituzione).
La fiducia di Giugni nella concertazione è maturata dal convincimento che in una società complessa il metodo di governo e la concertazione si devono articolare in modo da offrire nuovi tracciati per la canalizzazione del consenso. Non a caso il suo ultimo contributo è dedicato alla concertazione. La concertazione, ci ricorda «è ben più di una mera tecnica di mediazione nell'area delle relazioni pluralistiche, è uno strumento fondamentale per risolvere il problema della governabilità fondata sul consenso; e questo nei regimi democratici, fondati sull'alternanza fra forze politiche di diverso orientamento, è il modo per assicurare alla maggioranza politica la continuità» ([21]).
Per questo Giugni ha sempre ritenuto che le riforme del lavoro devono essere costruite con il consenso sociale, come fu lo Statuto del 1970 e come furono le principali leggi degli anni Novanta. Per questo egli è sempre stato un sostenitore dell'autonomia e dell'unità del sindacato;

([21]) G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, cit., 95.

perché solo con una vera combinazione di autonomia e unità il sindacato può essere parte autorevole del riformismo sociale.
La debole capacità riformatrice del nostro sistema politico e sindacale era un cruccio per Giugni: ed ha impedito l'attuazione di molti progetti innovativi da lui avviati e anche da noi coltivati, secondo i suoi insegnamenti.
Giugni si è impegnato nell'intero corso della sua vita a superare il deficit di riformismo del nostro Paese, senza demordere di fronte alle resistenze, continuando a diffondere i suoi insegnamenti con la fiducia nella persuasione e nella cultura. Voglio sottolineare questa continuità nel tempo, anche se l'opera di Giugni viene costruita per approssimazioni successive. È un modo di procedere tipico del suo lavorare "a spizzico" e del suo approccio induttivo-sperimentale. Ma risponde anche alla necessità di adattare di volta in volta le scelte concrete alle asperità del percorso politico- sindacale. Sottolineo questo aspetto pur conoscendo, anche per esperienza personale, le possibili controindicazioni di un approccio a segmenti (*piecemeal*) al tema delle riforme, non solo in materia di lavoro; ma sono convinto che tale via tortuosa può essere l'unica praticabile sulle condizioni storiche del nostro sistema: non ultimo il deficit di capacità riformatrice e di riforme, accumulato nel tempo e la debolezza degli strumenti politici e amministrativi disponibili.
L'obiettivo di alimentare e di rafforzare il debole riformismo italiano è alla base anche dell'impegno diretto di giugni nella vita politica; nel partito, il PSI, nel Parlamento, come presidente della Commissione Lavoro del Senato, e come Ministro del lavoro. Egli ha saputo svolgere questi difficili compiti, pur in un quadro politico turbolento e confuso, mantenendo la coerenza, il disinteresse e la signorilità che lo hanno sempre contraddistinto.
Anche questo è un esempio di stile e un insegnamento prezioso, da me particolarmente sentito, e che ha influito su tanti studiosi e operatori attivi nel mondo del lavoro, sindacalisti, imprenditori e politici.
I contributi di Giugni sono stati largamente apprezzati, non solo nel mondo accademico, dove pure era entrato da *free lance*, mantenendo non pochi tratti di eterodossia ([22]), ma anche nel movimento sindacale che ha frequentato con grande partecipazione, sia pure non priva di spirito critico, e negli ambienti aziendali con cui ha mantenuto sempre intelligenti contatti. Ma le sue idee lo hanno anche esposto, come altri riformisti, alle critiche degli estremisti, e all'attentato terroristico di cui egli fu vittima nel 1983.

([22]) U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 321.

Giugni ci ha lasciato in un momento critico non solo per il mondo del lavoro ma per la vita democratica del Paese. Ci lascia però indicazioni di grande valore: l'importanza di unire il rigore delle ricerche con la curiosità dell'innovazione e con la sensibilità ai problemi delle persone che lavorano; la fiducia nel dialogo e nella possibilità di riforme lungimiranti sostenute dalla forza della ragione, dalla passione e dalla coerenza politica.

Rigore, voglia di innovazione, sensibilità al mondo del lavoro, fiducia nel dialogo, sono doti che Giugni ci ha insegnato a coltivare. Sono le risorse cui attingere per attuare politiche riformiste, utili al benessere collettivo e allo sviluppo delle persone.