GINO GIUGNI: POLITICO DEL DIRITTO E LEGISLATORE
GDLRI/2009

1. I colleghi comparatisti notano con sorpresa (e talora con invidia) che il diritto del lavoro italiano è stato influenzato più di ogni altro da giuristi politici. L'osservazione vale non in generale ma certamente per l'opera di Gino Giugni. E si può renderla anche più precisa. L'incidenza di Giugni sul nostro diritto del lavoro è particolarmente longeva (copre quasi un quarantennio) e multiforme, sia perchè riguarda quasi tutti I temi critici della nostra materia sia perchè si esercita in modi diversi, diretti e indiretti. Opera direttamente sulla legislazione quando Giugni è Ministro del lavoro (nel 1993) e Presidente della Commissione Lavoro al Senato (dal 1983 al 1994); prima ancora nel lungo periodo in cui è 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. E' indiretta, ma non solo generale come quella che possono esercitare convincenti teorie e analisi giuridiche; si pensi all'importanza delle sue tesi sull'autonomia collettiva in ordine alla concezione e poi alla pratica affermatasi in Italia circa il rapporto fra fonti legali e contrattazione collettiva. Spesso è stata un'incidenza indiretta ma specifica, perchè certe prese di posizione di Giugni si sono espresse e hanno inciso con straordinaria tempestività e incisività su importanti episodi di politica del diritto: dalla legislazione sui licenziamenti degli anni 1960, al cd. diritto del lavoro dell'emergenza e alla flessibilità regolata fra gli anni '70 e '80, alle riforme attivate dalla concertazione degli anni 90.

Naturalmente l'importanza dell'opera di Giugni riguarda non solo l'attività legislativa, ma anche le altre forme di creazione del diritto, dalla dottrina che è stata fortemente orientata e in certi casi dominata dalle tesi di Giugni, fino alla giurisprudenza e per certi versi alla contrattazione collettiva, pur entrambe tendenzialmente resistenti alle suggestioni dei giuristi.

Qui mi occuperò di Giugni legislatore e in generale della sua politica del diritto; un aspetto che identifica il tratto principale della sua opera, se è vero che lui stesso ha cura di sottolineare parlando anzitutto di sè *"Il giurista che deve svolgere una missione civile altissima non è un tecnico, è un politico del diritto"*. (1)

Mi concentrerò su un profilo, cioè sul nesso fra questo aspetto della sua attività e le sue posizioni in ordine al rapporto fra legge e contrattazione collettiva. Questa scelta è motivata non solo dalla necessità di limitare le mie riflessioni, ma dalla convinzione che proprio le concezioni sulla dialettica fra legge e contratti collettivi sono al centro

sia dell'insegnamento teorico di Giugni sia della sua pratica di politica del diritto. Queste riflessioni accompagnano e unificano con straordinaria continuità I suoi interventi sui vari aspetti del diritto del lavoro. Voglio sottolineare questa continuità nel tempo, anche l'opera di Giugni viene costruita per approssimazioni successive. E' un modo di procedere tipico del suo lavorare 'a spizzico' e del suo approccio induttivo-sperimentale. Ma è anche una 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 (2): non ultimo il deficit di capacità riformatrice e di riforme, accumulato nel tempo e la debolezza degli strumenti politici e amministrativi disponibili. Le conseguenze applicative che Giugni trae dalle sue riflessioni esercitano un influsso altrettanto straordinario e di lungo periodo sulle vicende della nostra materia. Penso di poter dire, senza enfasi, che queste sue concezioni e applicazioni danno l'impronta più significativa all'evoluzione del diritto del lavoro nell'intera seconda metà del secolo scorso. Non solo, ma mantengono ancora un rilievo di stimolo critico nel contesto tormentato del nuovo secolo.

Per questo motivo e non solo per economia di trattazione, seguirò la traccia segnata dal rapporto tra legge e contratto collettivo per indicare gli episodi che ritengo più significativi dell'opera di Giugni legislatore e politico del diritto.

2. Il nucleo teorico e politico di quest'opera ha la sua manifestazione compiuta negli anni '60, fra il saggio sull'autonomia collettiva e la elaborazione dello Statuto dei lavoratori, per prendere i due punti salienti.

Ma questo periodo eccezionalmente creativo – un'età dell'oro, si potrebbe dire – è preparato nel decennio precedente da un'intensa opera di elaborazione e 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 '50 *"appariva null'altro che uno schermo su cui si proiettava l'esperienza politica e partitica"* . (3)

L'estraneità dell'elaborazione di Giugni rispetto a questo contesto è accentuata dalle sue fonti di alimentazione: il pensiero giuridico dell'inizio del Novecento, obliterato nel ventennio corporativo, da Barassi a (soprattutto) Giuseppe Messina per l'Italia a Hugo Sinzheimer per la Germania; per l'altro verso l'istituzionismo nordamericano della scuola del Wisconsin, in particolare nelle tesi di S. Perlman riguardanti l'autonomia sindacale *"come esperienza autoctona, non ancillare alle ideologie dei partiti"* e sotto il profilo metodologico, il realismo giuridico, anch'esso nella versione americana, buon antidoto alla dogmatica tradizionale.

La riflessione sull'istituzionismo nordamericano, è tanto più incisiva in quanto nutrita non solo dalla lettura dei testi ma dalla frequentazione diretta con la scuola del Wisconsin : una vera e propria *"ventura"* la definisce Giugni (4). Certo un'esperienza del tutto eccezionale per quell'epoca, e per molti anni successivi, dato che il nostro diritto del lavoro resterà a lungo "provinciale", con interessi comparatistici metodologicamente poco consapevoli e limitati quasi esclusivamente alla lettura, neppur sempre di prima mano, della dottrina tedesca e francese più tradizionali. Non a caso l'influsso di queste dottrine doveva rivelarsi sempre meno significativo per l'evoluzione della nostra materia.

In questa pluralità di intrecci culturali matura la *"trama di coerenze, di metodo e di ideologia"* (5) che sostengono tutta l'opera di Giugni legislatore e politico del diritto: l'adesione a quel pluralismo conflittuale che costituirà un referente culturale decisivo dei moderni sistemi di diritto del lavoro e di protezione sociale; la valorizzazione della riforma come valore in sè, anzichè 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; più specificamente per *"l'attenzione, se non la posizione di privilegio, accordata all'autonomia sindacale costruita come un sistema tendenzialmente autosufficiente, capace di produzione normativa, di amministrazione e anche di giurisdizione"* .

Questi orientamenti e valori politico-ideologici trovano una prima espressione organica, una cornice metodologica conoscitiva la definisce lo stesso Giugni, nel saggio sull'autonomia collettiva del 1960: una vera opera di rottura, che provoca forti reazioni, a dire il vero all'inizio circoscritte anche per la scarsa attenzione e comprensione ricevuta dal mondo accademico tradizionale. Il suo rilievo verrà avvertito progressivamente, fino ad essere sottolineato, anche con qualche forzatura, oltre dieci anni dopo dalla lettura fattane da G. Tarello. (6)

Il significato dell'opera rilevante anche per queste mie riflessioni è di metodologia generale, prima ancora che di indirizzo politico legislativo: segna cioè la conquista di uno spazio culturale a fronte del legalismo allora dominante (7) che impediva una considerazione autonoma del fenomeno sindacale e della contrattazione collettiva, ne bloccava l'evoluzione e la stessa comprensione, pur a fronte della inattuazione della normativa costituzionale. 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, pure 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 da questa tradizione statalistica ha un rilievo storico non solo se si considerano i rischi politici nel contesto degli anni '50 di una legislazione modellata sull'art. 39, ma anche alla luce delle vicende successive del nostro sistema sindacale che lo mantengono in uno condizione di *abstension of the law,* pressoché unica nell'Europa continentale.

L'importanza dal *revirement* politico culturale attuato da Giugni non si misura solo nell'aver operato come antidoto all'interventismo legislativo tradizionale nei rapporti sindacali: essa introduce due elementi di discontinuità con la tradizione forse ancora più rilevanti. In primo luogo invita i giuristi e lo stesso legislatore a guardare ai prodotti dell'autonomia collettiva per ricercare le linee evolutive e I contenuti di un nuovo diritto del lavoro. La forzatura rilevata da alcuni, *in primis* Tarello, 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.(8)

Anche 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 delle 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 (9); 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 604 del 1966) (9bis). Egli stesso nota come la definizione di giustificato motivo di licenziamento sia stata una sua “invenzione” diretta a evitare che si facesse riferimento all’interesse dell’impresa e si avallassero legislativamente teorie istituzionalistiche.

Il secondo elemento di innovazione proposto da Giugni riguarda il ruolo della legge nei confronti della autonomia collettiva e interviene nel cuore del dibattito di politica legislativa sollevato dalle prime proposte di Statuto dei lavoratori di matrice CGIL, di cui la legge sui licenziamenti fu il primo e l’unico risultato. Il rilievo critico centrale che Giugni muove all’impostazione cd. costituzionalistica, come verrà chiamata, della politica legislativa è la sua insufficienza a realizzare l’obiettivo proclamato di fare entrare la Costituzione nelle fabbriche. Anzi Giugni giunge talora a considerarla di retroguardia, con un giudizio forse troppo severo. Il motivo di tale giudizio è lo stesso che giustifica la diversa politica del diritto avanzata da Giugni, che porterà al titolo III dello Statuto del lavoratori del 1970. Le proposte costituzionalistiche sono inadeguate, secondo Giugni, perchè la mera sanzione dei diritti fondamentali non ne garantisce l’effettività, se non si rende possibile esercitarli in forme collettive radicandoli nei concreti rapporti di forza all’interno delle aziende (10) 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.(11)

E’ la concezione base della legislazione di sostegno dell’attività sindacale in fabbrica, che risente delle esperienze inglesi e soprattutto americane i cui effetti positivi Giugni aveva verificato direttamente nel suo soggiorno negli Stati Uniti del 1966. Una

concezione tanto osteggiata in quel periodo quanto divenuta in seguito patrimonio comune, almeno nella sua configurazione fondamentale, del sostegno ai diritti sindacali. Le implicazioni più ambiziose, riguardanti la normativa sulla democrazia industriale non dovevano invece avere seguito nelle vicende italiane, nonostante Giugni sia più volte ritornato sull'argomento (12), con dovizia di argomenti e di riferimenti comparati, 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 nella nostra storia, sia negli orientamenti conflittuali di gran parte del sindacato, sia nelle concezioni 'conservatrici' prevalenti fra gli imprenditori, da risultare insuperabili. E' significativo che l'evoluzione in materia non risente delle generali modifiche delle relazioni Industriali nei decenni successivi; si limita infatti a modesti rafforzamenti ed estensioni dei diritti contrattuali di informazione-consultazione; mentre 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.

La affermazione politica della legislazione di sostegno avviene nel mezzo ciclo di conflitti del 1968-69 e segna un rivolgimento per diversi aspetti rispetto sia alla cultura giuridica sia agli orientamenti politici dominanti. La critica ai colleghi giuristi è di mantenere una concezione riduttiva del diritto del lavoro che lo confina a funzioni di tutela del lavoratore singolo come contraente debole o di regolazione diretta dell'organizzazione sindacale e del contratto collettivo, con il 'rischio', in questo caso, di inquadrare gli istituti di autonomia nell'organizzazione politica della comunità e nell'ordinamento statuale. La critica altrettanto diretta agli operatori politici e sindacali è di aver dato spesso un inconsapevole sostegno – specie la CGIL – a quest'ottica riduttiva e al *'potente vizio di paternalismo in essa insito'*, quasi scordando che *'sindacato e contrattazione sono i cardini centrali del sistema di tutele del lavoro'* .(13)
Alla tradizionale ostilità della CISL verso interventi legislativi in materia sindacale, rimprovera il pregiudizio, pure storicamente fondato, di ritenere che tali interventi possano essere solo limitativi dell'autonomia e dell'azione sindacale; e sottolinea il rischio di dimenticare che l'azione del sindacato (come di altri soggetti) non si svolge nel vuoto giuridico e che lo spazio dell'azione in fabbrica, se non è riempito di potere collettivo, lo è dai poteri dell'imprenditore.
Le reazioni alle proposte di Giugni sono altrettanto nette: e concentriche.

Le critiche della dottrina giuridica, emblematiche quelle espresse alla relazione di Mancini nel congresso di Perugia all'indomani dell'approvazione dello Statuto, sono usualmente fondate o coperte da motivazioni tecniche, con la ricorrente accusa di far ricorso a dati extragiuridici nell'analisi del dato giuridico. A tali argomenti Giugni replicava con insolita durezza, che essi *'manifestavano da parte di chi li utilizzava, appellandosi a una tradizione positivista già allora ampiamente superata, …. solo la volontà di celare le proprie posizioni di politica del diritto'* (14).

In realtà la posta in gioco è alta proprio in termini di politica del diritto e le tensioni sociali del periodo la rendono solo più visibile. Le proposte di Statuto vengono accusate dal fronte imprenditoriale di indebita ingerenza nella libertà di iniziativa economica privata e di alimentare la forte conflittualità manifestatasi nel periodo. Da sinistra la critica è di avere sacrificato nella formulazione del Tit. III le istanze di base, valorizzando le rappresentanze associative confederali.

La contrapposizione con le proposte di Giugni era enfatizzata in quelle versioni originarie del testo elaborate dal PCI che proponevano il riconoscimento non solo dei diritti sindacali, ma anche di quelli politici nelle fabbriche, con l'obiettivo di consentire la penetrazione dei partiti negli ambienti di lavoro. Questa posizione viene contrastata con successo da Giugni, anzitutto per tener distinto l'ambito (e l'autonomia) dell'azione sindacale da quello dell'attività politica: una scelta di politica del diritto e sindacale sempre riaffermata e sempre contrastata nella storia delle nostre relazioni industriali. Nello stesso tempo la scelta indica la priorità dell'obiettivo di consolidare la presenza sindacale in fabbrica come elemento di stabilizzazione del conflitto sociale. Per un attento osservatore della realtà sociale come Giugni questo era l'obiettivo su cui puntare per rispondere alle difficoltà dei partiti, PCI compreso, di governare le istanze conflittuali provenienti dalle fabbriche e per contrastare le pressioni di quei movimenti che miravano non tanto alla modifica dei rapporti sindacali in fabbrica ma al sovvertimento economico e politico.(15)

La distanza fra le diverse proposte originarie di Statuto che si rifacevano a concezioni sociali e politiche radicalmente diverse, doveva essere ridimensionata se non annullata nel caso dell'approvazione della legge; il dibattito parlamentare influenzato anche dalle tensioni nelle fabbriche doveva introdurre e sottolineare elementi di complementarietà fra i due blocchi di normativa: quella di matrice 'costituzionalista' (il Tit. I in specie) e quella promozionale del sindacato (il Tit. III). Questa complementarietà venne riconosciuta dallo stesso Giugni già nell'ambito della Commissione nominata dal ministro Brodolini e da lui presieduta, che indicava esplicitamente i due obiettivi della legge: rafforzare le rappresentanze sindacali in azienda, garantendo di pari passo i diritti fondamentali dei lavoratori.

L'integrazione fra questi obiettivi doveva operare in due direzioni: nel senso indicato dalle esperienze di legislazione promozionale anglosassoni cui si ispirava Giugni e presente in un ddl parlamentare presentato da senatori socialisti, che il potenziamento del sindacato nell'impresa è funzionale a rendere effettivo anche l'esercizio dei diritti costituzionali e le tutele legislative, e per altro verso nel senso che la sanzione dei diritti dei lavoratori nei confronti dei poteri datoriali è una condizione utile, se non essenziale, per lo sviluppo della azione sindacale in azienda.

L'innesto fra i due ordini di provvedimenti indicava una originalità dello Statuto italiano rispetto alle normative anglosassoni che non conoscevano limiti legali ai poteri degli imprenditori (le limitazioni venivano semmai dalla contrattazione collettiva). Su questa originalità Giugni doveva porre l'accento, considerandola essenziale per il successo dell'intervento legislativo. Com'è noto un altro carattere originale dello Statuto deriva dall'introduzione nella versione finale della legge dell'art. 18, che stabilisce con la sanzione della reintegrazione per il caso di licenziamento ingiustificato un limite al potere datoriale, di intensità senza riscontro in altri ordinamenti. Si tratta di una novità non prevista nei testi originari che limitavano la reintegrazione ai soli casi di licenziamento discriminatorio (dei dirigenti sindacali) e inserita, forse senza piena consapevolezza dalla X Commissione del Senato, in un iter parlamentare circondato dalle pressioni sociali e gestito dal ministro Donat Cattin succeduto a Brodoloni prematuramente scomparso.

Su questo punto Giugni ha mantenuto non solo allora un atteggiamento di distacco: critiche precise le doveva rivolgere anche alla legge 108/1990, definita un 'piccolo mostro'; e da ultimo (16) a proposito dell'art. 18 ha affermato, nelle *Conversazioni sulla concertazione*, che *'oggi non lo riscriverei allo stesso modo'* (17). E ha aggiunto 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 AdR, è un motivo di politica del diritto sviluppato da Giugni alla stregua delle esperienze anglosassoni fin dagli anni 60: ma è un altro tema rispetto al quale le proposte di Giugni sono rimaste purtroppo disattese: e non solo negli anni 60, 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.

Un'altra grande innovazione della legge è contenuta nell'art. 28 che stabilisce un procedimento estremamente efficace di repressione della condotta antisindacale. Anche questa misura è estranea alla nostra tradizione giuridica, che a differenza di quelle anglosassoni, non conosce strumenti di azione collettiva. Non a caso risulta

largamente sottovalutata o incompreso nel dibattito parlamentare, e in buona parte osteggiata dalla dottrina. Mentre Giugni che ha visto in opera i procedimenti di contrasto delle *unfair labour practices* negli USA, la sostiene come una delle disposizioni più importanti dello Statuto (18). Ma la sua percezione realistica della dinamica dei rapporti sindacali lo porterà sempre a consigliare un ricorso controllato a un simile strumento e a stigmatizzare l'utilizzo forzato attuatone da una parte della magistratura, nei primi anni di applicazione della legge: un orientamento corretto in seguito anche per il ruolo di moderazione svolto dai sindacati, titolari del potere di azione.

Giugni doveva altresì notare come impropria la tendenza a ricorrere all'art. 28 per aggirare le inefficienze del processo civile ordinario; ma nello stesso tempo registra con favore la spinta, attivata dallo stesso Statuto, a correggere tale inefficienza, che portò nel 1073 alla riforma del processo del lavoro: *'naturale conseguenza di un capitolo dello Statuto dei lavoratori rimasto aperto'* (19) . Anche questa riforma, come il primo riordino del collocamento agricolo, riceve un contributo decisivo da Giugni nel corso della sua attività di consulente giuridico di Donat Cattin: e anzi come egli sottolinea, fu oggetto di grande impegno e dello fruttuosa collaborazione con un autorevole processualista come Mauro Cappelletti.(20)

Una ulteriore particolarità del Tit. III dello Statuto è il riconoscimento delle situazioni soggettive ivi previste non solo come diritti del sindacato ma come libertà facenti capo ai singoli lavoratori. Anche questa era una scelta non presente nella prima configurazione normativa. Anzi in alcuni passaggi Giugni sembra incline a proporre forme più istituzionali di sostegno ai sindacati confederali, e prospetta (anche) la possibilità che la contrattazione collettiva preveda diritti riservati ai sindacati firmatari (secondo le prassi anglosassoni). Ma queste ipotesi vengono abbandonate in base a una valutazione (ancora una volta) realistica delle dinamiche conflittuali del periodo e nella fiducia circa la capacità del sindacato di recepire le spinte di base controllandole e valorizzandole come elemento di innovazione della propria iniziativa di fabbrica.

D'altra parte per Giugni la scelta legislativa doveva rappresentare fedelmente la complessità e la ricchezza del sistema sindacale italiano: come ogni politica del diritto che deve essere rispondente alle istanze sociali. Nel caso specifico doveva valorizzare la democrazia interna delle organizzazioni sindacali, di cui le rappresentanze di base sono elemento essenziale; nello stesso tempo voleva sostenere un sindacato portatore di interessi non solo aziendali ma di un 'interesse collettivo' che si proiettava all'esterno sui temi di rilevanza economico- sociale generale (21).

La tensione fra queste diverse istanze, presenti (non solo allora) nella realtà sociale e riflesse nella legge, sottolinea la delicatezza della politica del diritto realizzata con lo Statuto; ma la composizione pur precaria di tali istanze è alla base della solidità e ricchezza di questo provvedimento nonchè del suo successo nel tempo.

La approvazione dello Statuto a larghissima maggioranza, dopo un difficile dibattito, è un evento eccezionale (non solo per quel tempo): a conferma della raggiunta maturazione della coscienza sociale, nota Giugni con una punta di ottimismo; ma è anche il prodotto di un momento epocale della nostra storia (22) e di un eccezionale capacità innovativa, come rileva sempre Giugni in un raro momento di compiacimento.

L'esperienza applicativa dello Statuto, registra un tasso di effettività anch'esso eccezionale nella tradizione italiana e fornisce indicazioni solo in parte convergenti rispetto alle ipotesi di politica del diritto elaborate da Giugni. Essa smentisce le previsioni, o i timori, di una eccessiva istituzionalizzazione del sindacato nell'impresa; al contrario sembra dar adito, specie all'inizio, alle tesi che imputavano alla legge e alla sua attuazione in sede giurisprudenziale la esasperata conflittualità delle Relazioni Industriali italiane. Sul punto la valutazione di Giugni, è come sempre equilibrata *"Se la legge può aver agevolato la trasformazione dei conflitti latenti in conflitti attuali …. portato alla luce situazioni di tensione che già esistevano, è anche vero che ha fornito a questi conflitti una espressione tipica di tutti i sistemi industriali maturi in regimi democratici … cioè il sindacato come associazione capace di proporre nazionalmente le rivendicazioni e le domande che stanno al fondo di questi conflitti".*

Piuttosto in una valutazione retrospettiva va aggiunto che le tensioni conflittuali proprie delle nostre Relazioni Industriali hanno tardato a essere superate e non sono state adeguatamente controllate dagli attori sindacali, come era nella ipotesi di Giugni e di tutti i sostenitori della legislazione di sostegno. La scelta di promozione senza regolazione legislativa del sindacato non è stata cioè compensata da una regolazione consensuale dei rapporti collettivi ad opera delle parti sociali. E' questo un punto critico non solo nelle vicende del periodo e dello Statuto ma dell'intero assetto dei rapporti sindacali nel nostro paese. Si registrò allora, e continuerà dopo, una sfasatura fra le ipotesi di 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.

Queste tensioni irrisolte dovevano acuirsi nel corso dei turbolenti anni 70.

La mancata stabilizzazione delle nostre relazioni industriali ha radici profonde che sono solo aggravate dalle tensioni sociali e dagli shock esogeni di questo decennio;

cosicchè anche una politica del diritto più orientata all'istituzionalizzazione legislativa avrebbe faticato a contrastarle.

Il precario equilibrio dello Statuto doveva peraltro soffrire anche sul piano specifico della politica del diritto specie nella prima fase applicativa, per un attivismo giurisprudenziale emblematizzato dai pretori d'assalto, fortemente ideologizzato e aggressivo nei confronti della contrattazione collettiva. Lo stesso Giugni vede in questa criticità applicativa la rottura di quell'equilibrio legislativo con la conseguenza che l'imprenditore si veniva a trovare esposto in azienda non a un solo contropotere, quello sindacale, ma un secondo, quello del giudice, spesso neppure operante in sintonia con il primo (23).

Questa criticità investe anche un altro caposaldo della ipotesi pluriordinamentale di Giugni, cioè la teoria della amministrazione del contratto collettivo che tendeva a riportare l'intero momento applicativo del diritto (quello contrattuale ma anche quello legale) nell'ambito dei rapporti collettivi, e precisamente nelle procedure conciliative e arbitrali di risoluzione delle controversie. Giugni non dà per persa la partita; non *'esclude che vi siano margini di recupero'* per una attivazione di questa teoria, favorita dal riequilibrio dei rapporti di forza nelle aziende sostenuto dallo Statuto e dalla nuova legge sul processo del lavoro; anzi arriva a sollecitare le organizzazioni sindacali ad assumersi il controllo diretto della politica giudiziaria e a rifiutare la delega di questa al ceto forense (24). Ma l'auspicio resta inascoltato e la persistente carenza di un efficace sistema di conciliazione e arbitrato nelle controversie di lavoro segnerà uno degli insuccessi delle proposte riformatrici e un importante tassello mancante per la istituzionalizzazione delle nostre relazioni Industriali.

Le turbolenze degli anni 70 alterano l'equilibrio del sistema di relazioni industriali prospettato ma non intaccano nè la coerenza di fondo nè la preesistente attività propositiva di Giugni. A dire il vero nella sua analisi retrospettiva in relazione a questo periodo egli introduce un accenno autocritico rimproverandosi *'qualche omaggio forse più verbale che reale'* alle mode del tempo: all'uso alternativo del diritto al modello di sviluppo e via dicendo; e aggiunge con la solita arguzia: '*cerco di convincermi di ciò e di convincere Il lettore'.* (25)

Avendo vissuto anch'io quel periodo, in stretta comunanza di intenti con Giugni, sono convinto che in effetti i suoi omaggi erano in larga misura verbali; nel caso mio, se posso aggiungere, le oscillazioni sono state probabilmente maggiori.

In ogni caso, all'inizio degli anni '80, la riflessione retrospettiva e l'osservazione del nuovo scenario anche europeo conducono Giugni a considerazioni preoccupate sullo stato del diritto del lavoro, delle relazioni Industriali e sulla adeguatezza delle strategie di intervento fino allora perseguite.(26) La relazione all'AIDLASS del 1982

segna se non una discontinuità certo un riposizionamento delle sue ipotesi di politica del diritto. 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 perchè Giugni registra 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'*. Nè maggior dinamismo sembra provenire dalla dottrina che '*segue faticosamente il ritmo del cambiamento, con scarsa influenza*'.

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'.*(27) Alla domanda per il futuro fa seguito una diagnosi per il presente, anche qui drastica: cioè la denuncia dell'eccessiva dilatazione delle tutele impostata secondo ragioni tipicamente spartitorie 'che ha portato a una degenerazione degli istituti protettivi. Un esito definito con il termine tristemente appropriato di giungla retributiva e normativa, che ha portato a una segmentazione del mercato del lavoro già allora più grave che in paesi vicini accentuando, così invece che correggere, le tendenze 'ingiuste' del mercato. Proprio per correggere questa degenerazione occorre un cambiamento di

rotta della legislazione e della politica del diritto anche degli attori sociali: che miri a sollevare il diritto del lavoro da questa 'divaricazione' fra la giungla normativa e il deserto del mercato del lavoro non istituzionale.(28)

Giugni assiste con disagio al diritto del lavoro dell'emergenza: non solo rileva il paradosso del fatto che esso si sia ormai 'stabilizzato' in un diritto della crisi (30); ma gli appare del tutto inadeguato a fornire risposte all'altezza delle dinamiche di rinnovamento, in quanto è vittima di un'evoluzione non rettilinea, influenzato dal tentativo di rispondere immediatamente a pressanti esigenze pragmatiche e 'privo di sostegno in orientamenti dottrinali definiti (forse questo è un richiamo a ritrovare un ruolo). La reazione a questo disorientamento implica una revisione profonda del senso del garantismo; anzitutto un'opera *destruens,* che implica 'razionalizzare, sfrondare, eliminare tutte le forme di spreco e di parassitismo e anche di garantismo sproporzionato, per adeguare le tutele ai bisogni sociali effettivi che invece restano spesso scoperti.

L'esigenza di rivedere il sistema tradizionale è largamente condivisa non solo in Italia, ma trova risposte diverse. Quella proposta da Giugni e poi largamente realizzatasi nel nostro paese non consiste in una deregolazione legislativa che è invece imboccata in altri paesi a cominciare dalla Gran Bretagna; è coerente con l'impostazione dei rapporti fra fonti legali e contrattuali da sempre sostenuta e va attuata valorizzando il momento collettivo nella revisione e gestione delle garanzie.(30)

Tale indicazione generale si può tradurre con tecniche regolative graduate. Una deregolazione per diretto impulso legislativo è ammissibile per Giugni nei casi di comprovata inettitudine della normativa, come è quella riguardante il vecchio sistema di collocamento *"che non ha quasi mai operato a regime"*.(31) Ma anche qui l'abolizione della rigida intermediazione pubblica oltre ad essere molto graduale, non lascia posto ai soli meccanismi di mercato. Lo scambio fra domanda e offerta di lavoro sarà affidato a un regime di servizi pubblici all'impiego parzialmente liberalizzato che si affermerà nel tempo con una apertura alla presenza di operatori privati (avviata dallo stesso Giugni in un ddl del 1993 e poi realizzato dalla legge 196/1997) ma con la regia pubblica e con la permanenza di vincoli legislativi a protezione di alcune categorie (lavoratori svantaggiati, pubblici dipendenti). In altri casi l'intervento legislativo consisterà nella rimozione di rigidità normative di vecchissima data, quali la legge del 1923 sull'orario di lavoro e sui riposi, che lasceranno posto a una riregolazione mirata alla flessibilità. Invece, secondo Giugni, la materia delicatissima dei licenziamenti è bisognosa di riformulazioni correttive piuttosto che di delegificazione: ed egli indica i punti critici di tale intervento, tuttora

largamente irrisolti, quali la revisione delle procedure dei licenziamenti collettivi secondo le direttive europee e per i licenziamenti individuali il superamento delle lentezze processuali, giustamente indicate come il più grave fattore di rigidità regolativa.

Al contrario, ricorda Giugni, nessuna esigenza di revisione si pone per I rami nuovi del diritto del lavoro, a cominciare dalla normativa di tutela dello Statuto dei lavoratori (quella del titolo I).

La tecnica principe che Giugni propone per la revisione delle garanzie, è quella dell'affidamento da parte della legge di poteri derogatori, anche in *pejus*, alla autonomia collettiva, secondo il modello di disciplina semi imperativa derogabile dalla contrattazione collettiva, *"indicata da Kahn Freund (32) come una prospettiva feconda di risultati"* per contemperare le esigenze di flessibilità con le protezioni dei lavoratori. Infatti essa apre la strada a quella flessibilità negoziata che dovrà applicarsi negli anni successivi a molti ambiti di normativa (anche qui con varianti): nella forma della devoluzione diretta alla contrattazione collettiva, ad es. in tema di contratto a termine (legge 56/1987), di contratti di solidarietà (legge 863/1984), di indennità di fine rapporto (legge 297/1982), di gestione delle crisi aziendali (legge 223/1991), ma anche con il decentramento a commissioni bi o tripartite partecipate dalle parti sociali di poteri regolamentari capaci di modificare anche la legislazione nazionale (l'esempio che egli stesso indica è l'attribuzione alle CRI di poteri regolativi riguardanti la disciplina dei contratti di formazione lavoro).

Di queste innovazioni normative Giugni ritorna a essere protagonista diretto come Presidente della Commissione nominata dal ministro Scotti in vista della nuova fase di concertazione con le parti sociali. Infatti egli noterà con una punta di compiacimento che *'tutta la programmazione di interventi delineati negli accordi del 1983 e 1984 è frutto di questa logica'.*(33) Il suo impegno in questa importante tappa di concertazione è sostenuto dalla fiducia, condivisa da molti fra cui chi scrive, che essa stimoli finalmente l'auspicata razionalizzazione consensuale delle nostre Relazioni Industriali, per cui l'accordo Scotti è prodigo di indicazioni, e in generale che essa segni il passaggio (una evoluzione per Giugni) dal modello di pluralismo conflittuale a forme di economia concertata (o neocorporativa), capaci di integrare la contrattazione collettiva all'interno di istituzioni e pratiche di concertazione. Questa evoluzione è suscettibile di modificare in modo sistematico il rapporto tra legge e contratto , mentre nel sistema pluralistico la legge si mantiene 'neutrale' fra le forze in campo' nel modello neocorporativo *'area della legge e del contratto si confondono in varie direzioni'* (34); nel senso che la contrattazione riceve poteri delegati dalla legge, e all'opposto che la legge può intervenire direttamente a limitare l'autonomia

collettiva. Il riferimento è alla legislazione cd. sul costo del lavoro del 1977, ma anche alla legge 297/1982 sull'indennità di fine rapporto: su questa riforma Giugni incide direttamente come presidente di una apposita Commissione ministeriale.(34bis)

Giugni non ritiene anomalo nè di per sè incostituzionale questo rafforzamento della legge, ma indica la necessità di compensazioni. Le compensazioni generali consistono nel già rilevato uso frequente di rinvii della legge alla contrattazione; nello specifico richiamano la esigenza che le leggi rafforzate abbiano (come hanno quasi sempre) un retroterra negoziale, segnando una considerevole espansione della legge contrattata. Egli sottolinea come il modificato rapporto fra le fonti proprio dei sistemi neocorporativi abbia avuto quale ulteriore effetto la riduzione degli spazi per la devoluzione giudiziale (35), (nelle materie coinvolte dagli accordi di concertazione che manifestavano già nel 1983 una evidente tendenza ad estendersi).

La principale conseguenza di politica del diritto che Giugni trae da queste vicende, al di là della contingenza del 1983, è la necessità di prolungare nel nuovo contesto gli interventi di regolazione del sistema di Relazioni Industriali; ma con una importante novità rispetto al 1970. Giugni si è convinto che *'i meccanismi di autodisciplina che hanno dominato per più di 30 anni si vanno rilevando insufficienti. Occorre rafforzare la capacità rappresentativa del sindacato in quanto chiamati nella economia concertata a una costanza di rapporti con le istituzioni pubbliche; per 'non ricorrere a riconoscimenti di rappresentatività fittizia, il risultato deve essere perseguito promuovendo da una parte una maggiore democrazia sindacale, dall'altra con misure dirette a contrastare la frammentazione dei sindacati già allarmante specie nel settore dei servizi*.(36)

Come si vede l'obiettivo di fondo resta confermato: rafforzare gli istituti dell'autonomia collettiva per sostenere una flessibilità negoziata del sistema garantistico. Per questo Giugni, ci tiene a ribadire allora come in seguito, che la sua dottrina della flessibilizzazione e quella realizzatasi nei fatti non è da confondere con una forma di neo liberismo. E' 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 lavori, con una maggiore aspirazione verso la libertà individuale nella determinazione delle condizioni di lavoro, specie per le qualifiche più elevate, nonchè ad alleggerire il carico normativo che è uno dei sintomi della crisi del welfare state (37). Questa presa di distanza è particolarmente significativa in un momento in cui le tendenze neoliberiste sono prevalenti nei vari paesi europei: ma Giugni osserva che esse non hanno un largo seguito in Italia, e

che *'solo un settore ristretto degli imprenditori propone apertamente un ritorno al mercato*' (38).

Per procedere nella direzione indicata, scontata la insufficienza dell'autodisciplina sindacale, Giugni ritiene necessario questa volta *'la definizione di regole legislative 'nuove e più rigorose, specie per quanto attiene: a) la legittimazione delle parti; b) l'efficacia degli accordi; c) la gestione dei conflitti'.* Infatti egli si attiva per presentare al Senato nella IX legislatura un ddl (n. 1537) riguardante questi aspetti, con proposte originali anche rispetto al quadro costituzionale, come quella che prevede la ratifica con voto di tutti I lavoratori dell'unità contrattuale al fine di attribuire al contratto collettivo effetti vincolanti per tutti (39). Ma l'originalità delle proposte non ne garantirà un'accoglienza positiva nè allora nè in seguito: lo stesso Giugni del resto doveva riconoscerne anche in seguito la incertezza dell'esito.

La concertazione del 1983/1984 prevede contenuti nelle diverse direzioni prospettate da Giugni: regole sulla utilizzazione negoziale delle Relazioni Industriali (che costituiscono per Giugni il cuore dell'intesa); flessibilizzazione negoziata del diritto del lavoro, di cui Giugni indica già allora come campo elettivo quello relativo alle assunzioni e ai tipi di rapporto di lavoro (estensione della chiamata nominativa e potere normativo alle CRI in tema di assunzioni, più ampio ricorso al lavoro a termine, istituzione del contratto di formazione lavoro, riconoscimento del tempo parziale, diminuzione della percentuale di assunzioni obbligatorie per le persone con handicap; più in generale temi attinenti alla politica dei redditi, anche se non una politica dei redditi completa, a partire dall'intervento sulla scala mobile; misure di contenimento della spesa previdenziale, assegni familiari, tariffe dei servizi pubblici, nonchè nel successivo e contestato accordo del 1984, misure per favorire l'occupazione e interventi nelle aree di crisi.

L'ambizioso progetto di riforma siglato nel 1983, pure accolto da giudizi 'quasi trionfalistici' e pubblicamente lodato da Luciano lama – come ricorda lo stesso Giugni (40) - doveva restare largamente incompiuto, come si potrà verificare dal riproporsi di agende simili nei successivi tentativi di concertazione, fino alla più fruttuosa fase che porterà al patto sociale del 1993.

I motivi di questa debole resa sono stati ampiamente discussi. Giugni vede nel carattere anticipatore dell'accordo il suo valore e insieme il suo limite e aggiunge che *'l'equilibrio politico del tempo non era idoneo a sostenere il peso di patti sociali esposti al rischio di una lettura in chiave di solidarietà pubblica'* (41); per il profilo delle Relazioni Industriali segnala il limite di avere avviato la riforma del salario senza promuovere contemporaneamente la riforma del sistema contrattuale. In realtà ancora una volta l'intesa sembrava sopravvalutare la capacità della autonomia

collettiva di realizzare quasi per forza propria un disegno riformatore così ambizioso. Non a caso si parlò allora di un tentativo neo contrattualistico (più che neo corporativo) per sottolineare la enfasi sul protagonismo delle parti sociali: protagonismo allora sostenuto soprattutto dalla CISL di Carniti. Ma queste parti restavano invece ambivalenti o divise sugli obiettivi dell'accordo e quindi sul suo senso fondamentale: in particolare le organizzazioni sindacali non erano affatto concordi, al di là della loro fragile unità, a condividere il valore fortemente partecipativo dell'accordo.

Analoghe divisioni erano presenti all'interno dei partiti della sinistra, nonostante fra di essi, serpeggiasse allora *'una diffusa voglia di riformismo, in particolare nel partito socialista'*, Di queste difficoltà Giugni era ben consapevole, tanto è vero che (più tardi) parla di '*un'intesa nata grazie a un soprassalto di improvvisazione politica (non privo… di una certa fortuna in senso machiavellico'* (42). Di qui vengono anche le ambiguità presenti nel testo dell'accordo, in particolare quella all'origine delle annose controversie sui cd. decimali di punto della scala mobile. Ma soprattutto la fragilità dei presupposti politici e sociali rendevano improbabili che da un simile soprassalto di improvvisazione potesse nascere un *continuum* politico e un patto sociale permanente.

La conferma dei dubbi doveva venire con la drammatica rottura sindacale e politica del 1984 che porterà a un esito senza precedenti per la nostra prassi politico-sindacale e ben diverso dalle ipotesi di Giugni, cioè al decreto di san Valentino con cui il governo interviene di autorità, in presenza di una divisione sindacale, a tradurre in legge la parte più urgente dell'intesa riguardante il raffreddamento della scala mobile. Giugni sottolinea la criticità di questo esito pur sostenendolo contro il referendum abrogativo del 1985, in quanto contrario col suo modo di intendere il rapporto fra legge e contrattazione.Il bilancio negativo di quella fase di concertazione – egli sottolinea - fu deludente non perchè non contenesse proposte di riforma, ma perchè *'c'era la riforma ma non l'accordo. Al posto dell'accordo c'era soltanto una regolamentazione legislativa'* .(43)

Analogo giudizio critico riserva alla politica perseguita dalla maggioranza della CGIL che rifiuta l'intervento del governo nel negoziato definendolo un 'mostro atipico' (44), mentre viceversa esso costituisce la caratteristica potenzialmente feconda del modello concertativo in un'economia moderna, dove le materie di rilevanza pubblica e di stretta competenza bilaterale sono strettamente legate fra loro. Tale rifiuto, oltre che irrazionale, si doveva rivelare controproducente, in quanto aprì la strada da una parte all'intervento di autorità della legge e indebolì dall'altra le posizioni sindacali

verso la controparte, come doveva confermare il blocco pressoché totale delle attività contrattuali e la ingovernabilità delle relazioni negli anni successivi.

Gli effetti negativi di questo blocco negoziale si dovevano prolungare per quasi un decennio; non solo, ma la ripresa del processo di concertazione doveva riprodurre le medesime difficoltà e i temi lasciati aperti nel 1983. I tentativi reiteratisi nei primi anni 90 si concretizzano solo per il precipitare della crisi economica concomitante con il crollo dell'equilibrio politico preesistente; tanto è vero che allora e anche in seguito sono molti ad osservare con rammarico - fra cui Giugni – che nel nostro paese la concertazione fatica a diventare una pratica normale e rischia di restare un episodio isolato sollecitato solo da situazioni di emergenza (45). Anche le ambizioni dell'accordo del 1993 vanno peraltro ben oltre il tamponamento dell'emergenza, in particolare con il definitivo superamento della scala mobile e spaziano sull'intero arco della politica economica e del lavoro con una ampiezza di orizzonti che ha pochi paragoni anche in paesi dotati di più solide tradizioni politiche e sindacali. Non a caso I colleghi comparatisti osservavano con sorpresa questa (ennesima) anomalia italiana e ce lo facevano notare. Come nel 1983 una parte centrale del Patto siglato nel 1993 riguarda il sistema di relazioni Industriali la cui riforma è ritenuta strumentale non solo alla ripresa ordinata dell'attività contrattuale offuscata del 1984, ma anche all'intera politica dei redditi e di stabilizzazione economica perseguita dal governo. Ed è proprio questo nucleo centrale che risente più direttamente dell'impronta politico culturale di Giugni, il quale dell'accordo è diretto protagonista come titolare del ministero del lavoro nel governo Ciampi. Qui si congiungono i principali orientamenti elaborati da Giugni nel corso degli anni sull'assetto del sistema e ancora una volta ruotanti intorno ai rapporti fra legge e contrattazione collettiva.

Una prima serie di contenuti riprende il nucleo originario delle sue posizioni, cioè la razionalizzazione del sistema contrattuale per via consensuale. Il ridisegno della struttura contrattuale è organico, semplice e sofisticato quanto richiede la complessità dell'assetto, sviluppatosi negli anni nel nostro paese anche qui I forme più articolate di quelle riscontrabili negli altri ordinamenti europei. Non a caso per questa parte l'accordo del 1993 sarà definito la carta Costituzionale delle relazioni Industriali.

Ma la revisione del sistema non è questa volta lasciata alla sola autodeterminazione delle parti di cui Giugni ha sperimentato la insufficienza: egli ripropone nell'accordo la necessità di integrare il rinvio all'autonomia collettiva con interventi legislativi su due punti fondamentali, già auspicati anni prima (come parlamentare): la

rappresentatività sindacale e quindi la efficacia generale dei contratti collettivi. Anche nella regolazione di conflitto collettivo la autodeterminazione delle parti aveva mostrato insieme utilità e limiti; qui l'urgenza dell'intervento legislativo si era acutizzato per il settore specifico dei servizi pubblici, traducendosi nella legge 146 del 1990 approvata sulla spinta di un evento eccezionale, questa volta non di crisi come i Campionati mondiale di calcio.

Giugni indica la legge 146 come uno degli esempi più fecondi di integrazione fra autonomia collettiva e intervento legislativo. La ricorda come uno degli aspetti più interessanti della propria esperienza parlamentare durata vari anni (1983/87 e 1987-1992). La qualità di questa esperienza è da lui stesso valutata in modo diverso 'noiosa e frustrante molte volte (anche per la logorrea che la domina), eccitante ed entusiasmante altre'. Ma il suo contributo non fu per questo meno significativo, anche per la collaborazione con il Ministero del Lavoro realizzata per il tramite di Franco Liso, posto a capo dell'Ufficio Legislativo, con cui, scrive Giugni, *'concordavo preventivamente gli orientamenti o anche I testi (che poi sostenevo evidentemente in Parlamento)'.* (46)

Un altro impegno istituzionale riguarda la sua partecipazione al CNEL durata quasi un decennio: in tale periodo Giugni elabora importanti contributi, da quello sulla cd. giungla retributiva a quello sulla revisione dell'ordinamento legislativo, fino alla proposta di riforma dello stesso CNEL (del 1981). I primi due contributi porranno basi utili per la futura attività di riforma legislativa degli anni '80; meno fortunata è la ipotesi di riforma del CNEL che pure approvata non riuscì a rivitalizzare il Consiglio.

Il successo dell'accordo del 1993 è testimoniato dalla storia recente e viene richiamato con giusto compiacimento non solo dai suoi protagonisti: la sua conclusione e la sua applicazione sono riconosciute da tutti, non solo da Giugni, come di rilievo 'epocale' (47). Ma il bilancio è ancora una volta diseguale e risponde solo in parte alle priorità contenute nel disegno riformatore.

Il successo più netto consiste, dopo il superamento definitivo degli automatismi di scala mobile, nel controllo delle politiche salariali e quindi nel decisivo contributo alla stabilizzazione economica. Tale moderazione salariale è costantemente osservata nella pratica dalle organizzazioni sindacali, quasi interiorizzata, per un riconoscimento della sua necessità, del tutto eccezionale nella nostra storia. E' avvalorato da un contesto di condivisione politica dell'obiettivo e quindi di un clima favorevole più che dall'operare delle procedure previste dall'accordo, cioè dalla migliore definizione dei tempi e delle modalità dei rinnovi contrattuali e dalla ridefinizione dei rapporti fra diversi livelli della contrattazione. In realtà l'attività contrattuale in genere e quella di secondo livello in specie è rallentata dalla

centralizzazione del sistema indotta dalle condizioni economico-finanziarie e dall'impegno assorbente per raggiungere gli standard europei di stabilità finanziaria.
Si ripete cioè una sfasatura fra indicazioni normative e loro implementazione che costituisce una debolezza storica del riformismo italiano non solo in materia di lavoro e di relazioni industriali. Tale sfasatura colpisce, come nei decenni precedenti, proprio la parte più ambiziosa, e più cara a Giugni, del disegno di razionalizzazione delle relazioni Industriali: cioè la istituzionalizzazione delle funzioni di rappresentanza del sindacato.(48) Con l'aggravante che essa inficia non solo l'effettività della regolazione consensuale del sistema riproposta nell'accordo, ma anche le proposte di intervento legislativo sui due punti ritenuti necessari da Giugni per sostenere l'autonomia negoziale, rappresentatività sindacale e procedure per l'efficacia generale dei contratti, che questa volta sono definiti nell'accordo con lodevole equilibrio.
Sul primo tema il testo dell'accordo segna un progresso significativo nella regolazione, specie delle RSU, con un compromesso tra le diverse concezioni della rappresentanza sindacale, di CISL e CGIL in particolare, che è innovativo rispetto alla tradizione e alle indicazioni costituzionali dell'art. 39 nonchè ad altri ordinamenti europei basati sul cd. doppio canale di rappresentanza. Esso aiuterà l'affermazione del modello di RSU come agente rappresentativo e negoziale prevalente, ma neppure qui generale, nel sistema. Ma non sarà sufficiente a sostenere, come era destinato ad essere secondo le previsioni di Giugni, una riforma dell'art. 19 Statuto dei Lavoratori, che pure era in evidente difficoltà a rispecchiare la effettività della rappresentatività: in tal senso si erano espressi i richiami della Corte Costituzionale, e poi I risultati del referendum dal 1995.
Un intervento legislativo parziale in tema di rappresentanza sindacale doveva intervenire (più tardi) limitatamente al pubblico impiego privatizzato approfittando di una felice congiuntura non solo politica, la prima fase quella più feconda del governo Prodi, ma anche sindacale. Tale intervento consegue a un'intesa fra i massimi rappresentanti di CGIL e CISL, che applica alle rappresentanze e al comparto pubblico lo stesso sistema misto di misura, associato ed elettivo, della rappresentatività indicato nell'accordo del 1993.
La buona prova di questo compromesso nella pratica applicativa viene riconosciuta da tutti, cosicché tale formula viene richiamata negli anni successivi come modello da seguire per una legge generale sulla rappresentanza: e la esigenza di approvarla, come lo stesso Giugni ribadisce ancora oggi, mantiene tutta la sua attualità (49). I tentativi di legiferare in materia si rivelano subito deboli e poi vengono abbandonati. Il tema dell'efficacia generale della contrattazione di cui la normativa

sulla rappresentatività è un presupposto, non viene neppure seriamente affrontato. Il fatto è che nel frattempo le distanze fra le maggiori centrali confederali sono tornate a riallargarsi proprio su questi aspetti 'interni' alle dinamiche sindacali e in seguito sui temi generali della concertazione.

Anche le direttive di riforma del mercato del lavoro contenute nell'accordo del 1993, sono direttamente tributarie della elaborazione teorica di Giugni avviata con la relazione del 1982, e delle innovazioni da lui stesso attivate negli anni successivi all'accordo del 1983. Nell'insieme di queste materie Giugni individua già allora nel lavoro interinale uno degli ambiti in cui più urgente è l'intervento del legislatore per il ritardo accumulato sul punto dal nostro ordinamento, per il suo forte valore simbolico di rottura di un tabù storico quale il divieto di intermediazione.

Le indicazioni dell'accordo, su cui Giugni fa convergere con paziente opera di persuasione il consenso delle organizzazioni sindacali, riflettono la sequenza regolativa da lui sempre auspicata, cioè una intesa fra le parti sociali che definisca il contenuto del successivo intervento legislativo. questa sequenza è tanto più necessaria nel caso specifico perchè il lavoro interinale, per la sua natura fortemente controversa, non beneficiava di nessuna pratica contrattuale precedente (a differenza di quanto auspicato nelle teorie della legislazione promozionale). All'applicazione di questa parte dell'accordo Giugni si dedica specificamente con la elaborazione di un ddl governativo ricco di spunti per il successivo testo confluito nella legge 196/1997.

L'accordo sul lavoro del 1996, che prepara la legge 196, non corrisponde del tutto alla sequenza prevista da Giugni per il rapporto legge/contratto; come egli stesso renderà esplicito più tardi. Mentre gli accordi del 1983 e del 1993 *'si risolvono nella pre negoziazione di contenuti contrattuali e legislativi',* l'accordo del 1996 è *'un esempio di prenegoziazione di contenuti quasi esclusivamente legislativi che realizza',* lo sottolinea quasi con rammarico, *'un rafforzamento dello strumento legislativo ma mitigato da tecniche di integrazione della legge da parte della contrattazione, mediante l'esplicito rinvio su specifici aspetti'.*(50)

Giugni non rinuncia a considerare come ottimale una concertazione che conduca a uno scambio 'politico' fra contenuti di autoregolazione fra le parti e interventi di politica generale e quindi fra I relativi strumenti, contratto e legge. In effetti l'accordo del 1996 è da questo punto di vista parziale, anche se non mi pare corretto giudicarlo (come fa Giugni) più vicino alle procedure di informazione e consultazione che alla vera concertazione. I suoi contenuti vanno oltre la regolazione del lavoro interinale e si concentrano sul sostegno all'occupazione e che viene perseguito con varie misure: la prima riforma dei servizi all'impiego, gli incentivi al part time e

all'inserimento nel mondo del lavoro, specie dei giovani, la previsione dei patti territoriali e dei contratti d'area per favorire sviluppo e occupazione a livello locale. Oltre al riequilibrio dei conti pubblici questa è la preoccupazione prevalente non solo del governo ma delle parti sociali, che in nome di questi obiettivi accettano un patto concertativo diverso dai precedenti: ma non squilibrato (come testimoniano I buoni risultati economici e occupazionali successivi).

Ma anche questo patto registra carenze applicative su punti lasciati aperti all'intervento legislativo che resteranno tali proprio per la sfasatura fra ipotesi legislative e consenso negoziale: oltre ai temi già ricordati della rappresentatività e dell'erga omnes, si tratta della regolazione dei Consigli di fabbrica e del recepimento della direttiva Comunitaria sull'orario di lavoro (93/104), tema diventato incandescente in seguito alle proposte del partito della Rifondazione Comunista di ridurre l'orario settimanale a 35 ore (accolte genericamente dal governo, ma poi lasciate cadere). Inoltre, come ricorda ancora Giugni, neppure quella fase di incertezze, come le precedenti, riesce a completare il percorso di ridefinizione della struttura contrattuale e di precisazione formale delle regole presente già nell'accordo del 1993, specie con riferimento alle verifiche sull'attuazione degli accordi: una 'carenza che costituiva una delle maggiori debolezze degli accordi triangolari (e invero delle nostre riforme).

Il lavoro di affinamento procedurale doveva continuare; ricordo personalmente le mie proposte di proceduralizzazione della concertazione e dei suoi rapporti con l'attività di governo e parlamentare, elaborate nel 1998 sul modello del protocollo di Maastricht; e riprese sotto il governo D'Alema, proposte ambiziose, ma crollate insieme con l'ancora più ambizioso tentativo di concertazione a tutto tondo confluito nel patto di Natale del 1998.

Un bilancio significativo di questo periodo viene dalla Commissione incaricata da Prodi nel 1997 e presieduta da Giugni, di valutare il funzionamento e I risultati dell'accordo del 1993. E' un ulteriore contributo di Giugni non solo alla comprensione delle tormentate vicende della concertazione, ma anche alle modifiche da introdurre nel sistema a quattro anni dall'accordo.(51)

Se il rapporto coincide con l'esaurirsi della stagione della grande concertazione, che verrà congelata dal governo di centro-destra, rappresenta insieme un atto di fiducia nella possibilità di riprenderla e arricchirla. Il rapporto della Commissione tocca tutti I vari contenuti dell'esperienza concertativa, di cui riafferma la validità e il carattere non congiunturale. Ne rileva l'efficacia applicativa diseguale; mentre conferma l'impostazione dei risultati di stabilizzazione economica, dà un giudizio attentista sulla parte relativa alle politiche di sviluppo e dell'occupazione, perchè l'attuazione

delle norme previste nel 1993 e di quelle aggiunte dal patto del lavoro del 1996 'n*on ha potuto ancora dispiegare tutta la sua potenzialità'* (52). Indica la utilità di affrontare con il metodo concertativo altri temi di disciplina del rapporto di lavoro; a cominciare dalla *vexata quaestio* dell'orario di lavoro (e della sua riduzione). Considerata l'ostilità manifestata già nel 1993 dalle parti sociali a un intervento precettivo, l'intervento legislativo propiziato in sede di concertazione, dovrebbe dirigersi a sostenere la sperimentazione della riduzione dell'orario, mentre spetterebbe alla contrattazione, specie in sede decentrata, gestire la riduzione in termini economicamente sostenibili e possibilmente vantaggiosi per l'occupazione (53). Ma l'attenzione centrale del rapporto è dedicata ancora una volta alla revisione del sistema contrattuale: e qui le proposte conclusive rivestono un particolare valore di attualità. L'esperienza del protocollo 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 ivi formalizzato.(54) La continuità delle linee di fondo e la stabilità del quadro normativo è un elemento fondamentale per evitare rotture del contratto sociale; una preoccupazione sempre presente per un riformista innovatore come Giugni.

Le indicazioni specifiche del rapporto 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): è a questo livello decentrato che l'accordo del 1993 ha prodotto i risultati meno soddisfacenti, con una contrattazione poco innovativa concentrata su erogazioni di tipo tradizionale non collegate a parametri di produttività e redditività. A questa diagnosi fanno riscontro vari suggerimenti per l'innovazione contrattuale, ripresi anche dall'esperienza europea, di cui Giugni continua ad essere attento osservatore: una semplificazione della normative nazionali e una più accentuata flessibilità delle retribuzioni negoziate a livello decentrato; una maggiore flessibilità dei rapporti di questo livello con il contratto nazionale, tramite le cd clausole di uscita, sul modello tedesco, che permettono deroghe decentrate alla disciplina nazionale (55); la definizione di procedure o la creazione di organi bilaterali per la composizione delle controversie applicative del contratto (proposta originaria nel pensiero di Giugni).

Anche in questo caso Giugni ribadisce che per attuare queste innovazioni non basta il richiamo all'autodeterminazione delle parti e quindi va rilanciata la politica di sostegno alla contrattazione, con misure diverse a seconda dei casi; per premiare la negoziazione di retribuzioni flessibili si propone un sostegno monetario, la cd.

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 sostenere una amministrazione bilaterale del contratto e delle controversie collettive Giugni ripropone un'altra sua proposta: quella di costituire l'Agenzia per la contrattazione collettiva, sul modello anglosassone.(56)

Ma la Commissione ripropone soprattutto l'urgenza di dare soluzione legislativa ai due temi cruciali della rappresentatività sindacale e dell'efficacia erga omnes dei contratti collettivi (57). Sul primo punto segnala come utile modello di riferimento la riforma attuata nel pubblico impiego, che si ritiene estendibile anche al settore privato, in quanto combina i due indici di misura, associativo ed elettivo, della rappresentatività presenti nella tradizione italiana; ma sorvola sulle tensioni storiche esistenti al riguardo e che ostacolano ancora una soluzione positiva al problema. Non a caso il tema è del tutto eluso nel Patto di Natale del 1998 e Giugni parla in proposito di 'rimozione freudiana'.

Sul secondo punto la Commissione sottolinea motivi ulteriori rispetto al passato per riprendere la questione dell'erga omnes: cioè l'urgenza di contrastare le pratiche distorsive della concorrenza note con il nome di 'contratti pirata' e la necessità di poter utilizzare il nostro contratto collettivo come strumento per la trasposizione in Italia delle direttive sociali europee (per cui è richiesta, appunto, l'efficacia generale).

Nel merito le proposte ripetono indicazioni già presenti nel protocollo del 1993; una generalizzazione dell'efficacia dei contratti aziendali 'che siano espressione della maggioranza dei lavoratori' e più limitatamente la generalizzazione dell'efficacia dei contratti nazionali di categoria dove essa appaia necessaria al fine di normalizzare le condizioni concorrenziali delle aziende. Non si approfondiscono invece le diverse posizioni possibili per ottenere questi risultati, pur affrontate nel dettaglio nelle precedenti proposte dello stesso Giugni (v. sopra).

Evidentemente I margini di consenso su questo tema, anche all'interno della Commissione, sono ancor più esigui di quanto non apparisse nel 1993. All'esterno I dissensi dovevano emergere palesi nella concertazione dell'anno successivo, al punto che il Patto di Natale, pur così vasto esclude in toto la materia della contrattazione, che era stata centrale nel 1993.

Nel rapporto della Commissione Giugni non manca un accenno di delusione, quando si rileva che non è stato attuato l'impegno del protocollo di attribuire efficacia erga omnes *'neppure a quei contratti aziendali che siano sorretti dal consenso di una maggioranza di lavoratori*' pur a fronte *'di un contenzioso di rilevante complessità legato a forme di dissenso di lavoratori ricompresi nel campo di applicazione della*

stessa intesa aziendale': il riferimento è alla ricomparsa di intese sindacali separate riguardanti la gestione di crisi aziendali e incidenti anche in negativo sulle condizioni di singoli o di gruppi di lavoratori.(58)

Su questo tema gli auspici di Giugni per un rafforzamento del sostegno legislativo al sistema sindacale (la revisione del Titolo III dello Statuto) sembrano diventare più deboli. Ma ciò non significa che altri sviluppi non siano possibili; se ne trova traccia nelle proposte della Commissione e nelle parallele riflessioni di Giugni. La Commissione rileva l'importanza delle nuove tendenze del mercato del lavoro e in particolare l'emersione di nuove forme di lavoro variamente denominate con caratteri difficilmente inquadrabili negli schemi classici della subordinazione e dell'autonomia. E segnala l'esigenza di individuare 'duttili' strumenti di regolazione e di protezione che riconoscano le originalità di questi lavori, richiamando in proposito il dibattito appena avviato per un nuovo Statuto dei Lavori. L'indicazione lascia aperte diverse opzioni di Statuto, quali in effetti emergeranno dalle riflessioni successive; ma il rapporto sottolinea anche nel contesto di una nuova legislazione di sostegno la centralità del ruolo delle parti sociali, affermando che le tutele adatte alle nuove categorie di lavoratori non sono necessariamente individuabili nella fonte legislativa, ma possono essere adeguatamente sperimentate utilizzando la 'flessibilità e l'adattabilità del contratto collettivo'(59). Questo rilievo risente delle opinioni di Marco Biagi, presente nella Commissione e attivo nel Ministero del Lavoro; ma esprime sicuramente anche il convincimento del presidente Giugni.

La fiducia nella possibilità di positivi sviluppi si esprime anche nelle indicazioni riguardanti la concertazione contenute nel rapporto e ribadite in epoca successiva da Giugni *'Dichiarare che la concertazione è morta non serve a niente'*, sosterrà di recente riferendosi al difficile periodo del governo di centro-destra, auspicando che la marcia interrotta venga ripresa. Egli saluta con approvazione l'aprirsi alla concertazione di terreni nuovi, con l'emergenza di quello che ritiene un quarto attore, cioè le istituzioni regionali e locali (60). In effetti esse cominceranno subito, sia pure in ordine sparso, a utilizzare il metodo triangolare come strumento per esercitare con il consenso sociale le competenze loro attribuite dalla legge 59/1997 e poi dal nuovo Titolo V della Costituzione approvato nel 2001, in tema di mercato del lavoro, formazione professionale e sviluppo locale.

L' approvazione di Giugni è motivata osservando 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 tutto dedicato alla concertazione, anche se in realtà costituisce una rilettura delle sue avventure di politica del diritto, sintetica ma intensa: infatti egli afferma, in polemica

con le verbose e confuse discussioni sul tema, l'ambizione di esprimere il suo pensiero, in modo pacato con 'non più di cinque idee'. Il testo va riletto e meditato. Perchè le cinque idee riassumono alcune condizioni fondamentali dell'innovazione necessaria al diritto del lavoro per vincere le sfide del tempo presente. La concertazione *'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*'.

La concertazione è anche uno strumento per superare la crisi della legge come autorità, unica e *self implementing. 'La stessa logica della deregolazione, se non è intesa come una semplicistica e rozza proposta di ritorno a forme di autoregolazione del mercato, rinvia alla ricerca di tali strumenti'*: quelli della integrazione fra legge e contratto, avviati da Giugni. Per questo la concertazione è al crocevia dei rapporti fra pubblico e privato, fra legge e contratto: lo stesso patto del 1998 la indica *'come strumento di collegamento fra legislazione e autonomia collettiva'* e l'esperienza storica conferma che essa è stata attuata *'proprio per stabilire un punto di incontro tra volontà collettiva e volontà legislativa'.*

N O T E

1. Questa qualificazione del giurista viene sostenuta da Giugni, insieme con F. Mancini, in polemica con I giuristi formalisti nell'infuocato dibattito seguito all'approvazione dello Statuto dei lavoratori, nel convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto del lavoro: lo ricorda e lo conferma nella bella e appassionata opera recente *La lunga marcia della concertazione,* conversazioni con P. Ferrari e C. La Macchia, Mulino, Bologna, 2003, p.24.

2. Cfr. il mio *Politiche del lavoro,* Mulino, 2001, p. 12.

3. G. Giugni, *Introduzione* a *Lavoro, legge, contratti*, Mulino, 1989, Bologna, p. 10.

4. G. Giugni, *Introduzione,* cit., p. 13.

5. Questa trama è sinteticamente rievocata in G. Giugni, *Introduzione* a *Lavoro, leggi, contratti*, cit., p.15 - p.19.

6. Nel notissimo saggio *Teoria e ideologia del diritto sindacale*, Milano- Bologna, 1972.

7. G. Giugni, *Introduzione,* cit., p. 19.

8. Cfr. *I licenziamenti nell'industria italiana,* Bologna, 1968; B. Veneziani, *La mediazione dei pubblici poteri nei conflitti di lavoro*, Bologna, Mulino, 1972; G. Veneto, *Contrattazione e prassi nei conflitti di lavoro*, Bologna, 1974; T. Treu, *Sindacato e rappresentanze aziendali,* Mulino, Bologna, 1971, e successivamente T. Treu, *Una ricerca empirica sullo Statuto dei lavoratori negli anni 80*, GDLRI, 1984.

9. *La lunga marcia della concertazione,* cit., p.18

9bis. Cfr. anche una rievocazione biografica di questa stagione, G. Giugni, *La memoria di un riformista*, a cura di A. Ricciardi, Mulino, Bologna, 2007, p. 80 ss.

10. Così in un articolo sintetico, ma molto efficace, pubblicato su Economia e lavoro, 1968, n. 3, p. 27.

11. Così nel saggio introduttivo alla *Theory of the Labour movement*, di S. Perlman, tradotta dallo stesso Giugni e pubblicata con il titolo *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Firenze, 1956, richiamato da Giugni in *La lunga marcia della concertazione*, cit., p. 22.

12. Ma con risultati così scarsi che egli stesso derubrica a "*fragoroso a cicaleccio*" il dibattito ultradecennale sul tema, *Introduzione,* cit., p. 23; fra gli interventi in proposito Giugni ricorda in particolare *Il problema del controllo operaio e della democrazia industriale,* in AA. VV., *Egemonia, democrazia e transizione al socialismo*, Mulino, 1977, p. 119 ss.

13. *Introduzione al dibattito per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro*, Econ. Lav., 1967, II, p. 18 ss.

14. *La lunga marcia della concertazione,* cit., p. 34.

15. *La lunga marcia della concertazione,* cit., p. 37.

16. Così P. Ichino (a cura di), *Intervista a Gino Giugni*, RIDL, 1992, p. 447.

17. *La lunga marcia della concertazione,* cit., p. 31

18. *La lunga marcia della concertazione*, cit., p. 26.

19. *La lunga marcia della concertazione*, cit., p. 27.

20. Così nella intervista curata da Ichino, cit., p. 441.

21. La lunga marcia della concertazione, cit., p. 35.

22. *Esperienze corporative e postcorporative nei rapporti collettivi di lavoro*, Mulino, 1956, ora in *Lavoro, leggi, contratti*, cit. , p. 36.

23. *Azione sindacale, politica giudiziaria, dottrina giuridica*, in Quaderni Rassegna Sindacale, 1974, ora in *Lavoro, leggi, contratti,* cit. , p. 227-303.

24. *Azione sindacale, politica giudiziaria*, cit., p. 224.

25. *Introduzione* a *Lavoro, leggi, contratti*, cit., p. 14.

26. *Il diritto del lavoro negli anni 80*, in DLRI, 1982, p. 373 ss. ora in *Lavoro, leggi, contratti*, cit., p. 293.

27. *Il diritto del lavoro*, cit., p. 295 – 310 ss.

28. *Il diritto del lavoro,* cit., p. 311 e p. 314.

29. *Il diritto del lavoro*, cit., p. 319

30. *Il diritto del lavoro,* cit., p. 332. E' il tema della flessibilità negoziata, tuttora centrale nei dibattiti di politica del lavoro.

31. *Il diritto del lavoro,* cit., p. 353.

32. *Il diritto del lavoro,* cit., p. 320

33. *Introduzione*, cit., p. 22.

34. *Giuridicazione e deregolazione del diritto del lavoro italiano*, in DLRI, 1986, p. 317 ss. ora in *Lavoro, leggi, contratti*, cit., p. 363.

34bis. La nuova disciplina che commisurava il trattamento non all'ultima retribuzione ma a quelle percepite nel corso di tutto il rapporto *'funzionò subito molto bene come argine all'inflazione'*. G. Giugni, *Memoria di un riformista,* cit., p. 124.

35. *Giuridicazione e deregolazione*, cit., p. 363.

36. G*iuridicazione e deregolazione*, cit., p. 363 ss.
37. *Giuridicazione e deregolazione*, cit., p. 352.
38. *Giuridicazione e deregolazione*, cit., p. 350.
39. *Giuridicazione e deregolazione,* cit., p. 363.
40. *La lunga marcia,* cit., p. 43.
41. *La lunga marcia*, cit., p. 44
42. *La lunga marcia,* cit., p. 40.
43. *La lunga marcia,* cit., p. 48.
44. *La lunga marcia,* cit., p. 40.
45. *La lunga marcia*, cit., p. 49 ss.
46. Le citazioni dell'intervista a Giugni a cura di Ichino, cit., p. 453, 454 e vedi anche i ricordi di Giugni, *La memoria di un riformista*, cit., p. 136 ss.
47. *La lunga marcia,* cit., p.61
48. *La lunga marcia,* cit., p. 72.
49. *La lunga marcia,* cit., p. 70.
50. *La lunga marcia,* cit., p. 81.
51. Vedi il testo del rapporto in appendice a *La lunga marcia,* cit., p. 132 ss.
52. *La lunga marcia,* cit., p. 136.
53. *La lunga marcia*, cit., p. 149.
54. *La lunga marcia*, cit., p. 133.
55. *La lunga marcia*, cit., p. 151.
56. *La lunga marcia*, cit., p. 153.
57. V. diffusamente il testo del rapporto in *La lunga marcia,* cit., p. 143 ss.
58. *La lunga marcia*, cit., p. 144.
59. *La lunga marcia*, cit., p. 153.
60. *La lunga marcia,* cit., p. 87 e p. 90.
61. *La lunga marcia*, cit., p. 95 e 99.