

>>> giugni

Legge e conflitto industriale

>>> Silvana Sciarra

Dieci anni fa, in occasione della scomparsa di Gino Giugni, in uno stato di forte emozione scelsi la metafora del viaggio per ricordarlo¹. Avevo in mente i miei anni di Università a Bari, dove avevo seguito le sue lezioni e poi discusso con lui la mia tesi di laurea: anni in cui i suoi approdi alla stazione ferroviaria coincidevano con l'inizio di settimane intense, cariche di impegni per ciascuno di noi, anche per i più giovani collaboratori dell'Istituto di Diritto del lavoro e di scienze sociali. Il professore "pendolare" – viveva a Roma e insegnava a Bari – era costantemente presente.

L'Istituto era un luogo di arrivo per il Giugni viaggiatore, una meta per i suoi progetti, oltre che per il suo magistero: ma era anche un luogo da cui partire verso nuovi traguardi. Fu infatti da Bari che Giugni partì nel 1968, accogliendo l'invito di Giacomo Brodolini ad assumere l'incarico di responsabile dell'ufficio legislativo presso il ministero del Lavoro. Nell'aula in cui teneva le lezioni Giugni condivise con noi studenti la complessità della sua scelta: da un lato la dedizione all'insegnamento, la sua cura coinvolgente nello stimolare giudizi critici e nel favorire il confronto delle idee; dall'altro il richiamo verso un dovere istituzionale, il senso di responsabilità nel mettere a disposizione del legislatore le sue conoscenze. Con Brodolini, del resto, Giugni aveva frequentato l'ufficio sindacale del Psi, partito cui era iscritto dal 1945 e in cui aveva fatto ritorno nel 1960. Insieme avevano collaborato alla definizione della prima legge sui licenziamenti, che vide la luce nel 1966².

Non ci sentimmo mai del tutto abbandonati dopo l'annuncio

del suo nuovo impegno romano, perché a Bari Giugni tornò ripetutamente, sempre carico di argomenti e di proposte. Tornò innanzitutto per condividere le tappe che condussero allo Statuto dei lavoratori, una legge di rilievo costituzionale, intrisa di riferimenti a esperienze di altri ordinamenti e in particolare alle teorie di O. Kahn-Freund sulla "legislazione di sostegno", ovvero sul ruolo ausiliario della legge rispetto alla centralità dell'autonomia sindacale. Con una scelta ritenuta dirompente sul piano didattico, Giugni proiettò in aula un documentario sull'autunno caldo girato nelle fumose stanze del ministero del Lavoro durante la difficile trattativa del rinnovo del contratto collettivo dei metalmeccanici: un documento di grande impatto, in seguito riemerso dagli archivi della Rai.

Furono le persone a determinare certi eventi
e fu la loro cultura pluralista delle relazioni
sindacali a determinare il cambiamento

Nessuna immagine avrebbe potuto essere più efficace per illustrare la realtà cruda del confronto negoziale e la difficile costruzione della pace sociale. Nessuna lezione *ex cathedra* avrebbe potuto spiegare meglio il senso profondo delle sue convinzioni, sul piano scientifico e su quello istituzionale. Giugni e il suo progetto restano per me raffigurati in quelle immagini: andare e venire da una stanza all'altra del ministero, parlare con l'uno e con l'altro dei negoziatori, mediare, trovare soluzioni, spingere in avanti, costruire.

Da questi pochi – ma sempre vividi – ricordi emerge per me la statura di un professore-legislatore, conoscitore dall'interno del sistema italiano di relazioni sindacali e al tempo stesso aperto alla comparazione, intesa come strumento euristico di continua espansione degli orizzonti di ricerca. Fondatore di una scuola di diritto del lavoro variegata nella sua composizione e tuttavia compatta nell'adesione al metodo giuridico da lui elaborato, Giugni è stato un maestro nel senso pieno della parola: un mentore che ha saputo lasciare libere le

¹ S. SCIARRA, *Gino Giugni viaggiatore*, in *Sociologia del diritto*, 2009, p. 199. L'archivio di Giugni è conservato a Roma dalla Fondazione Pietro Nenni. Una prima raccolta delle carte si deve a M. Felicoli e A. Ricciardi. Il riordino e l'inventario del fondo sono stati curati da C.P. Di Martino e O. Nicodemo nell'ambito del progetto *Senato on line*, che prevede l'archiviazione e la digitalizzazione di documenti appartenuti a importanti personalità politiche senatori della Repubblica.

² Descrivendo quella esperienza ha scritto: "Ho inventato il giustificato motivo di licenziamento" (G. GIUGNI, *Fondata sul lavoro?*, conversazioni con A. Orioli, Ediesse 1994, p. 50).

// 20 //



briglie, ma anche guidare con rigore la creatività scientifica dei suoi allievi.

Ma facciamo un passo indietro, per comprendere da quali altri luoghi Gino Giugni era partito, prima della sua affiliazione con l'Università di Bari, durata dal 1960 al 1974. La sua ansia di scoprire era dettata da molte ragioni. La prima, forse la più immediata nel suo percorso di studioso, consisteva nel superamento delle teorie corporative sedimentatesi nella parte più tradizionale della dottrina giuslavoristica, difficili da scrostare anche perché dense di pregiudizi verso l'innovazione del metodo nella ricerca giuridica.

L'altra ragione, non meno incisiva, era dettata dalla sua personale vicenda professionale. Lasciata Genova, sua città natale, Giugni si trasferì a Roma per dirigere il Centro di preparazione politico-amministrativa fondato da "esponenti della

sinistra cristiana vicini a Felice Balbo, un gruppo che in quello stesso periodo dava vita alla breve esperienza della rivista *Terza Generazione*³. La brevità di quella prima esperienza non gli impedì di consolidare la convinzione che dedicare energie alla formazione di quanti si apprestavano a svolgere ruoli direttivi era compito di primaria importanza sia nella vita politica sia nel mondo del lavoro.

Giugni fu facilitato nel perseguire questo obiettivo da importanti collaborazioni con figure di rilievo, prevalentemente all'interno delle aziende di Stato. Dapprima gli fu offerta una collaborazione con Mattei all'Eni nel 1955; poi si aprirono

³ Come riferisce B. Settimi nel commentare il testo di una lezione inedita tenuta da M.S. Giannini presso il Cppa, rinvenuto nell'archivio Giugni presso la Fondazione Nenni (*Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, p. 677-678).

per lui le porte dell'Iri, dove Glisenti gli chiese di entrare nel "Servizio studi del lavoro". Da quell'osservatorio Giugni seguì la cruciale vicenda della creazione del ministero delle Partecipazioni statali e dell'uscita delle imprese a partecipazione statale dalla Confindustria nel 1960, con la nascita dell'Intersind.

Prese corpo da quei fatti una incisiva riforma della contrattazione collettiva, allora ancora basata su un modello marcatamente accentrativo del sistema corporativo. Nel 1962 con il "Protocollo Intersind-Asap" – quest'ultima in rappresentanza delle aziende petrolchimiche dell'Eni – si attuò un originale decentramento della contrattazione verso il livello aziendale. Fu un passaggio che facilitò l'adeguamento della retribuzione a realtà aziendali differenti e consentì di interpretare il mutamento tecnologico in senso evolutivo, valorizzando le mansioni dei lavoratori nella loro complessità e nella loro adattabilità a nuove esigenze organizzative. Non è un caso che proprio sui temi delle forme incentivanti della retribuzione – in particolare il cottimo – e sulla disciplina del mutamento di mansioni si sia concentrata una parte rilevante della sua produzione scientifica.

Quegli anni furono caratterizzati da una straordinaria coincidenza di eventi e dalla presenza contigua di figure fra sé diverse per provenienza e formazione e tuttavia accomunate dal convincimento di poter incidere sulla determinazione delle politiche legislative e di sapere promuovere riforme fondate sul consenso sociale. Giugni frequentò tra l'altro, come docente, il Centro studi della Cisl, collocato nelle colline fiorentine in Via della Piazzola, luogo di transito di figure rilevanti nella formazione del diritto del lavoro e sede di elaborazione delle politiche sociali dell'epoca. Questo dato culturale fa riflettere: non tanto per un'evocazione nostalgica, quanto per evidenziare l'incisività di un progetto che ha fondato l'intento riformatore degli attori sociali sulla competenza e sulla diretta conoscenza delle realtà produttive.

Nella valutazione storica è proprio questo l'elemento che più colpisce, anche quando si valorizza la spiccatamente propensione di un sindacato – la Cisl – nel tessere rapporti negoziali innovativi e soprattutto nell'aprire il livello aziendale della contrattazione. Furono le persone a determinare certi eventi e fu la loro cultura pluralista delle relazioni sindacali a determinare il cambiamento. Nel caso di Giugni, la scelta di orientare le sue energie per favorire politiche legislative innovative fu anche dettata da una posizione critica all'interno del partito socialista. Fu una scelta di campo che gli consentì di liberare

in molte circostanze giudizi indipendenti, e al tempo stesso di tracciare un coerente cammino delle riforme⁴. La propensione a creare consenso e allacciare i fili della concertazione sociale si manifestò in modo incisivo quando Giugni fu chiamato dall'allora ministro del Lavoro Vincenzo Scotti a elaborare il testo di un accordo firmato nel gennaio del 1983 e divenuto punto di partenza per successivi avanzamenti nella riforma del sistema di indicizzazione dei salari. Fu quella una svolta personale di non poco conto, perché alla parziale insoddisfazione del giurista riformatore – che avrebbe voluto imprimere un tocco più marcato alle politiche salariali e al governo del conflitto industriale – si aggiunse la drammaticità di un attentato alla sua persona per mano delle Brigate Rosse. Ma la "lunga marcia della concertazione"⁵ non si fermò: proseguì per tappe complesse e con profonde divisioni, per giungere poi all'altra cruciale vicenda nella vita istituzionale di Giugni, la partecipazione come ministro del Lavoro al governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi.

È importante non dimenticare e anzi continuare a ricordare e a diffondere le sue idee

Ecco dunque un'altra ragione che caratterizza l'ansia di scoprire dello studioso. Giugni è in prima linea nella ricerca di nuovi equilibri: la fattibilità di una politica dei redditi proprio negli anni in cui l'Italia si appresta a entrare nel sistema della moneta unica; il contrasto a qualunque adeguamento automatico delle retribuzioni per rivalutare dinamiche negoziali ordinarie; la creazione di una cultura del conflitto che accompagni le scadenze della contrattazione; la costruzione di regole sulla rappresentatività dei soggetti negoziali. L'accordo raggiunto sul testo del Protocollo del 23 luglio 1993 è un altro tassello nel mosaico concertativo, saldamente ancorato a valori costituzionali, oltre che a principi di democrazia sindacale.

La coerenza del suo progetto – anche se ancora oggi parzialmente incompiuto – è nelle cose: il ministro del Lavoro è colui che tanti anni addietro aveva tradotto il saggio di Otto Kahn-Freund *Intergroup conflicts and their settlement*⁶, con il preciso intento di avviare una lenta ma costante opera di

⁴ G. GIUGNI, *La memoria di un riformista*, a cura di A. Ricciardi, il Mulino 2007; Id., *Socialismo: l'eredità difficile*, il Mulino 1996.

⁵ G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, conversazioni con P. Ferrari e C. La Macchia, il Mulino, 2003.

⁶ Apparso in *The British Journal of Sociology* nel 1954 e poi pubblicato nella rivista della Cisl *Politica sindacale* nel 1960 con il titolo *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*.

sprovincializzazione delle relazioni sindacali in Italia e di introdurre contrappesi nella misurazione dei rapporti di forza. Se di tappe si vuol continuare a parlare, all'interno di un'evoluzione quasi logica, la seguente è contrassegnata dalla presidenza della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (1996-2002). Si deve alla sua conoscenza delle regole del conflitto l'avvio di un'esperienza innovativa che è stata osservata con interesse all'estero per le sue molte peculiarità.

Il taglio prescelto per questo breve ricordo di un anniversario intende, come si vede, privilegiare un aspetto dominante della personalità di Gino Giugni: la sua propensione alla conciliazione di posizioni contrapposte, il suo animo profondamente democratico e pluralista, la sua lealtà istituzionale. Altro ancora si potrebbe dire. Ma proviamo solo a elencare qualche motivo in più per cui è importante non dimenticarlo e non lasciare nell'oblio le sue idee.

Innanzitutto Giugni ha creduto nell'intermediazione dei corpi



sociali. Per questo ha valorizzato la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione non solo in termini teorici, ma anche con azioni pratiche. Ha reso dinamica l'evoluzione di rapporti collettivi statici e con questo ha guidato le parti sociali a comprendere dove talvolta si annidava la vischiosità delle loro proposte. Non vi è stata, dunque, acritica organicità alle posizioni assunte da sindacati e imprenditori, ma stimolo critico costante, equidistanza e incitazione a superare lo *status quo*.

Nella stesura dello Statuto dei lavoratori ha magistralmente affiancato alla tutela dei diritti fondamentali della persona nei luoghi di lavoro la promozione dei diritti a esercizio collettivo. Anche in questo percorso è stato guidato da una lettura in senso evolutivo della Costituzione.

Le tutele da destinare al contraente debole nel contratto di lavoro sono state da lui intese come emancipazione da una condizione antica di subordinazione e dunque come contrappeso all'esercizio arbitrario dei poteri del datore di lavoro. Un'idea garantista – ma al tempo stesso flessibile – della normativa posta a presidio dei soggetti più deboli lo ha indotto a comprendere le grandi trasformazioni dei processi produttivi e a contrastare un diritto del lavoro “alluvionale” – come descritto da lui stesso – preferendo sempre riforme organiche che non tradissero lo spirito originario della disciplina.

Le misure forse più complesse da concepire sono state quelle per combattere la disoccupazione e creare nuovi posti di lavoro. In una lezione a Milano, all'Università Cattolica, rilesse il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 della Costituzione, auspicando riforme dello Stato sociale affiancate a quelle del mercato del lavoro⁷. La tiepida apertura al “Libro bianco” di J. Delors e la pienezza dello sguardo comparato che precede le sue valutazioni portano a conclusioni preoccupate. Torna in quello scritto il suo tormentoso rimpianto per un socialismo senza eredità da lasciare ai più giovani, e forse il presagio che il diritto del lavoro divenisse terreno conteso della politica, terra di conquista dell'economia e selva intricata di disposizioni volatili, frequentemente cambiate, senza una profonda sedimentazione nella realtà sociale. Quel presagio ci rincorre nell'osservazione dei fatti contemporanei. Per questo è importante non dimenticare e anzi continuare a ricordare e a diffondere le sue idee.

⁷ G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, *Vita e pensiero*, 1998, p. 47 ss.