

# Ricordando Gino Giugni

*Verso una stagione delle riforme?*

**di Pier Francesco Acquaviva e Alberto Mattei**

«L'inquietudine per la ricerca, il pungolo del dubbio, la volontà del dialogo, lo spirito critico, la misura nel giudicare, lo scrupolo filologico, il senso della complessità delle cose!». Sono gli strumenti per affrontare i problemi, esemplarmente proposti anni addietro da uno dei Maestri civili del nostro Paese, Norberto Bobbio. Si potrebbero ben congiungere con i tratti propri di un altro importante studioso, come Gino Giugni, recentemente scomparso.

Ricordare l'opera di uno dei Maestri del diritto del lavoro italiano significa tracciare un peculiare percorso intellettuale, nel quale l'iter scientifico si immedesima con quello politico; dove la politica è intesa come strumento di trasfusione dei convincimenti, delle riflessioni e dei pensieri maturati sul piano teorico.

A differenza di Bobbio, che si definiva "soltanto un professore"<sup>2</sup> Giugni è stato qualcosa di più. La sua lezione è quella dell'intellettuale che ha creduto profondamente nella politica delle riforme, preferendo «inventare progetti di ricerca [...], proposte legislative e naturalmente vederle trasformate in legge<sup>3</sup>», rimanendo convinto che l'impegno del giurista, vero e proprio "politico del diritto"<sup>4</sup> non dovesse circoscriversi nell'ambito accademico, ma andare oltre, cogliere la sfida, operando con le Istituzioni dello Stato.

Risulta arduo, se non per grandi linee, dar conto dell'importanza che ha avuto Giugni per il diritto del lavoro del nostro Paese.

All'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, Giugni, insieme all'amico e collega Federico Mancini, aprì la strada al diritto sindacale italiano, fornendo un contributo decisivo per la prospettiva delle relazioni industriali<sup>5</sup>.

— **Pier Francesco Acquaviva** Dottorando di ricerca - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

— **Alberto Mattei** Dottorando di ricerca - Università degli Studi di Trento



**FOCUS**

La più completa elaborazione teorica avvenne con la sua prima monografia per l'acquisizione della libera docenza in Diritto del lavoro nell'Università di Bari tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta<sup>6</sup>. Giugni riuscì a dimostrare che, pur in assenza di norme di legge codificate, le organizzazioni sindacali avevano dato vita a un ordinamento autonomo, dotato di propri criteri, di regole e di risoluzione di conflitti: un ordinamento giuridico intersindacale, figlio delle lezioni di Santi Romano e di Otto Kahn Freund<sup>7</sup>. Grazie a questo contributo, si aprirono gli orizzonti dello studio del diritto vivente in una nuova cornice di rapporti tra Stato e gruppi sociali, dando rilievo all'interdisciplinarietà tra l'indagine giuridica e gli studi di sociologia e di teoria delle relazioni industriali, sulla scorta dell'esperienza di studio negli Stati Uniti dei primi anni Cinquanta<sup>8</sup>.

Con la fine degli anni Sessanta l'elaborazione di Giugni raggiunge l'apice con la legge n. 300 del 1970, lo Statuto dei lavoratori, per il quale lavora all'elaborazione come consulente dell'allora Ministro socialista Brodolini. La normativa guardava alle esperienze inglesi e americane dell'attività sindacale: era necessaria una normativa "promozionale" integrata con la contrattazione collettiva, che ampliasse il potere negoziale e operativo delle articolazioni aziendali del sindacato, come avveniva nelle *branches* e nei *locals* delle aziende americane<sup>9</sup>.

Al fondo della legislazione, vi era l'idea che le relazioni sindacali sono relazioni collettive, regolate dall'azione di gruppi portatori di interessi diversi, contrapposti ma non necessariamente confliggenti, dalla cui azione nasce la composizione degli interessi in gioco.

Negli anni successivi, oltre all'apporto fondamentale dell'istituzione del trattamento di fine rapporto all'inizio degli anni Ottanta, l'azione politica e riformatrice di Giugni ha dato vita al Protocollo Ciampi tra le parti sociali del 23 luglio 1993, alla cui origine c'era l'idea che la centralità del sistema della contrattazione per un moderno sistema di relazioni sindacali debba essere parallelamente legata all'individuazione di strumenti e di composizione dei conflitti.

Il Protocollo ha rappresentato un tentativo di dare una cornice definita al sistema di contrattazione collettiva, prefigurando soggetti, meccanismi e tecniche che tenessero assieme moderazione salariale, regolazione del conflitto, garanzie per il valore reale delle retribuzioni e una politica sociale della concertazione tra gli attori in gioco, che avrebbe poi permesso l'ingresso nell'Euro.

Giugni è stato simbolo di una cerniera fra istituzioni e mondo del lavoro che, come Massimo D'Antona e Marco Biagi, lo ha reso protagonista, suo

malgrado, della follia delle Brigate Rosse, cadendo vittima di un attentato nei primi anni Ottanta, quando era in procinto di diventare Senatore tra le fila del Partito Socialista Italiano.

Oggi i tempi sono mutati, gli attori in gioco pure. La politica delle riforme perché sia attuabile, come ci insegna Giugni, richiede non solo coraggio e tenacia, ma anche misura ed equilibrio nel proporzionare gli interventi e bilanciare gli interessi in gioco<sup>10</sup>.

### **Verso una stagione delle riforme?**

Il tema delle riforme di taluni istituti del diritto del lavoro e del diritto delle relazioni industriali è, oggi più che mai, all'ordine del giorno. Qualche traguardo, seppur tra difficoltà e divisioni, è già stato raggiunto, come nel caso dell'Accordo cosiddetto separato del 15 aprile 2009 sui nuovi assetti della contrattazione collettiva, in sostituzione del Protocollo Ciampi del luglio 1993. Molti altri temi, invece, sono questioni aperte di discussione: *flex-security*, Statuto dei Lavori, contratto unico e sistema di ammortizzatori sociali solo per citare i più dibattuti.

Se, da un lato, si avverte inequivocabilmente la necessità di apportare delle modifiche al nostro impianto regolatorio, d'altro canto la crisi economica in atto non solo ha rallentato l'eventuale approvazione di riforme così importanti ma ha evidenziato, al contempo, la tenuta di alcuni istituti storici del nostro ordinamento come la Cassa Integrazione Guadagni - che ha avuto il merito di tenere ancorati alle imprese i lavoratori per un periodo di tempo ragionevole.

Ecco dunque che, quando si parla di riforme strutturali del diritto del lavoro è bene non farsi prendere da facili entusiasmi e non incorrere nel rischio di inseguire modelli di altri paesi che funzionano proprio perché inseriti in contesti ben diversi, sia da un punto di vista dell'architettura del *welfare state* che da uno storico e, in un certo senso, sociologico e culturale. La spesa sociale italiana, è bene ricordarlo, si colloca leggermente al di sopra della media dei Paesi OCSE, con una composizione manifestamente squilibrata in favore della spesa pensionistica con il 66,7%, seguita da sanità (24%) e assistenza (8,1%)<sup>11</sup>. Situazione che è dovuta, in parte, all'andamento demografico del nostro paese; si consideri che la percentuale degli over 65 in Italia, nel 2007, è del 19,9%, mentre nel 2030 gli over 65 con 14,4 milioni di persone, costituiranno il 26,5% della popolazione. Nell'attuale struttura degli ammortizzatori sociali vi sono molte iniquità di trattamento e le varie forme di sostegno al reddito non seguono un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo.

Quello che, certamente, è pensiero condiviso, è che non sono più sufficienti degli interventi che siano volti a sostenere le persone nei periodi di emergenza, che sono sì necessari per alleviare il bisogno di chi si trova in situazioni di vulnerabilità sociale ma che possono avere un impatto limitato in termini prospettici: sono necessarie politiche di *welfare to work*, accompagnate da un sistema di costante monitoraggio e di un approccio per obiettivi.

Il recente intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi<sup>12</sup> va in questa direzione e, in tal senso, il dato da cui partire o, meglio, uno dei problemi principali da superare, risiede nella qualificazione dei contratti di lavoro, con tutte le conseguenze che si generano da un punto di vista delle tutele e dei diritti; il mercato del lavoro italiano, infatti, è caratterizzato da un dualismo che vede da un lato i lavoratori garantiti, tutelati e rappresentati e, dall'altro, coloro che, a diverso livello, sono privi di tutele, garanzie o di rappresentanza<sup>13</sup>. E tale dualismo si declina in diversi aspetti che abbracciano anche le relazioni industriali e la rappresentanza: il confronto sulle prime si è storicamente concentrato sulla platea degli occupati a tempo indeterminato, così come è noto che in Italia non sia presente una vera forma di rappresentanza degli interessi dei lavoratori disoccupati. Probabilmente proprio il "tema disoccupati" rappresenta la vera emergenza, ancor prima di nuove norme; il punto da cui partire sta nel cercare soluzioni per incrementare i tassi di occupazione, in un paese dove solo 23 milioni di persone lavorano regolarmente su una popolazione di 60 milioni e altri 5/6 milioni sono occupati in nero, espressione di un'economia sommersa che viaggia tra il 23 e il 27% del Pil italiano<sup>14</sup> - a fronte dei cosiddetti target di Lisbona per il mercato del lavoro che prevedono un tasso di occupazione del 70%, con 60% di occupazione femminile e 50% di occupazione over 50. Così come non possono essere più procrastinati provvedimenti su un tema che coinvolge soprattutto le donne, quello del *work-life balance*. Per quanto concerne i servizi di cura per l'infanzia, la Strategia di Lisbona ha fissato per l'Italia una copertura media della domanda pari al 33% ma, come noto, si è attualmente lontani da questo traguardo e pertanto sarà necessario promuovere una pluralità di soluzioni, dai nidi aziendali e interaziendali ai servizi condominiali o interfamiliari, all'integrazione in sistemi continui del ruolo dei diversi operatori pubblici, delle famiglie, del volontariato, degli operatori privati. Senza dimenticare che l'obiettivo principale quando si parla di bilanciamento vita-lavoro rimane, probabilmente, quello di introdurre maggiore flessibilità nell'orario di lavoro<sup>15</sup>.

Al sindacato stesso si chiede di individuare forme di tutela e di rappresentanza meno tradizionali e più innovative, a partire da quelle che riguarda-

no le categorie di lavoro maggiormente esposte ai rischi, accogliendo una visione delle relazioni industriali partecipative e non conflittuali che prevedano, anche, forme di prevenzione e moderazione dei conflitti sindacali, proprio come leva strategica per la competitività e lo sviluppo. Vi sono degli istituti che sono già previsti in importanti contratti collettivi nazionali di lavoro come quello dei metalmeccanici ma che, nella prassi, non si sono trasformati in strumenti effettivi, come gli enti bilaterali, pensati proprio per la gestione condivisa dei servizi che possono dare valore al lavoratore-persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria.

Si inserisce in questo contesto il progetto di Statuto dei Lavori<sup>16</sup>, inteso come corpo di tutele progressive del lavoro costruite per geometrie variabili e modulabili in funzione della anzianità di servizio e del reale grado di dipendenza economica del lavoratore; un sistema che ha l'obiettivo, pertanto, di individuare un'area di inderogabilità assoluta di diritti fondamentali ascrivibili a ogni prestazione lavorativa, cui affiancare ulteriori tutele.

## note

---

- <sup>1</sup> N. Bobbio, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1995, pag. 280.
- <sup>2</sup> N. Bobbio, *Autobiografia*, Laterza, Roma-Bari, 2004; definito anche "Intellettuale Grillo Parlante" da U.Eco, *Politica e cultura. La missione del dotto rivisitata*, in *Lezioni Bobbio*, Einaudi, Torino, 2006, pag. 23 ss.
- <sup>3</sup> P. Ichino (a cura di), in *Intervista a Gino Giugni*, in *RIDL*, I, 1992, pag. 411 ss. (ora anche in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 472 ss.).
- <sup>4</sup> Di se medesimo Giugni pensava: "Non sono ancora certo, né lo saprò mai, se sono un giurista prestato alla politica o un politico prestato al diritto" G. Giugni, *Minima personalia*, in *Belfagor*, 1987, pag. 214, ora ripreso in U. Romagnoli, *Giuristi del lavoro*, Donzelli, Roma, 2009, pag. 107.
- <sup>5</sup> G. Giugni, F. Mancini, *Per una cultura sindacale in Italia*, in *Il Mulino*, 1954, pag. 28 ss.
- <sup>6</sup> G. Giugni, *La memoria di un riformista*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 114.
- <sup>7</sup> G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960.
- <sup>8</sup> G. Giugni, *Introduzione a S. Perlman, Per una teoria dell'azione sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma, 1960. Più in generale, gli stessi anni sessanta rappresentarono una ricca stagione di vivacità intellettuale in molteplici campi del diritto: il nome di Gino Giugni si collega a quelli di altri studiosi, come Rodotà, Cassese e lo stesso Mancini, animatori di riviste come *Politica del diritto* dell'editore bolognese il Mulino. Sul fronte di quelli che sono le riflessioni in merito al ruolo degli intellettuali oggi ved. da ultimo A. Asor Rosa, *Il grande silenzio. Intervista sugli intellettuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- <sup>9</sup> G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 23.
- <sup>10</sup> T. Treu, *Un innovatore del diritto*, in *la Repubblica*, 6 ottobre 2009, pag. 15; per la prospettiva di adattamento dello Statuto dei Lavoratori ai tempi nuovi ved. P. Ichino, *L'addio a Giugni. Cambio il mondo del lavoro*, in *Il Corriere della Sera*, 6 ottobre 2009, pag. 20.
- <sup>11</sup> Cfr. *La vita buona nella società attiva*, Il Libro Verde sul futuro del nostro welfare, Ministero del Lavoro, 28 luglio 2008.
- <sup>12</sup> M. Draghi, *I motivi dell'assicurazione sociale*, Lezione Onorato Castellino - Intervento del Governatore della Banca d'Italia, Collegio Carlo Alberto, Moncalieri, 13 ottobre 2009, reperibile in [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi\\_131009/Moncalieri\\_13\\_10\\_09.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_131009/Moncalieri_13_10_09.pdf)
- <sup>13</sup> V. *Verso una proposta di Statuto dei lavori*, Acli - Dipartimento Lavoro, Ottobre 2009.
- <sup>14</sup> Cfr. *La vita buona nella società attiva*, cit..
- <sup>15</sup> Si consideri *La promozione delle pari opportunità nelle Piccole e Medie Imprese*, indagine realizzata da Sistemi Formativi Confindustria, presentata a Roma lo scorso il 15 settembre, nel corso del convegno nazionale "Donne e lavoro: i successi delle pari opportunità".
- <sup>16</sup> Inizialmente elaborato da M. Biagi - M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro subordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno "Statuto dei lavori"?*, *LD*, 4, 2009, pag. 571 ss.