



Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 316/2016

© Francesco Liso 2016
francoliso@virgilio.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori^α

Francesco Liso

1. Introduzione. Gli ambiti dell'impegno di Giugni negli anni '50 e '60.	2
2. La sua visione politica incentrata sullo sviluppo del sindacato e dei condizionamenti che esso poteva esercitare nei confronti del potere imprenditoriale attraverso la contrattazione collettiva e l'amministrazione degli istituti da essa generati. Le critiche all'esperienza sindacale a lui contemporanea.	6
3. Le critiche svolte attraverso l'attività scientifica.	11
4. Continua.	13
5. Continua. La sua opera centrale: l'introduzione allo studio dell'autonomia collettiva.....	17
6. Gli anni del centro-sinistra. L'impegno sul versante della politica legislativa. Le divergenze sul tema dello statuto dei lavoratori rispetto alle posizioni della Cisl.....	22
7. Continua. ... e rispetto alle posizioni dei giuristi vicini alla Cgil.	29

^α Il presente scritto è destinato ad essere pubblicato in un volume curato da Claudio Torneo ed Enzo Bartocci, *I socialisti e il sindacato*, Viella editore, Roma. Esso costituisce parte di una ricerca su "Le culture del socialismo", promossa dalla Fondazione Giacomo Brodolini e diretta da E. Barotocci.

1. Introduzione. Gli ambiti dell'impegno di Giugni negli anni '50 e '60.

Gino Giugni incarnava la figura di un intellettuale che esplicitamente pone il suo sapere specifico al servizio di concreti progetti di modernizzazione della società. Il suo impegno nella ricerca non era semplicemente animato dall'ambizione – pur vivamente presente – di raggiungere primati accademici, ma da una genuina vocazione alla politica nel senso più nobile¹. Era un giurista non solo pienamente consapevole delle opzioni valoriali del suo lavoro scientifico – che, anche in ragione del suo background interdisciplinare (storia, economia, sociologia), era in grado di svolgere con una ricchezza senza pari² – ma anche interessato a portare fattivamente il suo contributo al progresso sociale e quindi disponibile ad impegnarsi nei luoghi che si mostravano più sensibili alle esigenze di modernizzazione del Paese. In questi luoghi il suo servizio non

¹ Lui stesso, in un breve scritto autobiografico, volle definirsi "un politico prestato al diritto" (*Minima personalia*, in *Belfagor*, 1987, pp. 213-219). In un brevissimo, ma appassionato ricordo, Giorgio Ruffolo (*Una dedica*, in *In memoria di Gino Giugni*, Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 2012, p. 178) di Giugni dice "Aveva un modo di ragionare pacato e riflessivo, e anche di ascoltare con attenzione. E di stare al tema, essenzialmente, senza inutili divagazioni. E con l'intenzione di giungere a un risultato pratico. Non ricordo quale autore, nel parlare di un grande intellettuale, disse che nel suo ricordo si sarebbero dovuto usare solo tre parole: ha fatto proposte. Bene, Gino ha fatto proposte che hanno inciso la storia di questo nostro Paese".

² Giugni, in una interessante *Intervista* rilasciata ad Ichino (pubblicata nella Rivista italiana di diritto del lavoro, 1992, e successivamente raccolta in *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di Ichino, Giuffrè, Milano, p. 431 ss), ha confessato che, agli inizi dei suoi studi, era tentato di approfondire più la disciplina dell'economia, che aveva cominciato a studiare per conto suo, che quella del diritto. "In un primo tempo avevo avuto infatti la sensazione che lo studio del diritto fosse perfettamente inutile dal punto di vista della trasformazione della società: chi doveva cambiare la società doveva studiarne le strutture economiche, era inutile studiare quelle giuridiche" (p.440). Questa sua tentazione la imputava al fatto che la scienza del diritto allora dominante, "e cioè la dogmatica e il formalismo, erano veramente inadatti ad una concezione del diritto come progetto politico". Fu la conoscenza degli scritti di Ascarelli a convincerlo del contrario (l'influenza di Ascarelli su Giugni è riconosciuta da Paolo Grossi (*Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 316).

Di Giugni si potrebbe dire quello che lui diceva di Selig Perlman, del quale tradusse per il pubblico italiano nel 1956 un'importante opera (v. *infra*). Nella introduzione al libro (*Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, La nuova Italia, Firenze 1956), rilevando che l'autore non nascondeva di assumere una posizione di favore per il movimento sindacale, considerava che "in questa sua diretta partecipazione alle vicende del movimento operaio, in questa deliberata volontà di essere parte, che d'altronde non incide mai sulla serenità del giudizio scientifico; in altre parole, in questa concreta adesione alla storia, Perlman si pone nettamente al di sopra di quell'«oggettivismo» che ha fatto larga breccia nella cultura americana di oggi, ma che, accentuando il distacco tra scienza e valori, esprime in realtà un momento di impoverimento della cultura, ed un isolamento dell'uomo di scienza dallo sviluppo creativo della storia".

aveva un contenuto meramente tecnico. Infatti, era animato anche da una precisa visione politica che, grazie alla sua statura intellettuale, gli consentiva di porsi come interlocutore autorevole³.

Questa sua vocazione la esplicita nel 1954⁴ quando, insieme a Federico Mancini, che lo aveva coinvolto nell'avventura della rivista *Il Mulino*⁵, pubblica su quella rivista uno scritto⁶ che costituisce una sorta di manifesto, nel quale si denuncia l'arretratezza della cultura sindacale nel nostro Paese. In particolare, sul piano operativo, il suo impegno lo esprime: collaborando con l'ufficio studi della Cisl⁷ (e svolgendo anche docenze presso la scuola

³ Coglie con efficacia questo aspetto Enzo Bartocci, stretto collaboratore di Giacomo Brodolini, il ministro che diede impulso politico all'iniziativa che portò all'emanazione dello Statuto dei lavoratori il cui progetto di legge governativo fu redatto, come noto, da Giugni: "Sbaglierebbe... chi confinasse la ricchezza culturale dell'estensore dell'articolato dello Statuto a mera perizia tecnica. Per il suo approccio interdisciplinare - dalla sociologia all'economia, dal diritto alla storia - per la sua capacità di dialogare con le correnti più moderne e innovative della cultura sociale moderna, Giugni ha costituito, nel corso della sua vita, un costante riferimento per la classe politica, per le organizzazioni sindacali, per gli studiosi" (*In ricordo di Gino Giugni*, in *Economia & lavoro* 2009, n. 3, p. 8).

⁴ Nel periodo precedente l'impegno di Giugni si manifesta soprattutto sul piano dell'attività politica militante, attraverso l'adesione al Psiup (dal quale uscirà in occasione della scissione di palazzo Barberini, conflueno nel Psli) e la partecipazione all'Unione goliardica italiana (v. Vittorio Emiliani, *Cinquattotini. L'Unione goliardica italiana e la nascita di una classe dirigente*, Marsilio, Venezia 2016). Deluso dall'esperienza saragattiana abbandonerà la politica militante per concentrare il suo impegno sulla politica culturale (v. *l'intervista* citata in nt. 2, p. 433).

⁵ La rivista venne fondata nel 1951 aprendo "il dialogo tra liberali, democratici, socialisti e cattolici" (Massimo Teodori, *Storia dei laici nell'Italia clericale e comunista*, Marsilio, Venezia 2008, p. 170). Su quell'esperienza Federico Mancini, nell'intervista rilasciata ad Ichino (pubblicata nella Rivista italiana di diritto del lavoro, 1993, e successivamente raccolta in *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana...*, cit.,) afferma che "la rivista nacque nel segno della contrapposizione con la cultura comunista dominante a Bologna in quegli anni" (p. 479).

⁶ Giugni-Mancini, *Per una cultura sindacale in Italia*, in *Il Mulino* 1954, p. 28 ss. Denunciavano la mancanza nel nostro paese di studi, come quelli che erano presenti nel mondo anglosassone, sulla realtà del sindacato e sulle sue patriche imputandola all'influenza negativa della cultura marxista portata a considerare l'azione sindacale come espressione della sfera politico-partitica, cultura che esercitava sulla stessa realtà sindacale "un'egemonia teorico-pratica difficile a contestare". Nello stesso momento rilevavano che si stava facendo strada tra i gruppi più aperti del mondo cattolico, emancipati dalle concezioni paternalistiche del solidarismo cristiano-sociale, una visione più moderna, attenta alle positive esperienze sindacali anglosassoni.

⁷ L'ufficio era "in mano ad un uomo di notevole valore, il professor Mario Romani: un cattolico conservatore che si avvaleva però di collaboratori e studiosi di varie aree, ivi compresi non pochi di area socialista: di quella parte dell'area socialista che poteva qualificarsi come socialdemocratica-laica (perché i socialisti a quell'epoca erano per lo più infognati nel loro frontismo, quindi culturalmente non sapevano produrre altro che apologie dell'Unione Sovietica)" (in *Intervista*, p. 442). Si deve ricordare che il principale collaboratore di Romani era allora un giovane economista, Franco Archibugi, grande amico di Giugni, come lui uscito dal Psiup, in occasione della scissione di palazzo Barberini, e confluito nel Psli.

di quel sindacato⁸); impegnandosi, su invito di Gianni Baget Bozzo, in un progetto, finanziato dalla sinistra DC per iniziativa di Paolo Emilio Taviani, che portò alla costituzione di un "centro di preparazione politico-amministrativa" (CPPA)⁹; collaborando con il movimento comunità di Adriano Olivetti¹⁰; collaborando dapprima con l'ufficio studi dell'Eni e

⁸ "La cosa durò fino al 1960, quando ci fu un'ondata di «normalizzazione» cattolico-clericale e venni cacciato, così come lo furono Pera e Mancini" (in *Intervista*, p. 443, ma anche in *La memoria di un riformista*, (a cura di Andrea Ricciardi), Il Mulino 2007, p. 48)). Mario Grandi, allora membro dell'ufficio studi della Cisl, garbatamente ha espresso riserve su questa affermazione, prospettando che la decisione di risolvere il rapporto fosse invece conseguente a ripensamenti organizzativi e metodologici che portavano ad affidare le docenze a personale appartenente alla organizzazione (*Gino Giugni e l'esperienza associativa della Cisl nel suo primo ciclo storico (1950-1970)*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 295, nt. 2).

⁹ V. Gino Giugni, *La memoria*, cit. p. 52 e le relative note di A. Ricciardi, p.258-259. Dopo appena un anno di attività l'esperienza si chiuse per mancanza di finanziamento. Il centro (il cui comitato direttivo era composto, oltre che da Malfatti e Baget Bozzo, da Giorgio Ceriani Sebregondi, Leopoldo Elia e Giugni, con funzioni di segretario) aveva l'obiettivo di "contribuire alla preparazione dei giovani che dimostrino una specifica attitudine allo studio dei problemi dello Stato, avendo particolare riguardo all'esigenza, oggi profondamente sentita negli ambienti dirigenti più consapevoli, di unire alla conoscenza dei mezzi tecnici la capacità di valutare i presupposti e le conseguenze del loro impegno, e pertanto di formulare giudizi di opportunità politica, anziché di mera validità tecnica o di rispondenza ad astratti modelli ideologici" (così il programma conservato nell'archivio Giugni prima richiamato). Per la loro utilità ai fini della comprensione del profilo di Giugni, è interessante riportare alcuni lungimiranti passi della relazione tenuta da Giugni al primo convegno tenuto per l'organizzazione (parzialmente pubblicata ne Il Mulino 1953) che purtroppo mantengono una loro attualità. Nella relazione, sostenendosi l'esigenza che l'intervento pubblico fosse supportato da un personale dirigente reclutato su basi nuove, si affermava: "Data l'attuale struttura universitaria italiana, esso è composto in larga prevalenza di funzionari dotati di una preparazione giuridica, conoscitori cioè della statica amministrativa, che è costituita dal diritto, ma all'oscuro dell'effettiva situazione storico-sociale sulla quale sono chiamati ad operare. Molti, i più capaci, tale conoscenza l'acquistano con studi personali o con l'esperienza. Ma la maggior parte conducono con sé, per tutta la vita professionale, il sottofondo di una preparazione che, come è quella delle nostre facoltà giuridiche, trascura lo studio dell'economia politica, antepone, spesso, il diritto finanziario alla scienza delle finanze, ha cancellato da mezzo secolo tra le materie di insegnamento la scienza dell'amministrazione, tende per una certa formazione culturale dei nostri maestri di diritto, a fornire del diritto una accezione tecnico-formalistica, che probabilmente è discutibile, ma che è certamente dannosa per chi non acceda alla carriera forense o non entri in magistratura - e forse è dannosa anche per questi ultimi").

¹⁰ Nel 1954 fu cooptato nel comitato centrale del movimento (v. Valerio Ochetto, *Adriano Olivetti. La biografia*, Edizioni di comunità, 2015). Significativi ai fini della comprensione della cultura politica di Giugni sono i seguenti passi di una lettera da lui scritta a Geno Pampaloni in occasione di quella cooptazione (la lettera è riportata dallo storico Andrea Ricciardi nel volume da lui curato Gino Giugni, *La memoria*, cit., p. 258, ed ora si trova nell'archivio Giugni della Fondazione Nenni). Dichiarando di aver abbandonato da circa tre anni la politica militante e lamentando "la fragilità delle basi morali ed istituzionali della democrazia italiana" diceva "un fenomeno come le scissioni socialiste non avrebbe potuto aver luogo, se dietro lo schermo dei partiti e delle formazioni politiche ci fosse stata una realtà operante di organismi pluralisti

successivamente con l'appena costituito Servizio studi del lavoro dell'Iri, diretto da Giuseppe Glisenti¹¹, ciò che gli consentì di seguire da vicino la famosa vicenda dello sganciamento delle imprese a partecipazione statale dalla Confindustria e la conseguente nascita dell'Intersind, nonché di dare il suo contributo¹² a quell'importante riforma del sistema contrattuale che venne sancita nel 1962 con la sottoscrizione del protocollo Intersind-Asap¹³; prestando la sua collaborazione, con l'avvento del centrosinistra, a progetti di riforma della legislazione (dapprima in una commissione tecnica che lavorò a quella che poi sarebbe diventata la legge sui licenziamenti individuali¹⁴, e poi nella veste di capo dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro dove, su incarico del ministro Brodolini, lavorò alla redazione del disegno di legge governativo sullo Statuto dei lavoratori)¹⁵.

e autonomi, saldamente radicati nella società italiana. Il Movimento è all'avanguardia nei settori più importanti, dove si gioca lo sviluppo moderno dell'Italia: dal rinnovamento della tecnica aziendale, all'urbanistica, alle attività sociali, mi sembra che l'impegno sia condotto sul metro della concretezza programmatica, che è il solo strumento per infrangere gli specchi deformanti delle ideologie e dei miti".

¹¹ Con Glisenti "lo scambio intellettuale era stato avviato in precedenza, in occasione di alcuni articoli apparsi in cronache sociali, la rivista dossettiana in cui, oltre ad esponenti della sinistra democristiana, scriveva, tra gli altri, Benedetto De Cesaris, figura di cerniera tra impresa e sindacato e primo direttore del centro studi della Cisl di Firenze" (Silvana Sciarra, *Giugni Luigi*, in *Dizionario Biografico*, treccani.it).

¹² V. Giulio Sapelli (a cura), *Impresa e sindacato. Storia dell'Intersind*, Il Mulino, Bologna 1996; Stefano Musso, *Storia del lavoro in Italia dall'Unità ad oggi*, Marsilio, Venezia 2002, 225

¹³ Con quel protocollo venne introdotta la contrattazione articolata: le aziende in mano pubblica accettavano di negoziare a livello decentrato una serie di materie legate alla specificità delle realtà aziendali e il sindacato si impegnava a limitare il ricorso allo sciopero. Sul sistema della contrattazione articolata v. Giugni, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nell'industria siderurgica e mineraria*, Giuffrè Milano 1964; Id., *La nascita della contrattazione articolata*, in Quaderni di rassegna sindacale n. 59/60, 1976.

¹⁴ La legge n.604 del 1966, impropriamente denominata, nel linguaggio corrente, come la legge sulla giusta causa. Entrò a far parte della commissione su indicazione di Tamburrano, allora consigliere politico di Nenni (v. *La memoria*, nelle note di A. Ricciardi, p. 262)

¹⁵ Come è noto, il suo impegno di consigliere del principe proseguì nel tempo. Fu consigliere giuridico del Ministro del lavoro Bertoldi, per conto del quale seguì i lavori parlamentari che portarono all'approvazione della legge sul processo del lavoro (L. n. 533/1973); fu membro del Cnel; per conto del Presidente del consiglio Spadolini presiedette una commissione che lavorò a quella che poi sarebbe diventata la legge sul trattamento di fine rapporto (L. n. 297/1982), che modificava radicalmente la struttura dell'indennità di anzianità; successivamente (1983) fu chiamato a far parte di una commissione di saggi di cui chiese la collaborazione il Ministro del lavoro Scotti per quello che poi sarebbe diventato il primo accordo triangolare di concertazione (*Il protocollo di intesa sul costo del lavoro* del 22 gennaio 1983). Quest'ultimo impegno gli valse l'attenzione delle brigate rosse, le quali attentarono alla sua vita. Fortuna volle che riuscisse a cavarsela con qualche ferita. Il clamoroso episodio propiziò la sua entrata in Parlamento (fu eletto senatore nel 1984) e da allora cominciò, per così dire, a "giocare in proprio" fino a pervenire alla carica di Ministro del lavoro del Governo Ciampi, nella cui veste contribuì a promuovere la stipula del famoso protocollo del 1993

2. La sua visione politica incentrata sullo sviluppo del sindacato e dei condizionamenti che esso poteva esercitare nei confronti del potere imprenditoriale attraverso la contrattazione collettiva e l'amministrazione degli istituti da essa generati. Le critiche all'esperienza sindacale a lui contemporanea.

Da socialista riformista ¹⁶ - di un tipo di riformismo che certamente allora non albergava nel partito socialista¹⁷ - riteneva che il progresso della classe lavoratrice dipendesse soprattutto dalla sua capacità di sviluppare, attraverso il sindacato, istituzioni idonee ad esercitare uno stabile condizionamento sul potere economico, a partire dalle realtà aziendali.

Cardini essenziali di questa visione erano due elementi, sinergicamente collegati e complementari: il conflitto ed il contratto.

(Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, 23 luglio 1993).

¹⁶ Nell'intervista ad Ichino si dichiara liberal-socialista e nell'intervista ad A. Ricciardi racconta che le persone che più hanno influenzato la sua visione del socialismo sono "il fondatore del revisionismo marxista Edward Bernstein, Gaetano Salvemini e Benedetto Croce.. a loro va aggiunto Filippo Turati" (p.98). Per l'idea che aveva del riformismo si può vedere uno scritto breve, ma denso, (*Socialismo: l'eredità difficile*, Il Mulino, Bologna 1996). Giugni rileva come - fatta eccezione della prima fase del novecento, nella quale vi fu una prassi riformista che ebbe come protagonisti il movimento sindacale, quello cooperativo e quello municipale in importanti aree del paese - nel movimento socialista una visione genuinamente riformista ha cominciato ad apparire solo nel 1981 (con il congresso del Psi a Palermo), per influsso del "vero laboratorio di idee quale fu la rivista «mondo operaio» (62), intorno alla quale "si riunì quella cultura pragmatica e laica che d'altronde in Italia era sempre circolata nella sinistra" (64). In precedenza predominava l'idea che il socialismo fosse comunque una realtà verso la quale era necessario transitare e quando si parlava di riforme c'era un sovraccarico ideologico poiché si riteneva che esse potessero avere una loro validità nella misura in cui fossero tese a realizzare quell'obiettivo. "Il riformismo che, muovendosi su un solido telaio di valori, compie un passo per volta, ma, compiuto il passo, si ferma a interrogarsi su quale debba essere quello successivo, era ancora da venire: l'arte di governo *by trial and error* non era ancora stata assimilata dalla cultura socialista" (p. 62). "La genuina politica riformistica implica ... che venga attribuito agli obiettivi un valore finale e non strumentale" (60).

¹⁷ "La grande cultura riformista visse ... in gran parte fuori e ai margini del Psi.... Salvemini, Rosselli, Dorso, Ernesto Rossi e Rossi Doria, i più autentici *mâitre à penser* del riformismo socialista, collocabili ai livelli più alti raggiunti dal pensiero politico nel nostro paese, finirono per operare fuori del Psi, o furono ospiti occasionali in una casa che per essi non fu mai molto ospitale" (Giugni, *Socialismo*, cit. p. 59; giudizi analoghi aveva già formulato da giovane *Socialismo e socialdemocrazia in Italia*, in Il Mulino 1953, 113 ss.; *Iniziativa politica e iniziativa riformista*, in Il Mulino 1954, 449 ss.). Interessante, al riguardo lo studio di David Bidussa, *La lettura del laburismo inglese nelle culture socialiste in Italia*, in David Bidussa e Andrea Panaccione (a cura di), *Le culture politiche ed economiche del socialismo italiano dagli anni '30 agli anni '60*, Fondazione Brodolini, Roma 2015, p. 65 ss. 100

Considerava il *conflitto* come componente ineliminabile di una moderna società industriale, pluralista e democratica¹⁸, nella quale gli interessi dei diversi gruppi sociali divergono e quindi sono destinati a scontrarsi senza mediazioni o soluzioni autoritative, ma sono destinati e a trovare uno spontaneo e dinamico equilibrio attraverso la contrattazione collettiva, derivandone una spinta importante all'innovazione organizzativa e tecnologica del tessuto produttivo, nonché allo sviluppo della società e del *welfare*¹⁹. In altre parole, intendendo il conflitto come espressione di una fisiologica tensione dialettica tra interessi contrapposti²⁰, si trovava sul versante decisamente opposto a coloro che inclinavano a considerare lo sciopero - che di quel conflitto costituisce una espressione - come una sorta di malattia del corpo sociale; ma nello stesso tempo, su un altro versante, considerava come decisamente limitativa per l'azione del sindacato una concezione del conflitto come epifenomeno di una lotta di classe comunque animata dalla visione di un orizzonte alternativo alla società capitalistica²¹,

¹⁸ Cfr. Mario Giovanni Garofalo, *Otto Kahn Freund. Il pluralismo e il gius-sindacalismo italiano*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1982, pp. 37 ss.; Id., *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari 1999, vol. I, pp. 453 ss.

¹⁹ La "logica del conflitto industriale, ... è tipica della società moderna e fornisce a quest'ultima una potente molla dialettica. Chiunque abbia acquisito lo spirito del mondo d'oggi, che è caratterizzato da una costante tensione verso l'innovazione, l'invenzione, la riforma, non può non accettare come positivo questo dato di fatto, che può essere negato solo da ideologie conservatrici animate da una visione statica, di una società senza fermenti e senza storia" (nella Introduzione a Umberto Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione*, Il Mulino, Bologna, 1968, p. 16). Nella *Introduzione* considerava il sistema dei rapporti collettivi fondato sul "libero contrasto di interessi, che soltanto un'autentica deformazione ideologica della realtà economico-sociale del nostro tempo può condurre a ritenere superabile" (137). Si è detto prima come Giugni si definisse liberalsocialista. Può tornare utile citare un passo di Carlo Rosselli il quale afferma che "non si serve efficacemente la causa del lavoro senza fare i conti con la filosofia del mondo moderno, fondata sull'idea di svolgimento per via di contrasti eternamente superantisi, nei quali celasi appunto il succo della posizione liberale" (*Socialismo liberale*. Einaudi, Torino 1979, p. 88, riportato da Norberto Bobbio, *Profilo ideologico del novecento italiano*, Einaudi, Torino 1986, p.158).

²⁰ Il contratto collettivo realizza una "composizione temporanea del conflitto" assumendo una "funzione sociale di un «trattato di pace»" (Giugni, *Diritto del lavoro* (voce per un'enciclopedia), in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 1979, ripubblicato in Id., *Lavoro legge contratti*, Il Mulino 1989, p.270).

²¹ In *Socialismo...*, cit. Giugni si sofferma a rilevare i riflessi negativi che quella concezione aveva avuto sull'esperienza sindacale: "ancora fino a non molto tempo fa (e in alcuni rari casi, ancora oggi) circolava, e forse prevaleva, la convinzione che la stipulazione di un accordo fosse importante, ma soprattutto per la mobilitazione che lo precedeva e gli faceva da corona. Da ciò conseguiva che la cultura contrattuale di molti quadri sindacali si manteneva a un basso livello, per l'evidente ragione che il momento ritenuto nobilitante era l'azione, la mobilitazione, non la stipulazione e la conseguente buona gestione. In questo modo, anche quando il risultato contrattuale era appagante, esso veniva successivamente svalutato dalla cattiva o nulla gestione". Questa concezione movimentista dell'azione sindacale "corrisponde

e quindi, in fin dei conti, come variante o sottoprodotto del conflitto politico, come era nella visione dominante negli anni '50, visione che, a suo dire, finiva per negare la specificità dell'esperienza sindacale²². Muovendo da una prospettiva liberale e socialdemocratica vedeva il capitalismo²³ non come un nemico da abbattere, bensì come una controparte da bilanciare (in altri termini, come qualcosa che va tenuta in vita per la sua capacità di

anche all'idea, propria del marxismo sin dalle origini, che il sindacalismo fosse null'altro che una fase o uno strumento di crescita, di maturazione politica: per essa, la conquista delle otto ore è importante non tanto perché è preferibile per gli operai lavorare non più di otto ore, ma perché essi lottano per conquistarle. La genuina politica riformista implica invece che venga attribuito agli obiettivi un valore finale e non strumentale: per questo, però, occorrono adeguate capacità di gestione delle conquiste rivendicative" (p. 60).

²² "Il sindacato soffrì in primo luogo di una profonda crisi di identità, in cui vennero al pettine i nodi non sciolti della sua breve e tormentata storia: un passato riformista rinnegato, un presente dominato dalla prassi e dalla teoria della «cinghia di trasmissione», in cui si negava proprio la specificità dell'esperienza sindacale" (Prefazione a Perlman, nella seconda edizione, 1980, p. VIII). Su questo aspetto Giugni e Mancini avevano già avuto modo di esprimersi nello scritto prima citato. A quello scritto fece seguito una polemica con Renato Zangheri il quale, in risposta alle critiche in esso ricevute (veniva preso come esempio di studioso marxista disattento alle specificità dell'azione sindacale), scrisse una lettera a Mancini nella quale, tra l'altro, rivendicava come espressione di maturità la politicità dell'azione del sindacato italiano proprio in contrapposizione all'esperienza sindacale statunitense. I due autori risposero in maniera pepata e, su questo punto, relativo alla politicità della lotta sindacale, si espressero nei seguenti termini: "A nostro avviso, l'impegno politico dei sindacati è, senza dubbio, una prova della loro maturità, ma solo quando si radichi su di una organizzazione saldamente *entrenched in the job*, come direbbe il Perlman, che vale a dire, consolidata nelle imprese, nei posti di lavoro. Il nostro movimento, invece, ha le caratteristiche del sindacalismo di un Paese sottosviluppato che opera in base ad istanze prevalentemente politiche, che non si consolida sul posto di lavoro, che non dà vita a stabili istituzioni collettive e, contro la legge storica scoperta dal Commons, si espande, per così dire, in *ciclo depressivo*. Di ciò non è detto che siano i dirigenti sindacali a portare tutte le responsabilità; ché anzi, il fenomeno è dovuto in notevole misura alla struttura del nostro Paese, alla sua sovrappopolazione, al fatto che di *necessità* si confondono in una sola organizzazione gli occupati e i disoccupati; così, le associazioni dei lavoratori vengono sradicate senza loro colpa dalla zona delle relazioni industriali e cadono sul piano del rapporto politico" (la lettera di Zangheri e la risposta sono pubblicate in *Il Mulino* 1954, p. 176 ss.). Ovviamente, per Giugni sottrarsi alla cinghia di trasmissione non voleva significare che il sindacato dovesse rinunciare ad esprimere la propria influenza nella sfera politica.

²³ Peraltro, in sintonia con la visione di Ralf Dahrendorf (*Classi e conflitto di classe nelle società industriali*, Laterza, Bari 1963) considerava il conflitto come elemento originato, non dall'assetto proprietario della realtà aziendale, bensì dal rapporto di autorità e di potere che si instaura in ogni organizzazione e quindi dalla diversità degli interessi tra i soggetti coinvolti in questo rapporto (in un nota di *Contrattazione aziendale e democrazia industriale*, in *Il mulino* 1956, 201: "La contrattazione ... presuppone l'esistenza di due parti, ma queste, in una condizione di libertà, dovrebbero sempre nascere dallo stesso fatto dell'organizzazione aziendale e dalla divisione del lavoro, che producono il formarsi di interessi antagonisti"). Riflettendo sugli insegnamenti ricavabili dall'esperienza laburista del secondo dopoguerra affermava che "il problema sociale del nostro secolo non può essere risolto nell'ambito delle trasformazioni della struttura economia e del mutamento dei rapporti di proprietà" (*La revisione critica del socialismo*, in *Il Mulino* 1953, p. 389).

creare ricchezza che possa poi essere in vario modo "tosata" a beneficio della collettività e di coloro che vivono del proprio lavoro²⁴) e che vede nel sindacato il soggetto naturalmente vocato a costruire ed a gestire il bilanciamento²⁵.

Considerava il *contratto* come elemento di garanzia della libertà degli individui²⁶ e come strumento per eccellenza in grado di seguire e promuovere il dinamismo sociale. Era un convinto contrattualista, non solo relativamente alla sua concezione del rapporto individuale di lavoro bensì anche e soprattutto sul versante dei rapporti collettivi, versante che consente di riequilibrare quella debolezza che di norma ha sempre caratterizzato, sul mercato del lavoro, la posizione del lavoratore rispetto a quella del datore di lavoro.

Sul versante del rapporto di lavoro, la visione che considera quest'ultimo radicato nel contratto non era certo nuova, poiché era stata già limpidamente scolpita, dopo la caduta del fascismo, da Francesco Santoro Passarelli, nelle sue *Nozioni di diritto del lavoro*. Tuttavia, per Giugni quella visione non rappresentava il semplice frutto di un'esigenza di coerenza con il sistema normativo, bensì veniva consapevolmente assunta, da un lato, per la sua capacità di rispecchiare la diversità di interessi racchiusa nel rapporto di lavoro (quindi la struttura ontologicamente "conflittuale" di quel rapporto) e, dall'altro, per esorcizzare quegli aggravamenti della posizione debitoria del lavoratore che avrebbero potuto essere il portato di visioni organicistiche. Queste, vedendo il lavoratore come soggetto inserito in una comunità nell'ambito della quale al datore di lavoro spettavano in proprio poteri che dovevano essere esercitati in vista del "superiore interesse dell'impresa", erano suscettibili di veicolare soluzioni che potevano implicare un aggravamento della posizione debitoria e che comunque erano il prodotto di una visione paternalistica della funzione datoriale, contrastante con la filosofia del contratto e del

²⁴ Appare forte la sintonia con la visione della funzione produttivistica dell'azione sindacale che caratterizzava la Cisl degli anni 50 e l'area del "laborismo cristiano", sui quali belle pagine sono state scritte da Giuseppe Berta, *L'Italia delle fabbriche. Genealogie ed esperienze dell'industrialismo nel novecento*. Il Mulino, 2001, pp. 121 ss.

²⁵ Cfr. Giovanni Pino, *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Giappichelli, 2014.

²⁶ È significativo che questo punto sia stato messo in rilievo, con la consueta impareggiabile lucidità, da Mengoni nel bilancio di fine secolo sul diritto del contratto individuale di lavoro da lui fatto nella relazione svolta al congresso della associazione dei giuslavoristi di Ferrara (*Il contratto individuale di lavoro*, in DLRI, 2000). Coglieva quello che per Giugni significava il contratto di lavoro: una garanzia minima di libertà nella visione con la quale alle origini era stata concepita dallo stato liberale, che non era favorevole alle forme di dipendenza personale. Per Giugni, ovviamente, questo non poteva nascondere la situazione di squilibrio nella relazione fattuale, situazione di squilibrio che riteneva andasse bilanciata principalmente attraverso lo sviluppo del sistema dei rapporti collettivi.

conflitto²⁷. Specularmente, era contrario all'idea che il limite dell'utilità sociale, posto dalla Carta costituzionale, all'iniziativa economica privata (art. 41, co. 2) potesse essere inteso come suscettibile di autonoma immediata applicazione da parte del potere giudiziario, prescindendo da una specifica mediazione da parte del legislatore o dell'autonomia collettiva.²⁸

Nello stesso momento la sua visione genuinamente contrattualistica, funzionale ad un assetto dinamico dei rapporti, lo portava a considerare istituti come "categoria" e "qualifica" non come attributi di uno *status* del

²⁷ V. l'intervista a Federico Mancini che in essa a questo riguardo parla anche a nome di Giugni (a conferma della consapevole condivisione di propositi che legava i due). Egli critica anche la teoria associativa del Cessari: "quella teoria rischiava secondo noi di contrabbandare le concezioni comunitarie dell'impresa e del rapporto di lavoro sotto una veste più moderna ... La tesi associazionistica negava quella che a noi pareva la realtà effettuale del rapporto – un genuino e diretto scambio tra lavoro e retribuzione e, in ogni caso, contraddiceva la nostra scelta teorica quanto alla natura del contratto di lavoro come armistizio nel quadro di un conflitto irriducibile". Mancini dice che erano contrari anche a quelle ricostruzioni del rapporto di lavoro che negavano decisamente rilevanza al contratto inconsiderazione della onnivadenza della regolamentazione eteronoma: "negando il ruolo fondamentale del contratto mortificavano la volontà delle parti fino ad azzerarle. Toglievano anche al lavoratore, non soltanto al datore di lavoro, ogni spazio di libertà" (p. 486).

²⁸ Ad esempio, era critico nei confronti di Ugo Natoli il quale aveva sostenuto che dalle disposizioni della Costituzione si potesse già ricavare un superamento del principio del licenziamento libero, previsto dall'articolo 2118 del codice civile (*Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano 1955; sulle posizioni di questo autore anche Carlo Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, Feltrinelli, 1958) e, quindi, era portato a vedere negli accordi interconfederali una semplice riproduzione di quanto già acquisito dall'ordinamento dello stato ("Gli accordi appaiono in perfetta concordanza con quella che è a mio parere, la linea chiaramente indicata dal sistema della legge").

Giugni, dichiarandosi favorevole all'intervento legislativo nella materia del licenziamento individuale, ci teneva a puntualizzare che esso si iscriveva "nella logica del progresso che investe le relazioni economico sociali nel nostro ordinamento; e non già ricollegarsi ad una valutazione politica e ideologica, o di illegittimità costituzionale". In altre parole, preferiva considerare l'intervento legislativo nella prospettiva della linea evolutiva aperta dalla contrattazione collettiva (con gli accordi interconfederali) piuttosto che come intervento costituzionalmente necessitato. "Penso che sia erroneo ritenere che la Costituzione abbia predeterminato in modo rigido gli sviluppi dell'ordinamento giuridico. Non è detto che, se una norma è politicamente sorpassata nella coscienza del tempo, essa sia per questo affetta da illegittimità costituzionale. Nel quadro stesso della Costituzione si deve ravvisare un largo margine di libertà per il legislatore, al quale compete la responsabilità di individuare i modi e le scadenze delle innovazioni dell'ordinamento giuridico. Altrimenti si dovrebbe presumere che la Costituzione abbia fissato, una volta per tutte, le tendenze di sviluppo dell'ordinamento, che resterebbero circoscritte solo nell'ambito di previsione di questa; il che equivarrebbe a negare la storia" (*Iniziativa legislativa ed esperienza sindacale in tema di licenziamento*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1966, I, p. 27 (estr)).

lavoratore, bensì come espressione di dimensioni tutte riconducibili al contratto e quindi da questo liberamente conformabili²⁹.

Ovviamente la visione contrattuale del rapporto di lavoro era anche, e soprattutto, funzionale alla valorizzazione della contrattualità nella dimensione dei rapporti collettivi, dimensione che per lui, come si è detto prima, era decisamente centrale. I lavoratori si coalizzano per dotarsi di un potere che come singoli normalmente non hanno (e, quindi, della possibilità di dare voce al conflitto), acquisendo in tal modo una posizione paritaria rispetto al potere economico.

Nella sua visione, tuttavia, questo importa qui rimarcare, la tecnica del contratto collettivo non doveva essere funzionale solo alla determinazione del valore di scambio dell'attività prestata dai lavoratori (e quindi limitarsi a costituire solo veicolo di partecipazione dei lavoratori alla distribuzione della ricchezza prodotta), bensì doveva essere funzionale anche a bilanciare l'esercizio del potere datoriale nella gestione del lavoro e quindi mirare a concretizzare una vera democrazia industriale e quello che lui chiamava un "regime di legalità" nell'ambito aziendale.

Questa sua posizione, maturata sulla base degli stimoli ricevuti dallo studio delle esperienze del mondo anglosassone, lo portava a sviluppare forti critiche all'esperienza sindacale del nostro Paese, contraddistinta da un sindacato lontano dalla realtà delle fabbriche e fortemente influenzato da orientamenti ideologici nonché da una contrattazione fortemente centralizzata, caratterizzata da rigidità simili a quelle della legge e da una incapacità di interagire con le dinamiche indotte dall'innovazione tecnologica ed organizzativa.

3. Le critiche svolte attraverso l'attività scientifica.

Le critiche le svolge sia per via diretta, come vedremo tra poco, sia facendo conoscere al pubblico italiano studi su esperienze straniere più avanzate, la cui lettura poteva offrire stimoli (oltre che allo sviluppo degli studi sull'esperienza sindacale, allora carenti nel nostro Paese) all'elaborazione di nuovi modelli pratici di azione da parte delle organizzazioni sindacali.

²⁹ V. la monografia su *Mansioni e qualifiche nel rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli 1963. Egli era a favore di sistemi innovativi di inquadramento del lavoro, come la *job evaluation*. Significativa l'affermazione dell'irrelevanza, nella dinamica del rapporto di lavoro, della qualifica soggettiva del lavoratore e quindi la lettura della "qualifica" come semplice variante semantica di "mansioni convenute", nonché la svalutazione della disposizione che distingueva i lavoratori in categorie (dirigenti, impiegati ed operai) (art. 2095 c.c.), letta non come attributiva di *status*, bensì come semplicemente ricognitiva dell'indicazione di ambiti di applicazione di determinati trattamenti.

Nel 1956 pubblica, corredandola con una corposa introduzione, la traduzione di un volume³⁰ che Selig Perlman – il professore della scuola del Wisconsin presso la quale all’inizio degli anni ‘50 aveva svolto un periodo di studi – aveva pubblicato nel 1928 (*A Theory of the labor movement*). Nell’ introduzione, al termine di una lunga analisi critica dei contenuti dell’opera, rilevava che il lavoro di Perlman era riferito ad esperienze non meccanicamente trasferibili alla realtà italiana³¹, ma che esso comunque forniva due utili suggestioni per quest’ultima: quel lavoro “costituisce una pietra miliare nella ricerca di un metodo critico nello studio della peculiarità del fenomeno sindacale, come fatto non identificabile con la politica e capace di porsi in modo autonomo e fattore di progresso istituzionale e civile” ; quel lavoro “chiarisce in modo altrettanto valido come l’obiettivo di ogni efficace strategia sindacale sia proprio la costruzione ed il consolidamento di una rete di istituzioni operaie, saldamente radicate nel posto di lavoro, atte esse stesse, indipendentemente dall’azione del governo politico, a modificare i rapporti di potere nell’ambito dell’azienda e dell’economia”.

Nel 1960, sulla rivista della Cisl, *Politica sindacale*, pubblica la traduzione di uno studio di Otto Kahn-Freund del 1954 (*I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*) che illustra un modello nel quale il conflitto tra i vari gruppi di interesse genera tra essi rapporti che si istituzionalizzano dando luogo ad una complessa rete di istituzioni autonome volte alla fissazione di standard normativi, nonché alla gestione della loro fase applicativa (l’ amministrazione del contratto collettivo)³².

³⁰ Selig Perlman, *Teoria e pratica dell’azione sindacale*, La Nuova Italia, Firenze 1956, ripubblicato nel 1980 con un nuovo titolo *Per una teoria dell’azione sindacale*, Edizioni lavoro, Roma.

Manghi e Cella (*Un sindacato italiano degli anni sessanta. La Fim-Cisl dalla associazione alla classe*, De donato, Bari 1973) hanno sostenuto che il libro di Perlman e l’introduzione ad esso di Giugni hanno esercitato un’influenza sui quadri della Cisl; il giudizio è confermato da Treu il quale sostiene (in *Il pluralismo* 177) che la fortuna della traduzione del libro di Perlman negli ambienti della Cisl era dovuta all’enfasi che Giugni nell’introduzione poneva sull’azione sindacale vicina alla fabbrica, svincolata da ideologie precostituite, autonoma da condizionamenti esterni. Anche Grandi, che a suo tempo aveva fatto parte dell’ufficio studi della Cisl parla di “di oggettiva consonanza di posizioni culturali” di Giugni con la Cisl (*Gino Giugni e l’esperienza associativa della Cisl nel suo primo ciclo storico, 1950-1970*, in DLRI 2007, 293). V, anche Mario Napoli, *La Cisl e il diritto del lavoro*, in Ius 2012 e ripubblicato in Id., *Diritto del lavoro in trasformazione*, Giappichelli, Torino 2014, p. 27 ss.

³¹ “... faremmo torto all’autore del volume che abbiamo presentato, se tentassimo, a conclusione di queste note, di applicare meccanicamente le sue formule alle vicende del movimento operaio italiano”.

³² “Il fatto di rivolgersi alla Cisl non era senza significato per la diffusione di uno scritto che, nella sua impostazione e nei suoi contenuti (secondarietà dell’intervento statale nelle relazioni collettive, visione «dinamica» del sistema contrattuale, priorità delle istituzioni autonome nella gestione del sistema e nella composizione dei conflitti), presentava significative

4. Continua.

Come si diceva prima, una critica alla realtà sindacale del nostro Paese la svolge anche in via diretta, in particolare in due saggi pubblicati nel 1956 su il Mulino: *Esperienze corporative e post-corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia* e *Contrattazione aziendale e democrazia industriale*³³, dei quali è opportuno riferire analiticamente perché in essi l'intento politico della sua visione appare esplicito.

Nel primo saggio Giugni, salutando con favore il dischiudersi di una nuova prospettiva di politica sindacale, quella dell'azione del sindacato sul piano della realtà aziendale³⁴, sottoponeva ad una serrata critica i difetti del sistema contrattuale che riteneva dovesse essere innovato. In particolare egli criticava la forte centralizzazione della struttura contrattuale, considerandola un elemento di continuità rispetto all'esperienza corporativa³⁵. Infatti, di quella esperienza riproponeva gli

corrispondenze con punti qualificanti della «filosofia» autonomistica e contrattualistica di questa organizzazione" (Mario Grandi, *Gino Giugni e l'esperienza associativa della Cisl*, cit, p. 300).

³³Il primo saggio è stato ripubblicato in Giugni, *Lavoro legge contratti*, Bologna 1989, Il Mulino, pp. 27 ss. I due saggi recavano, sotto il titolo, un sintetico sommario del messaggio che l'autore voleva dare. Per la loro efficacia comunicativa conviene qui riprodurli nell'ordine: "La struttura economica e istituzionale dei rapporti contrattuali si rivela ancor oggi, dieci anni dopo la fine dell'esperimento corporativo, piuttosto un sostegno dello *status quo* che un elemento di sviluppo e propulsione del nostro sistema economico"; "La democrazia nell'industria non si può dare nella forma dell'autogoverno aziendale, o in astratte "Carte", ma in un continuo e dinamico sviluppo di istituzioni aderenti ai concreti rapporti aziendali".

³⁴ E' una prospettiva che riconosceva enucleata dall'ufficio studi della Cisl fin dal 1950 e che finalmente era divenuto possibile delineare in conseguenza dell'autocritica operata l'anno precedente dalla Cgil, "sotto la sferza delle contrarie vicende elettorali" (allude alla sconfitta subita dalla Fiom nelle elezioni della commissione interna alla Fiat).

³⁵ Questa esperienza, liquidando "un'ampia e rigogliosa trama di rapporti contrattuali che denotavano nella classe operaia italiana una capacità di autonomia che non era certo inferiore a quella rivelata nei paesi a progresso industriale più avanzato", ci aveva offerto l'immagine di un sindacato escluso da qualsiasi rapporto organico con la fabbrica e con il mondo della produzione, affidato a funzionari accuratamente preparati, "non di rado sensibili ed aperti alle necessità dell'elevazione economica della classe", ma che rappresentavano "un tipo di cultura che non scaturiva da un organico legame con la tecnica e le produzioni, ma, sulla base di una metodologia prevalentemente giuridica, tendeva a comporre le inevitabili, e pur feconde contraddizioni della società industriale in un complesso di norme elaborate senza alcuna partecipazione da parte dei lavoratori, in un equilibrio contrattuale o giurisdizionale, al quale mancavano gli elementi essenziali della negoziazione e di un efficace giurisdizione industriale: la libera misurazione dei rapporti di forza da un lato, il diretto rapporto con i fatti da conoscere e da regolare, e l'elasticità delle decisioni dall'altro" (p.30)

Giugni peraltro lamentava il fatto che l'esperienza postcorporativa avesse segnato la cancellazione dei collegi misti per la tempestiva decisione delle controversie in materia di qualifiche e di cottimi, la cui istituzione aveva costituito la conquista più avanzata dell'esperienza corporativa ("troppo affrettatamente sono stati cancellati, dopo la Liberazione, dal novero delle istituzioni contrattuali in vigore, laddove sarebbe stato assai più opportuno

aspetti a suo avviso negativi: la lontananza del sindacato dalla fabbrica e quello di una tutela del lavoratore concepita come essenzialmente limitata all'apprestamento di garanzie giuridiche sul mero piano della produzione normativa.

Pur non sottovalutando l'importanza del contratto nazionale, "strumento insostituibile per la fissazione di condizioni minime ed uniformi per tutti i lavoratori di un determinato settore o categoria", metteva in dubbio la sua efficacia "come strumento esclusivo" di fronte ad una realtà di accelerati processi di sviluppo tecnico, produttivo ed organizzativo, peraltro molto diversificati tra le varie regioni e le varie imprese. "Non si è ... lontani dal vero quando si afferma che tale strumento, con le sue tabelle salariali uniformi, inevitabilmente livellate sulla capacità di spesa delle imprese più deboli, con le sue rigide classificazioni, sovente troppo generali per fornire una regola precisa al caso concreto, e, soprattutto, con l'intrinseca impossibilità di prevedere e disciplinare una serie di rapporti il cui ambito è circoscritto nell'azienda, presenta gli stessi vizi del metodo corporativo. E ciò per la ragione che, come quest'ultimo, mantiene ferma la certezza di poter risolvere sul mero piano della produzione normativa ed in termini di garanzie giuridiche una serie di problemi che, accanto a queste ultime, richiedono invece una diretta e articolata presenza del sindacato in tutte le istanze dove si svolge la vita produttiva" (p. 39).

Ne viene fuori una serrata critica alla cultura di un sindacato (chiaro è il riferimento alla CGIL) più attento a curare la propria presenza sul mercato politico, che non a misurarsi con le concrete dinamiche indotte dal progresso tecnologico, perché irrigidito nella difesa ad oltranza di un metodo (quello della contrattazione centralizzata) incapace di esprimere un controllo sulle nuove situazioni, con l'inevitabile conseguenza di lasciare margini di iniziativa agli imprenditori più abili. Riteneva che la contrattazione centralizzata - pur se dava un contributo al contrasto della disoccupazione (infatti, coprendo le imprese marginali si evitava di mettere fuori mercato lavoratori che, in mancanza di un intervento pubblico, non poteva considerarsi scontato venissero automaticamente assorbiti in altri settori) - rinunciava "implicitamente a svolgere quella benefica funzione che sessant'anni fa era stata magistralmente illustrata dai Webb, e che consiste nell'incentivo al miglioramento dei metodi produttivi e dell'organizzazione a cui viene sottoposto l'imprenditore quando è costretto ad affrontare crescenti costi della manodopera"(p. 42). In altri termini, per Giugni il mantenimento della struttura centralizzata dei rapporti collettivi di lavoro obbediva "ad esigenze di conservazione che hanno trasferito sul

considerare la possibilità di un loro adeguamento rispetto alla nuova struttura istituzionale democratica e, soprattutto, rispetto agli sviluppi organizzativi dell'impresa moderna"(p. 33).

piano sindacale l'immobilismo da cui è caratterizzata la vita politica del paese" (p. 42). L'assenza di un adeguato impegno culturale innovativo, già denunciata con Mancini l'anno precedente³⁶, non aveva ancora "permesso di cancellare la traccia dell'esperienza corporativa, e cioè di una metodologia delle relazioni industriali che ha costituito, nelle sue note essenziali, un tentativo di contenimento delle dinamiche spinte che l'evoluzione industriale reca allo sviluppo della società moderna" (p. 43).

Nel saggio successivo (*Contrattazione aziendale e democrazia industriale*) tornava a segnalare l'importanza dell'apertura verso la contrattazione aziendale, ma ammoniva che il nuovo corso avrebbe potuto risolversi in un nulla di fatto qualora si fosse limitato "semplicemente a trasferire in una mutata unità contrattuale gli istituti tipici di una esperienza negoziale pluridecennale"³⁷. "Se la contrattazione aziendale non vorrà ridursi ad un mero fatto tattico, determinante di una maggiore efficienza della pressione redistributiva per i salari, ma vorrà fornire una sostanziale spinta in avanti verso un effettivo sviluppo della libertà del lavoratore, essa dovrà dirigersi, con ricchezza di inventiva e con sensibilità tecnica, verso la creazione di una nuova e più efficiente rete di istituzioni aziendali di difesa e di valorizzazione del fattore umano nell'impresa. In altre parole, e non sembri questa una limitazione legalistica del discorso, ché del diritto vogliamo qui indicare l'aspetto dinamico di sviluppo, la contrattazione aziendale dovrà porsi al centro di un energico impegno per la formazione di una più ampia sfera di *legalità aziendale*" così concretizzando una vera "democrazia industriale"³⁸.

Giugni, rilevando che "contrattazione normativa" e "legislazione" non sono di per sé sufficienti a garantire una tutela efficace dei lavoratori

³⁶ Giugni-Mancini, *Per una cultura sindacale in Italia*, in Il Mulino 1954.

³⁷ "E che un tale pericolo non sia affatto ipotetico, è provato dalla diffidente cautela, dalla non sufficiente maturazione del problema, che si è rilevata tra i quadri intermedi, e nello stesso vertice, della CGIL, nel corso del recente dibattito congressuale; dalla non ancora acquisita consapevolezza della verità essenziale che al mutamento di strategia deve accompagnarsi una evoluzione dei contenuti programmatici della contrattazione" (p.197).

³⁸ "...le forme in cui si è finora venuta delineando la «democrazia industriale» dovranno subire una profonda trasformazione. Il contrattualismo tradizionale realizza un tipo di democrazia che è, in un certo senso, l'equivalente della democrazia di tipo giacobino; come in quest'ultima la chiamata periodica alle urne esaurisce il metodo democratico, e la legislazione viene amministrata da uno Stato autoritario e burocratico, così, nel contrattualismo tradizionale, le periodiche trattative per il rinnovamento del contratto esauriscono il momento liberale. L'amministrazione delle norme concordate viene poi affidata all'autorità dell'imprenditore, soggetto soltanto al precario limite dei rapporti di forza con la Commissione interna (oggi, di fatto e di diritto, largamente esautorata) e al lontano e inefficace sindacato di legittimità del potere esecutivo e dell'autorità giudiziaria. *Mutatis verbis*, ci troviamo in un regime di democrazia formale, non di democrazia sostanziale, e cioè di controllo dal basso dei centri di potere" (200)

dinanzi al dinamismo delle innovazioni tecnologiche ed organizzative delle aziende, indicava come obiettivo di politica sindacale da perseguire – ferma restando la fissazione di *standards* minimi nazionali - quello della "graduale conquista del diritto all'amministrazione congiunta delle regole concordate con la controparte, in ordine alla tutela delle condizioni di lavoro"³⁹. Ed ammoniva: "Non in utopistiche forme di autogoverno aziendale, in una istituzione come l'impresa che, sia essa privata o pubblica, è, per sua natura, gerarchica, e neppure in astratte e illuministiche «Carte»⁴⁰ dei diritti del lavoratore, si pone il problema della democrazia industriale; esso deve invece venir inquadrato in un continuo e dinamico sviluppo di istituzioni che, nel loro nascere dalla concretezza dei rapporti aziendali, hanno il crisma di efficacia per i fini che son destinate a soddisfare".

Tra queste istituzioni egli indicava come particolarmente significativa "l'arbitrato contrattuale sulle controversie individuali"⁴¹ che dava buona prova di sé nell'esperienza statunitense. Esso - attraverso "un costante flusso decisioni sui casi concreti" - consente di costruire "pezzo per pezzo, un sistema di garanzie concretamente radicate in un'esperienza di base".⁴²

³⁹ "Si tratta di passare (è superfluo avvertire che queste due distinzioni non vanno intese in senso tecnico giuridico) dal metodo *legislativo* di fissazione delle norme generali ed astratte, al metodo *amministrativo*, di decisione congiunta sui singoli problemi delle relazioni di lavoro. Questo secondo metodo, tipico di una condizione di rapporti professionali altamente evoluta, che alla strategia della resistenza passiva ha sostituito quella dell'attiva cooperazione per la ricerca di comuni e specifiche soluzioni tecniche, non si qualifica soltanto per la maggiore penetrazione nella sfera delle decisioni direttive che esso consente al sindacato. Esso è in realtà, in virtù del suo carattere flessibile, il solo mezzo atto a consentire un'evoluzione democratica dei rapporti di lavoro, che voglia realmente muoversi in organico accordo con il ritmo generale di sviluppo economico e tecnico".

⁴⁰ Qui è chiaro il riferimento alla proposta avanzata in casa CGIL di "statuto dei lavoratori nell'azienda".

⁴¹ Funzione tipica dell'arbitrato è quella di "risolvere le varie situazioni di tensione individuale che nascono dall'amministrazione delle regole prestabilite dalle parti in libera negoziazione; regole che non sempre ... presentano i termini cristallini di un'elegante questione interpretativa, bensì richiedono, per la loro interpretazione, un alto grado di sensibilità umana, una profonda penetrazione ai problemi dell'impresa e delle relazioni professionali, e, soprattutto, la nobile e responsabile consapevolezza del fatto che è attraverso la stratificazione dei precedenti che si crea, con un processo lento, ma sicuro, la trama dei nuovi rapporti di legalità nel luogo di lavoro, nell'ambito della società evolutiva della terza rivoluzione industriale".

⁴² Giugni avverte la necessità "sgombrare il terreno da una facile obiezione che, nel quadro di un classismo chiuso e dogmatico, rimprovera, a qualsiasi tentativo di arricchire il contenuto della normazione mediante i vari sistema di «amministrazione mista», una presunta natura collaborativa e, al limite, corporativa." "Chi muove tale obiezione dimentica che la stessa stipulazione del contratto di lavoro (come, d'altra parte, ben videro i socialisti di stretta ortodossia classista, che all'inizio del secolo si opposero a tali forme di temporanea pacificazione aziendale) è, di per sé, un atto di collaborazione; orbene, se di una collaborazione legata ad una nuova tipologia contrattuale dobbiamo oggi parlare, questa presenta una differenza quantitativa, non qualitativa, da quella insita nella contrattazione

5. Continua. La sua opera centrale: l'introduzione allo studio dell'autonomia collettiva.

Oltre che in questi due scritti – che hanno ad oggetto temi di politica sindacale e sono esplicitamente mirati ad influire sulla cultura degli attori, in coerenza con il carattere della rivista che li ospitava, vocata ad alimentare il dibattito politico e culturale – la tensione politica di Giugni si esprime anche nell'ambito di lavori strettamente giuridici. Particolare importanza, tra questi, presenta una monografia scritta nel 1960 (*Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*⁴³), che ha costituito una pietra miliare per gli studi giuslavoristici.

In un contesto che vedeva la dottrina, da un lato, impegnata ad indagare la materia del diritto sindacale secondo il metodo tradizionale – quindi incentrato sulla lettura delle norme poste dall'ordinamento statale, peraltro scarse (in pratica gli articoli 39 e 40 della Costituzione e qualche disposizione del codice civile ritenuta ancora in vigore, nonostante la caduta dell'ordinamento corporativo)⁴⁴ – e, dall'altro, in attesa della legge sindacale preannunciata dal costituente (articolo 39, seconda parte), Giugni si collocava in una posizione del tutto originale. Egli prospettava una lettura dei rapporti collettivi come sistema dotato di una propria autonoma giuridicità rispetto a quella statale, capace di produzione normativa, di amministrazione e di giurisdizione, quindi come ordinamento (*ordinamento intersindacale*)⁴⁵ indagabile con metodo giuridico anche a prescindere dalla limitata prospettiva delle norme statuali.

tradizionale, e non costituisce altro che un adattamento di quest'ultima rispetto alle mutate condizioni tecnico-produttive. Va da sé, naturalmente, che un impegno sindacale nell'ambito aziendale, che non miri ad un immediato capovolgimento dei rapporti di potere, implica un alto grado di responsabilità da parte della rappresentanza operaia: correttezza nell'osservanza degli obblighi, volontà di far funzionare gli organi comuni, attivo impegno per la formazione dei quadri e dei tecnici necessari per la discussione e la soluzione dei mille problemi aziendali. Ma tale impegno di cooperazione non è altro che il normale atteggiamento di «buona fede» che si richiede alle parti di un contratto, e, in atto da decenni in paesi come l'Inghilterra, non ha ivi alterato lo schema della normale dialettica di classe. E ciò per la semplicissima ragione, che la collaborazione contrattuale, nelle sue varie forme ed ai suoi vari livelli, è collaborazione *tecnica*, non politica; in altri termini, nulla condivide di quella ideologia interclassista che è oggi abbandonata dagli stessi ambienti cattolici più avanzati”.

⁴³ Milano, Giuffrè.

⁴⁴ Il manuale più diffuso ed autorevole, le *Nozioni di diritto del lavoro* di Francesco Santoro Passarelli, si incentrava sull'analisi del contratto individuale di lavoro, dedicando poche pagine al diritto sindacale.

⁴⁵ La posizione di questo ordinamento “discende direttamente dal reciproco riconoscimento tra le organizzazioni confederali, e dal loro integrarsi, come esclusivi rappresentanti dei vari e multiformi interessi collettivi, in un permanente sistema di rapporti contrattuali, che presuppone la permanenza di un relativo equilibrio di poteri, la continuità delle relazioni, l'esclusione di altri portatori di interessi collettivi, che non siano accettati e riconosciuti di

Lo studio presentava una duplice finalità: una metodologica, di teoria generale, ed una di politica del diritto.

Per quel che riguarda la prima è qui sufficiente un semplice accenno. Avendo una concezione unitaria delle scienze sociali – maturata presso la scuola istituzionalistica del Wisconsin, che nell’ambito della scienza economica conduceva una radicale critica all’economia classica, dando rilevanza, nello studio della materia, ai complessi fattori istituzionali dei quali la realtà economica sarebbe la risultante – Giugni, grazie anche alla spinta che gli derivava dalla sua forte sensibilità alla cultura economica e sociologica, aveva trovato il modo di far penetrare nell’ambiente della dottrina giuridica – che riteneva rinchiuso in un metodo formalistico particolarmente impenetrabile alle scienze sociali⁴⁶ – il mondo delle relazioni industriali che da un’ottica strettamente civilistica non era possibile cogliere nella dimensione sua propria e nelle sue dinamiche⁴⁷. Quindi, il modello dell’ordinamento intersindacale svolgeva una fondamentale funzione conoscitiva, di sostanzioso arricchimento dello studio della materia⁴⁸.

comune accordo; un sistema, cioè, fondato sull’autoinvestitura della rappresentatività e del potere di dettar legge ai gruppi economici” (p. 125). La tecnica della contrattazione collettiva viene considerata come strumento di organizzazione “del potere sociale paritario” (p. 116). E’ Giugni stesso ad affermare (*Il diritto del lavoro*, in Paolo Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano 1977, p. 186) che l’operazione da lui condotta con la monografia del 1960 aveva una ben precisa radice ideologica, il pluralismo conflittuale anglosassone ed in particolare la dottrina di Kahn Freund (giurista tedesco, allievo di Sinzheimer, emigrato in Inghilterra all’avvento del nazismo e divenuto indiscusso maestro della materia in quel Paese).

⁴⁶ *Il ragionevole capitalismo di Commons*, in Il Mulino 1952

⁴⁷ Già nello scritto prima citato (*Per una cultura sindacale*) si segnalava l’obiettivo limitatezza della prospettiva civilistica nello studio della realtà sindacale, ma si riconosceva che a suo merito andava ascritto “il deciso sganciamento da tutte quelle tendenze, aperte per loro natura a suggestioni corporativistiche, che mirano a saldare classe lavoratrice, società e Stato sul piano del diritto pubblico” e si affermava – sembra qui ritrovarsi in pieno il programma di lavoro di Giugni - che essa “fornisce un prezioso punto di partenza per un’indagine che non intenda più limitarsi alla corretta interpretazione e ricostruzione teorica delle norme dettate dal legislatore, ma si proponga la ricerca sistematica delle *working rules* che, appunto in forma di contratti collettivi, di decisioni arbitrali e di pratiche consolidate, costituiscono il vero settore regolamentare nel quale si muovono i rapporti sindacali”. Quando negli anni ‘60 Giugni ebbe l’incarico di insegnare il diritto del lavoro presso l’università di Bari promosse ricerche in questa direzione (ricordo, in particolare, la ricerca sulla esperienza applicativa dell’accordo interconfederale sui licenziamenti individuali, coordinata da Umberto Romagnoli; quella sulla mediazione dei pubblici potere nelle controversie di lavoro, svolta da Bruno Veneziani; quella sulla giurisprudenza in materia di retribuzione sufficiente, svolta da Marisa De Cristofaro; quella sulle prassi aziendali, svolta da Gaetano Veneto).

⁴⁸ Per una analisi dell’importanza dell’opera v. gli autorevoli scritti di Paolo Grossi, *Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del novecento*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* 2007; Edoardo Ghera, *Gino Giugni e il metodo giuridico*, ibidem; Mario Grandi, *Gino*

La seconda finalità dello studio, quella di politica del diritto, che qui maggiormente interessa, si coglie su due versanti.

Da un lato questo studio, in coerenza con gli interventi precedenti, aveva l'intento di rendere plausibile che il sistema si sviluppasse verso modelli più evoluti, come quelli che trasparivano dagli studi di Kahn Freund sul modello britannico (una contrattazione collettiva di tipo dinamico, con parti sociali capaci di amministrare i contenuti dei contratti collettivi attraverso una pluralità di istituti, come ad esempio commissioni miste, collegi di conciliazione ed arbitrato). Bisogna riconoscere che, da questo punto di vista, lo studio aveva un chiaro sottofondo ottativo⁴⁹.

Dall'altro lato lo studio voleva contribuire al superamento del problema dell'attuazione della seconda parte dell'articolo 39⁵⁰. Infatti, illustrava come il sistema si reggesse efficacemente sulle proprie gambe e fosse capace di esprimere una propria vitalità a prescindere da un intervento del legislatore. L'intento, implicito, era quello di mostrare che il sistema poteva ben vivere e svilupparsi sulla base della sola garanzia del principio della libertà sindacale (affermata nel primo comma dell'articolo 39 della Costituzione) e che la sua realtà fattuale non costituiva una anomalia, ma aveva una sua piena legittimazione; in altri termini: una legge non era certo necessaria e che, se fosse intervenuta, avrebbe dovuto comunque essere rispettosa delle autonome determinazioni del sistema stesso⁵¹.

Giugni e l'esperienza associativa della Cisl..., cit; Vincenzo Ferrari, *Gino Giugni e la teoria del diritto*, in *Giornale di diritto del lavoro*, cit. 2012.

⁴⁹Nel 1974 fa una sorta di autocritica quando riconosce la teoria dell'amministrazione del contratto collettivo, che tendeva a privilegiare il momento conciliativo ed arbitrato e l'utilizzazione di commissioni miste e di altre strutture nell'ambito dei rapporti collettivi, "contrastava sin dall'inizio con una struttura conflittuale inidonea a ricevere e rendere operative queste istituzioni" (*Azione sindacale, politica giudiziaria, dottrina giuridica*, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, n. 46). Giugni ripete questo giudizio nell'intervista ad Ichino prima citata, nella quale dichiara che la teoria dell'ordinamento intersindacale "mirava a formulare un'ipotesi che doveva servire ad interpretare una struttura di rapporti sindacali come sistema autonomo, capace di reggersi ed amministrarsi da solo, nella sua propria legalità; ma questa ipotesi trovava un riscontro solo parziale nella realtà" (p. 454).

⁵⁰Giugni successivamente dichiarerà (*Il diritto del lavoro*, cit.) che suo intento "dare al sistema sindacale la consapevolezza che esisteva una certezza giuridica nel proprio ambito anche indipendentemente dall'applicazione dell'articolo 39" della Costituzione". Nel 1963 il tema verrà affrontato direttamente da Federico Mancini in una celebre prolusione (*Libertà sindacale e contratti collettivi erga omnes*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1963, ripubblicato in Federico Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Il Mulino, Bologna, 1976, con il titolo *Il problema dell'articolo 39 (Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes», p. 133 ss.*). In essa si spinse ad affermare che la seconda parte dell'articolo 39 era "una norma sbagliata" (134) Nell'*Intervista* rilasciata ad Ichino Mancini al riguardo affermava (479): "benché prevista dalla Costituzione, la «legge sindacale» non avrebbe aperto alcuna strada. Anzi: avrebbe reso più difficili le vie della salita del movimento dei lavoratori".

⁵¹Esplicitamente afferma: "non potrebbe non apparire aberrante una soluzione legislativa che intervenisse massicciamente nella sfera dell'autonomia organizzativa e contrattuale,

Come è noto, la seconda parte dell'articolo 39 prefigurava⁵² la realizzazione di una legge che avrebbe dovuto disciplinare l'attribuzione della personalità giuridica alle organizzazioni sindacali e la possibilità per esse di stipulare – attraverso una loro rappresentanza unitaria, composta da ciascuna di esse in proporzione ai propri iscritti – un contratto collettivo valido per tutti gli appartenenti alla categoria (*erga omnes*).

L'attuazione della seconda parte dell'articolo 39 era sollecitata dalla Cgil⁵³, ma decisamente osteggiata dalla Cisl. Questo avveniva certamente per comprensibili ragioni riconducibili al minor peso associativo della Cisl, che sarebbe stata penalizzata nell'ambito della rappresentanza unitaria rispetto alla Cgil, ma non mancavano anche solide ragioni di ordine culturale. Una plastica differenza tra le due posizioni si può cogliere nelle interviste a Di Vittorio ed a Pastore, contenute in un volume pubblicato da Laterza nel 1955 (*I sindacati in Italia*)⁵⁴.

Di Vittorio vedeva il sindacato come soggetto il cui *demos* era la classe, quindi come soggetto naturalmente chiamato ad operare a favore di tutti i lavoratori. Pertanto gli appariva logico che tutte le organizzazioni dovessero essere chiamate in causa, che dovesse esistere una rappresentanza unitaria e che questa dovesse operare secondo il principio democratico di maggioranza.

Pastore, invece, partendo dall'idea che il sindacato rappresentasse innanzitutto i propri iscritti, riteneva che la libertà sindacale di ciascuna organizzazione sarebbe stata mortificata dall'applicazione del principio di maggioranza; per cui giungeva ad affermare (con una evidente forzatura della logica in cui era stata costruita la norma costituzionale) che, se il legislatore avesse voluto creare una rappresentanza unitaria, questa avrebbe potuto decidere solo all'unanimità e che, se questa non si fosse raggiunta, non era comunque necessaria al sistema l'esistenza di un contratto efficace *erga omnes*, "potendo sempre lo Stato intervenire, in caso di necessità, con leggi protettive" (p. 176). Egli esprimeva la convinzione che "l'intera logica che domina la cosiddetta «soluzione intermedia» dell'art. 39 è da considerarsi artificiosa e non rispondente all'effettivo ruolo economico e sociale del sindacato democratico nella società democratica". In buona sostanza Pastore, pur ritenendo che il

deformando le linee di sviluppo che questa si è liberamente scelta e che ha, di proposito, consolidato" (p. 4).

⁵² È appena il caso di ricordare che la disposizione continua a sussistere e che nei tempi che stiamo attraversando tornano a riproporsi in nuova luce le ragioni per la sua attuazione.

⁵³La Cgil ancora nel suo IV congresso (Bologna 1965) confermava "la sua volontà di vedere applicato l'art. 39 della Costituzione" (da Cazzola, *La Cgil e il diritto sindacale*, in *Rassegna sindacale* n. 46 del 1974).

⁵⁴ Laterza, Bari.

sindacato fosse chiamato ad agire nell'interesse di tutti i lavoratori, non riconosceva questi ultimi come collettività dotata di autonoma rilevanza, alla quale l'organizzazione dovesse subordinarsi: egli esaltava la funzione dell'organizzazione sindacale e la sua autonomia.

Il contrasto tra le due organizzazioni era aperto ed anche questa volta vediamo Giugni su posizioni politiche più vicine alla Cisl che alla Cgil. Così come negli scritti degli anni '50 appariva chiara la sua condivisione della linea di politica sindacale della Cisl, volta a favorire la contrattazione a livello di azienda, l'operazione culturale condotta da Giugni con la monografia del 1960⁵⁵ (e con lui da Federico Mancini) si poneva in forte

⁵⁵ Di fronte all'asprezza dei conflitti portati dall'autunno caldo vi fu chi (Ghezzi, *Osservazioni sul metodo dell'indagine giuridica nel diritto sindacale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1970, 408 ss.) presupponendo che la teoria dell'ordinamento intersindacale implicasse l'idea dell'equilibrio tra gli attori sociali – sostenne che quella teoria fosse ormai superata. Giugni lo negò osservando che Ghezzi sopravvalutava l'idoneità degli eventi a sconvolgere il sistema "perché il rapporto tra i due soggetti – sindacati dei lavoratori e imprenditori – hanno continuato ad essere regolati su base contrattuale" (Giugni, *Il diritto del lavoro*, in Paolo Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano 1977, p. 186). Ed infatti, per Giugni, la radice essenziale dell'ordinamento è rappresentata dalla decisione di abbandonare lo schema individualistico dei rapporti e di dar luogo ad un sistema permanente di regolazione collettiva; è questo, per lui, l'atto fondativo dell'ordinamento (è chiaro, tuttavia, che una situazione di equilibrio avrebbe potuto propiziare la formazione di un sistema più evoluto, come era nei suoi auspici). Non v'è dubbio, comunque, che negli anni '70 cominciava a mutare lo scenario nell'ambito del quale la teoria era stata formulata, quello di una crescita economica che, offrendo margini consistenti alle politiche redistributive, consentiva di porre l'accento sull'autonomia del sistema delle relazioni industriali e sulla loro separatezza rispetto al sistema statale. Il quadro in mutamento, caratterizzato dalle accentuate difficoltà del tessuto produttivo (crisi delle imprese ed eccedenze occupazionali) e dallo sviluppo dell'inflazione, finì per mettere oggettivamente in discussione quella prospettiva. I due piani – quello delle relazioni industriali e quello dell'intervento statale – cominciarono ad entrare sempre più in risonanza. La grande forza acquisita dal movimento sindacale (che ormai agiva su basi unitarie), da un lato, e la necessità di consenso per fronteggiare le impellenti turbolenze che agitavano il mercato del lavoro, dall'altro, spinsero naturalmente in direzione dell'instaurarsi di politiche di concertazione; in altre parole, il sistema delle relazioni industriali cominciò ad essere esplicitamente chiamato dal legislatore a collaborare al governo di quelle turbolenze. Vennero apprestate risorse da parte dello Stato a beneficio del ruolo delle parti sociali, a vari livelli. Si pensi, in particolare alle risorse economiche poste a disposizione per mitigare la conflittualità indotta dalle situazioni di eccedenze di personale (lo sviluppo della cassa integrazione guadagni straordinaria).

Il fenomeno più interessante che iniziò a svilupparsi e che venne influenzato dalla politica del diritto seguita da Gino Giugni (lo riconosce Treu, *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, in DLRI 2007, p. 329 ss.) fu quello di un coinvolgimento delle parti sociali, ad opera del legislatore, nell'opera di flessibilizzazione di rigidità contenute nella legge (Giugni coniò la formula del garantismo collettivo). Non venne messo in discussione tuttavia – questo importa qui rilevare – l'atteggiamento astensionistico dello Stato rispetto alla disciplina del sistema di relazioni industriali che rimase nella sua condizione di anomia.

sintonia con l'azione politica della Cisl a favore di una scelta astensionistica del legislatore.⁵⁶

6. Gli anni del centro-sinistra. L'impegno sul versante della politica legislativa. Le divergenze sul tema dello statuto dei lavoratori rispetto alle posizioni della Cisl.

Sulla base di quanto fin qui ho illustrato, mi sembra si possa affermare che i punti centrali della sua visione politica erano: che il sistema della contrattazione collettiva dovesse avvicinarsi alle realtà aziendali e che in queste il sindacato dovesse porsi come stabile interlocutore del potere datoriale; che la contrattazione non dovesse limitarsi alla fissazione delle regole, ma dovesse proiettarsi anche sul governo delle loro dinamiche applicative attraverso una propria giurisdizione; che l'intervento regolativo delle parti sociali si facesse preferire di gran lunga all'intervento del legislatore per la sua capacità di aderire elasticamente alle dinamiche della realtà economica ed organizzativa⁵⁷. Come già rilevato, essi presentavano una forte coincidenza con le posizioni fino ad allora enunciate dalla Cisl.

⁵⁶ Non è senza significato che ebbe a riconoscerlo esplicitamente Pietro Merli Brandini, esponente di rilievo della Cisl, in un testo pubblicato verso la fine degli anni '60, *Le relazioni industriali*, F. Angeli ed., Milano 1969, p. 45. Inoltre egli afferma, in una nota, che "non va dimenticato che è merito di alcuni giuristi tra i quali il Giugni e il Mancini l'aver contribuito, al di là dei limiti imposti dalla loro disciplina, a stimolare un'attenzione più penetrante sui fenomeni delle relazioni industriali" (p. 44) e qui cita lo scritto, prima richiamato, di Giugni e Mancini del 1954.

⁵⁷ Più volte nei suoi scritti Giugni usa il termine "elasticità" per indicare la qualità che la regolazione e la sua applicazione devono avere per essere aderenti al dinamico contesto della realtà economica ed organizzativa, qualità che richiede nel rappresentante sindacale la capacità di misurarsi con i problemi, alla ricerca di una loro soluzione, e non una semplice attitudine alla protesta. Sulla preferibilità del contratto collettivo rispetto alla legge Giugni si esprime esplicitamente in *Il progresso tecnologico e la contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro*, in Momigliano (a cura di), *Lavoratori e sindacati di fronte alle trasformazioni del processo produttivo*, vol. I, Feltrinelli, Milano 1962, 294 (contiene gli atti di un convegno svoltosi nel 1960). Del contratto collettivo dice: "la stessa ragione d'essere di questo strumento normativo, quella che ne giustifica l'esistenza e la preferibilità rispetto alle altre fonti, è data dal suo carattere elastico, dalla sua vigenza circoscritta a brevi termini di durata, dalla possibilità di sostituire senza inciampi formali clausole che non abbiano dato buona prova o di variare ambito di applicazione, diritti-doveri ed oneri economici, in rapporto al graduale mutamento delle condizioni tecnico economiche della produzione". Questa è una qualità che non hanno gli istituti legislativi, per i quali invece l'adeguamento alle nuove realtà avviene "attraverso l'interpretazione giudiziale e dottrinale, piuttosto che mediante il formale mutamento del contenuto testuale delle norme". Aggiunge che questo è il quadro ideale o potenziale, perché quando "volgiamo la nostra attenzione alla realtà effettuale, dobbiamo constatare come anche tale strumento abbia perduto gran parte della sua originaria e potenziale elasticità". "La prassi della contrattazione nazionale, tuttora nettamente prevalente in Italia ... ha in realtà avvicinato sensibilmente il "modello" contrattuale da noi prevalente al

Quando, con l'avvento del centro-sinistra, fu posta all'ordine del giorno la prospettiva di un intervento legislativo, per rispondere alla richiesta che la sinistra poneva di uno statuto dei diritti dei lavoratori, Giugni venne chiamato in ballo dai socialisti in ragione della sua notevole competenza di giurista del lavoro. Come si è ricordato prima, venne nominato in una commissione che, per incarico del governo, lavorò ad un disegno di legge sui licenziamenti e, successivamente, venne chiamato da Giacomo Brodolini a ricoprire l'incarico di capo dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro.

Questo impegno lo portò ad avere contrasti su un duplice versante. Il primo, poco conosciuto, è quello della Cisl. Il secondo, più manifesto, è quello con i giuristi che operavano all'interno della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, della Cgil.

Vediamo il primo versante, che andrebbe maggiormente indagato⁵⁸. La Cisl era schierata contro l'idea di un intervento del legislatore, nella convinzione che spettasse al contratto collettivo e non alla legge il compito di apprestare tutele a favore dei lavoratori e che un intervento del legislatore finisse per togliere ruolo e potere al sindacato⁵⁹. Come abbiamo visto, Giugni condivideva certamente l'idea che la legge non dovesse interferire in campi che dovevano essere lasciati alle responsabilità della contrattazione collettiva, ma - secondo la sua attitudine sempre pragmatica e realistica - la condivideva non in termini rigidi, poiché riteneva che in alcune occasioni l'utilizzo della legge poteva essere utile. Questo lo portò a puntualizzare la sua concezione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva e a dissentire nei confronti di quelli che lui chiama gli amici della Cisl, i quali con molta probabilità gli contestavano un mutamento di linea⁶⁰.

"modello legislativo"" per cui il contratto collettivo aveva finito per il carattere di rigidità proprio della legge.

⁵⁸ La stessa esigenza è avvertita da Mario Napoli, *La cisl*, cit. p. 33

⁵⁹ L'opposizione della Cisl fu aperta nei confronti di un intervento nella materia dei licenziamenti e successivamente meno convinta con riferimento a quella che sarebbe diventato lo statuto dei lavoratori (la legge n. 300 del 1970). Sulla posizione della Cisl v. Pier Antonio Varesi, *La storia della Cisl e la legislazione del lavoro negli anni Sessanta e Settanta*, in *La Cisl negli anni Sessanta e Settanta, materiali per un ripensamento*, Edizioni lavoro, Roma 2005 e Giovanni Graziani, *Il nostro statuto è il contratto. La Cisl e lo statuto dei lavoratori (1963-1970)*, Edizioni lavoro, Roma 2007 il quale, come ben si comprende sin dal titolo, torna a rivalutare senza esitazioni quella linea, ritenendo che sia stata tradita dalla svolta carnitiana impressa a quella organizzazione. V, anche Pietro Ichino, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano: dalla liberazione alla legge sui licenziamenti*, in Id. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit. p. 66. ss.

⁶⁰ Lo si desume dal fatto che nel 1970, parlando della teoria dell'ordinamento intersindacale, Giugni ci tiene a dire che nell'esposizione di essa era "rimasto in ombra il profilo della politica legislativa, per cui la politica del diritto ivi espressa è potuta anche a taluno apparire come

Un mutamento di linea certamente non era ravvisabile nel lavoro da lui svolto su quella che diverrà la legge 300 del 1970 (il c.d. statuto dei lavoratori). Infatti, se è vero che la monografia del 1960 era ispirata da una filosofia astensionistica, è altresì vero che essa si esprimeva sul versante di un progetto legislativo come quello concepito nella seconda parte dell'articolo 39 Cost., che era invasivo del sistema dei rapporti collettivi; orbene, quando Giugni prospettò l'opportunità che l'intervento legislativo si caratterizzasse per il sostegno al sindacato⁶¹, non entrava in contraddizione con se stesso, perché lo faceva in termini del tutto coerenti con quella filosofia: l'obiettivo non era quello di disciplinare il fenomeno sindacale, di colonizzarlo, bensì di valorizzare il sistema che si era autonomamente sviluppato nella realtà sociale. Per lui, inoltre, una

una negazione di quest'ultima" (*Il diritto sindacale ed i suoi interlocutori*, cit. 206) ed in nota afferma che "L'argomento è riecheggiato in occasione del dibattito pro e contro l'emanazione della legge sui licenziamenti individuali, osteggiata dalla Cisl" (*Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile* del 1970, poi ripubblicato in *Lavoro legge contratti*, cit., p.206) . In verità quel "taluno" potrebbe essere anche Giovanni Tarello, il quale, nel suo *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, edizioni Comunità, Milano 1967 (p.78), ricollegava alla teoria dell'ordinamento intersindacale "una attitudine di dichiarata ostilità nei confronti di qualsiasi nuovo intervento legislativo ... che si associa ... ad una attitudine molto diffusa tra i funzionari di una delle tre grandi centrali sindacali dei lavoratori, e cioè la Cisl".

⁶¹ Lo fece in occasione della introduzione (*Le ragioni dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro*, in *Economia & Lavoro*, 1967) ad una tavola rotonda nella quale si ragionava intorno alla prospettiva di un ulteriore intervento legislativo dopo quello sui licenziamenti (operato l'anno precedente col L. n. 604/1966) che, come sappiamo, costituiva solo uno dei capitoli della domanda politica di uno "statuto dei diritti dei lavoratori". E' interessante rilevare che iniziò il suo intervento con una critica alla posizione di ostilità tenuta dalla Cisl nei confronti di quella legge - considerando che "l'azione del sindacato non si svolge in un vuoto istituzionale ed un accorto uso dell'azione legislativa" poteva essere opportuno "vuoi per consolidare le conquiste sindacali, vuoi per rimuovere ostacoli alla realizzazione di esse" - ma subito dopo tornò implicitamente a ribadire la validità di fondo della posizione di quella organizzazione, poiché sostenne che non era opportuno che la legge intervenisse a conferire specifici diritti a singoli lavoratori, come era nella cultura dominante, che lui definiva ispirata da una visione paternalistica, bensì era opportuno che essa provvedesse a rafforzare la capacità negoziale del sindacato in azienda, perché solo lo sviluppo di questa capacità era in grado di assicurare una tutela dei lavoratori effettiva. Ed aggiungeva che per conseguire l'obiettivo di un rafforzamento dell'organizzazione sindacale è indispensabile facilitare l'esercizio del suo potere contrattuale, la sua capacità di attrazione tra i lavoratori, uno sviluppo effettivo della sindacalizzazione".

Merli Brandini, uomo di spicco della Cisl, nel corso di quella tavola rotonda non manifestò alcuna contrarietà a quella impostazione e sottolineò invece il "salto qualitativo che emerge dalla nota di Giugni in relazione all'intervento dello Stato in materia di lavoro", apprezzando l'intenzione di "creare una serie di stimoli ed incentivi perché il sindacato eserciti un potere reale e costante".

legislazione di sostegno costituiva una proiezione coerente del principio di libertà sindacale sancito nel primo comma dell'articolo 39 Cost.⁶²

Bisogna riconoscere che più problematica è la valutazione sulla vicenda immediatamente precedente, quella della legge sui licenziamenti individuali, che nella prospettiva storica presenta non minore importanza, in quanto riguardava l'attuazione del primo capitolo della domanda politica che aveva ad oggetto lo Statuto.

La cultura pragmatica di Giugni non gli avrebbe potuto consentire di condividere la posizione nettamente ostile all'intervento legislativo in quella materia espresso dalla Cisl. Giugni scontava l'esistenza di un incontrovertibile dato di realtà⁶³: l'intervento legislativo aveva dietro le sue spalle il vento della storia (faceva parte del programma del governo di centro-sinistra ed era stato anche sollecitato dalla Corte costituzionale⁶⁴). Quindi si trovò costretto a prendere le distanze da quella posizione⁶⁵. Lo fece nel 1966, nella relazione svolta in un dibattito pubblico⁶⁶, nel quale si discuteva dell'intervento legislativo che era all'esame del Parlamento e che sarebbe stato approvato di lì a breve⁶⁷. È una relazione che al fondo rivela un'impronta compromissoria.

⁶² Ed in effetti la garanzia costituzionale della libertà sindacale implica il riconoscimento del fatto che il principio di protezione del lavoro non si concretizza solo attraverso l'intervento legislativo, bensì anche attraverso la regolazione collettiva; quindi la promozione del sindacato è funzionale alla valorizzazione di questa regolazione. Giugni richiamerà uno scritto di Otto Kahn Freund, risalente al 1931, come ispiratore della sua posizione a favore di una legislazione promozionale (*Il diritto sindacale ed i suoi interlocutori*, cit., p. 219, in nota)

⁶³ Tra i dati di realtà metterei anche il fatto che il partito, fautore della legge, aveva cominciato ad utilizzare la sua *expertise*.

⁶⁴ Corte cost. n. 45/1965. In questa decisione si affermava la costituzionalità dell'articolo 2118 del codice civile, ma nello stesso momento si chiedeva un intervento del legislatore anche considerando che gli accordi interconfederali conclusi poco prima dimostravano che "le condizioni economico-sociali del Paese consentono una nuova disciplina, verso la quale l'evoluzione legislativa viene sollecitata anche da raccomandazioni internazionali".

⁶⁵ È interessante rilevare che la concordanza con simile scelta manifestata in tempi recenti da Mario Napoli il quale ha ritenuto inevitabile che allora si producesse un rafforzamento della legislazione: "in realtà la Cisl non si accorse, forse per il forte influsso ideologico, che il legislatore inaugurava un nuovo modello di rapporti tra contrattazione collettiva e legge, poiché di fatto la legge recepiva il precedente accordo interconfederale. Il legislatore interveniva, ma mutuando i contenuti dell'autonomia collettiva, che perciò veniva esaltata, non mortificata" (La Cisl, cit., p. 34).

⁶⁶ Il dibattito si svolse nel ridotto del teatro Eliseo, a Roma (15 aprile 1966), ad iniziativa della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale nonché della rivista *Democrazia e diritto*. Il titolo della sua relazione era *Iniziativa legislativa ed esperienza sindacale in tema di licenziamento*. Gli altri relatori erano Ugo Natoli e Federico Mancini. Gli atti vennero pubblicati dalla Rivista giuridica del lavoro nel 1966, fascicolo 2, sotto il titolo *Aspetti giuridici della giusta causa sui licenziamenti*.

⁶⁷ Alla Camera dei deputati quella legge verrà poi approvata con l'astensione di 16 deputati democristiani della Cisl.

Non gli fu difficile trovare gli argomenti per sostenere l'opportunità dell'intervento legislativo: esso si giustificava in ragione delle gravi carenze palesate dall'esperienza applicativa dell'accordo interconfederale⁶⁸, nonché per la considerazione che la tutela legislativa era insostituibile per reagire contro la lesione di diritti di libertà⁶⁹. Tuttavia, nello stesso momento fece ogni sforzo per rimarcare con forza che la legge non si poneva in contraddizione con l'accordo interconfederale, bensì ne costituiva una proiezione⁷⁰. Il ricorso alla legge non doveva "significare che la tutela

⁶⁸ A questo proposito richiamava i dati che stavano scaturendo da una ricerca allora in corso sull'esperienza applicativa dell'accordo interconfederale (la ricerca verrà pubblicata qualche anno dopo: Gruppi di studio sulla formazione extralegislativa del diritto del lavoro delle università di Bari e Bologna, *I licenziamenti nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1968). L'applicazione della disciplina comprovava: una costante "preferenza per la soluzione economica, la modestissima percentuale dei lodi, pari ad almeno il 5-6% sul totale delle procedure aperte; la scarsissima circolazione dei lodi che hanno impedito la formazione di una linea concatenata di precedenti, tutti questi fattori hanno fatto sì che la disciplina collettiva abbia mancato largamente sul terreno applicativo alle funzioni che le erano state attribuite; essa è stata utilizzata più in funzione dell'erogazione economica che della determinazione dei giusti motivi"; "tale fenomeno trova spiegazione nel concorso di una serie di fattori oggettivi e soggettivi, Va rammentata la fortissima propensione alle conciliazioni dei datori di lavoro e degli stessi presidenti dei collegi. Alla frequente prassi delle aziende maggiori di offrire spontaneamente il massimo della penale per scongiurare il lodo, o anche la stessa proposizione del ricorso, corrisponde un atteggiamento di inerzia, talvolta inspiegabile, da parte degli organizzatori dei lavoratori, che avrebbero certamente potuto conseguire più notevoli risultati, con un maggior impegno nella utilizzazione di questa strumentazione contrattuale. l'incidenza di tali carenze fa pensare che alla realizzazione della funzione di così delicata importanza – la apposizione di limiti all'eccesso e l'applicazione di essi – non può non impegnarsi la legislazione. Se a tale esigenza si fosse data soddisfazione sul piano della contrattazione, non apparirebbe sussistere giustificazione per una iniziativa legislativa La verifica dei fatti conduce a ritenere che, se la disciplina contrattuale ha creato le basi per il superamento dell'istituto del recesso *ad nutum* essa tuttavia si è rilevata inadeguata, sul piano della concreta esperienza giuridica, a suggellare il nuovo stato di diritto da essa stessa preconstituito".

⁶⁹ "per i licenziamenti in contrasto con i diritti di libertà, appare logico che essi siano esplicitamente dichiarati nulli: ed invero bisogna ritenere che già lo siano, in quanto viziati da motivo illecito. D'altronde, la tutela dei diritti di libertà deve aversi in primo luogo e soprattutto proprio fuori ed oltre l'area della contrattazione. È dove il sindacato è debole o inesistente o appena sta muovendo i primi passi, che occorre far penetrare la tutela legislativa. La difesa della libertà è un problema che per propria natura precede la contrattazione, e non si può pensare di affrontarla o risolverla attraverso quest'ultima".

⁷⁰ Dell'accordo interconfederale si accoglieva soprattutto il principio che, nel caso di mancanza di valida giustificazione del licenziamento, il datore di lavoro avrebbe dovuto, a sua scelta, riassumere il lavoratore oppure pagargli una indennità.

Per la sua acuta sensibilità alle dinamiche gestionali Giugni si dichiarò a favore della sanzione consistente nell'indennità forfettaria, recepita dalla soluzione contrattuale, antivedendo le difficoltà che altrimenti si sarebbero potute creare in un contesto che avrebbe dovuto scontare una lunga fase di incertezza, nell'attesa di un assestamento, sul piano operativo, di una condivisa lettura dei contenuti effettivi del principio di giustificazione del licenziamento. Le sue parole sembrano acquisire un valore profetico delle vicende che si svilupperanno nel

sindacale sia tolta di mezzo e sostituita con l' apparato legislativo-giurisdizionale"⁷¹; affermava, quindi, che era essenziale che si fosse prevista la salvaguardia del sistema arbitrale già in atto, "che ha carenze, le quali però non sono insanabili"⁷². In sostanza, Giugni – nonostante poco prima ne avesse certificato il fallimento nell'esperienza concreta - tornava a ribadire la sua posizione a favore di questo istituto, che considerava comunque più appropriato rispetto alla magistratura ordinaria e ne auspicava una valorizzazione⁷³, addirittura prevedendo che il cattivo

momento in cui, compiendo una forzatura, il legislatore ritenne di conferire applicazione generalizzata ad una sanzione, quella della reintegrazione, che il progetto governativo – in coerenza con la sua ispirazione promozionale - prevedeva di utilizzare limitatamente alle ipotesi in cui si trattava di reagire ad una violazione della libertà sindacale. Giugni diceva: "se la legge, come ne sono certo, si manterrà nell'ambito di un'indicazione generale, e non sarà in grado di offrire all'imprenditore, se non dopo che sarà raggiunta una elaborazione casistica, un quadro certo dei limiti a cui è sottoposto, come potremmo ragionevolmente esporlo a sanzioni rigorose? Ricordiamo che la efficienza delle sanzioni dipende largamente dal rapporto di corrispondenza che esse trovano nella coscienza sociale; quando si eccedono questi limiti, emergono sempre reattivi che provocano le più gravi distorsioni applicative. Dobbiamo enunciare il principio sul quale credo vi possa essere sostanziale concordia: cioè che la legge debba circoscrivere il potere di licenziamento, ma non ingenerare nell'imprenditore una paura del licenziamento, provocata dall'imprevedibilità delle conseguenze a cui egli può essere esposto".

⁷¹ "la legislazione non deve porsi come alternativa alla contrattazione, in guisa da elidene i risultati e comprimerne la potenzialità di sviluppo; bensì deve inserirsi nel processo aperto da questa, senza contraddirlo, anzi potenziandolo ... non vi è una contraddizione fra legge e contratto. L'uno e l'altro possono opportunamente integrarsi: e così è nei paesi ad alta efficienza sindacale, nei quali l'intervento legislativo non è mai rifiutato *a priori*, ma anzi riguardato dagli stessi sindacati, sia come uno strumento per consolidare quanto è stato acquisito per via contrattuale, sia come un mezzo atto a creare i presupposti per una più efficiente azione contrattuale. A mio avviso, il ricorso allo strumento legislativo non deve significare che la tutela sindacale sia tolta di mezzo e sostituita con l'apparato legislativo – giurisdizionale. L'esperienza di venti anni di libertà sindacale, del resto, ha insegnato quanto poco efficace sia la stessa tutela legislativa, se non trova un efficace sostegno nell'intervento e nella pressione sindacale organizzata"

⁷² Peraltro Giugni lamentava che nel corso dei lavori parlamentari si fosse fatto un passo indietro rispetto al disegno di legge rinunciando ad abrogare l'articolo 808, co. 2 del codice di procedura civile "che da venti anni appare un mero relitto legislativo" (quell'articolo escludeva la possibilità di arbitrati rituali in materia di lavoro così sancendo il monopolio della magistratura nella materia delle controversie di lavoro; la sua soppressione era vista con favore dalla Cisl). "Non si comprende perché non si è voluto cogliere questa occasione per eliminare una norma di chiara impronta fascista Sappiamo che da alcune parti vi sono resistenze ad una più larga utilizzazione della clausola compromissoria nei contratti collettivi. Ma nessuno sarà mai costretto a sottoscriverla se non la riterrà opportuno: è bene però che tale posizione non si esprima dietro lo schermo di un divieto legislativo, bensì si giustifichi sulla base di precise ragioni di opportunità".

⁷³ "Ed invero l'arbitrato presenta innegabili vantaggi connessi alla rapidità della procedura, che è condizione essenziale per rendere effettiva la riassunzione. Tale strumento può inoltre giovare alla individuazione dei giustificati motivi, che richiede un giudizio accurato e creativo. Può contribuirvi anche la maggiore sensibilità del giudicante ai problemi produttivi e sociali,

funzionamento della macchina giudiziaria, già allora evidente, l' avrebbe favorito.

Sappiamo che le cose sono andate diversamente⁷⁴. Bisogna riconoscere che l'impianto ibrido conferito alla legge – ibrido perché in essa si facevano coesistere due canali alternativi di risoluzione della controversia (il sistema arbitrale e quello della giurisdizione ordinaria) – si è rivelato esiziale per quella prospettiva. Mettendoli in concorrenza, la legge ha finito per favorire la cannibalizzazione del primo ad opera del secondo, come temuto dalla Cisl.

Evidentemente quell'impianto lo si riteneva necessitato perché era prevalente l'opinione che il primo canale non si prestasse ad essere trasposto in legge e, quindi, generalizzato. Giugni condivideva quell'opinione, che aveva una forte plausibilità, e riteneva che sarebbe stata confermata di lì a breve dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto legislativo che aveva recepito l'accordo interconfederale sui licenziamenti individuali⁷⁵.

È da chiedersi se le cose sarebbero andate diversamente nel caso in cui la decisione della Corte fosse intervenuta prima. Infatti, questa affermò – per quel che qui ci interessa - che i collegi di conciliazione ed arbitrato sostanziano una tutela contro il licenziamento e non integravano una forma di giurisdizione speciale e, quindi, non erano in contrasto con il divieto posto dall'art. 102 della Costituzione (Corte cost. n. 50/1966) e, in una decisione successiva (Corte cost. n. 98/1967), affermò che non era lesivo della libertà sindacale il fatto che si dovesse fare ricorso ad un

che può aversi con la scelta di arbitri competenti, capaci di un giudizio creativo, che non è compito appropriato per l'impersonale amministrazione giudiziaria”.

⁷⁴ Ad Ichino, che – nell'intervista prima citata - gli chiedeva le ragioni del mancato sviluppo di un sistema di giurisdizione intersindacale, rispondeva “La ragione di fondo è che il nostro è un sindacalismo non soltanto di impronta marcatamente conflittuale (e fin qui non ci trovo nulla di negativo, perché tutti i sindacalismi devono essere conflittuali), ma che non ha mai dimostrato una adeguata capacità di gestione delle «conquiste». Non a caso è un sindacalismo che trae impulso prevalentemente da spinte ideologiche: il classismo marxista e il solidarismo cattolico. Anima del sindacato italiano è la protesta contro il sistema capitalistico; è un sindacalismo che si esalta nei momenti di lotta. E anche la rivendicazione e la susseguente (eventuale) conquista normalmente assumono importanza non tanto per il loro contenuto intrinseco, quanto per la loro capacità di creare movimento, dunque per la loro suscettibilità di costituire strumento di lotta” (p. 455). Questi concetti li esprime anche in *Socialismo: l'eredità difficile*, Il Mulino, Bologna 1996 p. 60

⁷⁵ “... attenersi ai dati della contrattazione non significa doverne seguire pedissequamente il testo: oltre tutto, ciò è impedito anche da precise esigenze di tecnica legislativa, per le quali non è dato trasferire nella legge alcuni aspetti della disciplina contrattuale. Tanto può dirsi, per quanto riguarda alcune procedure predisposte dai contratti: è probabile che questa affermazione trovi una conferma nella imminente decisione della Corte Costituzionale a proposito del D.P.R. 14 luglio 1960, il quale operò la materiale recezione dell'accordo 18 ottobre 1950”.

collegio i cui componenti erano nominati da organizzazioni alle quali il lavoratore e il datore di lavoro potessero essere estranei.

Con il senno di poi si deve riconoscere che, se non si fossero nutriti quei dubbi sulla trasponibilità nella legge del sistema di tutela sindacale, forse si sarebbe potuto ricercare una soluzione diversa. Vi è chi ha negato che la posizione della Cisl fosse di chiusura totale nei confronti di una legge e che essa avesse proposto l'adozione di "adeguati sistemi di estensione degli accordi sindacali sui licenziamenti individuali ai settori non tutelati"⁷⁶. La questione andrebbe approfondita, ma non credo che una proposta di questo tipo – che avrebbe avuto notevole interesse – sia stata effettivamente elaborata, formalizzata e sostenuta dalla Cisl⁷⁷. Se essa lo avesse fatto, si sarebbe attestata su una posizione più difendibile; tale certamente non era, invece, quella meramente negativa che aveva assunto.

7. Continua. ... e rispetto alle posizioni dei giuristi vicini alla Cgil.

Vediamo ora il secondo versante.

È interessante rilevare che mentre Giugni rivolgeva la propria attenzione al sistema dei rapporti collettivi, ritenendo decisiva, per lo sviluppo economico e sociale del Paese e la più efficace tutela del lavoro, la crescita di un sindacato animato da una cultura più moderna e capace di condizionare il contropotere economico nell'ambito del sistema di relazioni industriali (sia a livello nazionale, sia nella realtà aziendale), la dottrina lavoristica facente capo, in particolare, alla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, emanazione della Cgil, era concentrata sulle problematiche giudiziarie scaturenti dalle diffuse pratiche di gestione del personale lesive delle libertà fondamentali dei lavoratori, dinnanzi alle quali Di Vittorio, all'inizio degli anni '50, aveva sollecitato che si reagisse con la redazione di uno statuto dei diritti dei lavoratori⁷⁸. Quella dottrina era quindi impegnata in rilevanti operazioni di politica del diritto che miravano ad avere una immediata utilizzazione da parte del ceto forense. Essa sosteneva che già dalle norme della Costituzione erano ricavabili precetti

⁷⁶ Pier Antonio Varesi, *La storia ...*, cit. p. 45 riporta il virgolettato traendolo da un articolo anonimo pubblicato in *Conquiste del lavoro* 1966, n. 30 *Giusta causa: il sì del Senato*.

⁷⁷ Ne dovrebbe dare conferma anche il fatto che non fa cenno ad essa un autorevole rappresentante della Cisl (Pietro Merli Brandini) intervenuto nel dibattito prima richiamato.

⁷⁸ Di Vittorio chiedeva che si garantisse ai lavoratori il godimento dei principi di libertà e di dignità, affermati nella costituzione, ma bellamente mortificati dalle pratiche di gestione del potere datoriale. V. la sua appassionata denuncia, a questo proposito, pubblicata nel volume *I sindacati in Italia*, Laterza, Bari 1955: "i padroni agiscono nelle aziende come se la Costituzione non esistesse" (p. 80).

idonei ad innovare il tessuto normativo preesistente ed a creare diritti in capo ai singoli lavoratori⁷⁹.

Questa diversità di prospettive (mettere al centro i diritti dei singoli lavoratori ovvero l'azione del sindacato)⁸⁰ non costituiva il semplice frutto di una diversità di materie assunte come oggetto di ricerca, bensì rifletteva una profonda diversità di vedute relativamente al modo di concepire il rapporto tra lavoratori e sindacato e tra contratto collettivo e legge; diversità che aveva una serie di ricadute sul piano dell'argomentazione giuridica⁸¹.

⁷⁹ V., in particolare, Ugo Natoli, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè 1955; Carlo Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, Feltrinelli 1958.

⁸⁰ Giugni stesso, in un saggio nel quale tracciava una sorta di bilancio delle linee di politica del diritto che si erano confrontate (*Il diritto sindacale ed i suoi interlocutori*, cit.), addebitava, a quella che lui definiva la linea costituzionalistica, di aver scelto a proprio campo di azione specialmente quello del diritto giudiziario e di aver lasciato "nell'ombra il ruolo proprio con cui operano le collettività nel sistema giuridico").

⁸¹ Questa diversità aveva una serie di ricadute su molteplici profili. Si possono fare alcuni esempi.

Per i giuristi della rivista giuridica, doveva ritenersi nulla la clausola di tregua - cioè l'assunzione nel contratto collettivo dell'impegno a non fare ricorso allo sciopero per modificare l'accordo raggiunto - perché lo sciopero è un diritto che la costituzione attribuisce ai singoli lavoratori e il sindacato non può disporne. Invece, nella prospettiva di Giugni - volta a valorizzare in massimo grado il potere, e quindi il ruolo, del sindacato - appariva ben lecita l'accettazione di quell'impegno. Pur ritenendo che il diritto di sciopero fosse un diritto dei singoli lavoratori, Giugni riteneva naturale che il sindacato potesse disporre nella logica dei rapporti con la controparte datoriale (la possibilità di convenire la tregua costituiva per lui una risorsa che ben poteva essere utilizzata nella logica dello scambio negoziale).

Con riferimento alla clausola dell'accordo interconfederale del 1950 sui licenziamenti individuali, nella quale si prevedeva che il lavoratore aveva la "facoltà di non accettare la penale, nel qual caso le parti riprendono la loro libertà" Giugni criticava gli autori (Natoli, Smuraglia) i quali interpretavano quella clausola come affermatrice della possibilità per il lavoratore di adire l'autorità giudiziaria al fine di ottenere una sentenza dichiarativa della continuazione del rapporto. "Tali interpretazioni, ove fossero accolte, minerebbero alla base l'equilibrio di interessi precostituiti dall'accordo... La realtà è che l'accordo rappresenta un compromesso tra opposte esigenze, e nella logica del compromesso dev'essere valutato il peculiare equilibrio contrattuale da esse regolato. Sotto questo profilo dev'essere senz'altro ritenere che la prevista «libertà di azione» è, in modo chiaro e lampante, la *libertà di azione sindacale*: questo ci dice l'analisi del linguaggio dei negozianti sindacali, questa è la logica dell'accordo che ha inteso preconstituire, per esigenze di compromesso tra le parti, un sistema di tutela incompleta, il cui sbocco finale possa anche consistere nel ricorso alle tradizionali forme di autotutela" (*Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, cit. p. 129, in nota; già prima in *Verso il tramonto del recesso ad nutum. La disciplina interconfederale dei licenziamenti nell'industria*, Milano, Giuffrè, 1954).

Sempre nella prospettiva del rafforzamento del potere dell'organizzazione sindacale Giugni - pur ritenendo estranea alla nostra esperienza la pratica dei benefici riservati (cioè la conclusione di accordi collettivi nei quali si prevede che i vantaggi con essi acquisiti vengano attribuiti ai soli iscritti al sindacato) - escluderà che la norma dello statuto dei lavoratori sui trattamenti economici collettivi discriminatori (art. 16) prevedesse il divieto di quella pratica

Questa diversità di vedute divenne più percepibile quando si cominciò ad affrontare il problema di un intervento legislativo in materia di licenziamento.

Per i giuristi della Rivista giuridica la legge avrebbe dovuto costituire null'altro che una attuazione di quanto già sancito dalla Carta costituzionale (dalla quale per essi era già desumibile il superamento della regola del licenziamento libero prevista dal codice civile) e parimenti erano portati a considerare l'accordo interconfederale raggiunto in materia come un fatto coerente con essa. Ben diversa la posizione di Giugni⁸² che, invece, era portato sia a vedere nell'accordo interconfederale un fatto innovativo, un importante passo in avanti compiuto per merito dell'autonomia collettiva, sia a concepire la legge – come si è visto prima – non come mirata a sottrarre la materia all'autonomia collettiva, bensì come funzionale ad una valorizzazione della stessa e dei suoi risultati.

Il divario assunse una dimensione ancora più vistosa quando, subito dopo l'approvazione della legge sui licenziamenti, si cominciò a ragionare sui passi successivi da compiere.

Un interesse particolare riveste uno scritto⁸³ che Giugni preparò per introdurre una tavola rotonda organizzata dalla rivista *Economia&Lavoro*,

perché per lui la legge considerava (e considera) discriminatori solo i trattamenti unilateralmente concessi dal datore di lavoro e non quelli frutto di un accordo collettivo (*Libertà sindacale (voce)*, Digesto IV ed., vol. IX Commerciale, Utet, Torino 1993, p. 10 (estr.)).

La prospettiva della valorizzazione del sindacato aveva un'altra importante implicazione: l'idea che le controversie di lavoro dovessero essere mediate, quanto più possibile, dalle stesse parti collettive e non dalla magistratura. Illuminante, in questa prospettiva, la critica all'idea che la costituzione avesse già segnato un avanzamento dei diritti dei lavoratori e che quindi spettasse ai giuristi tirarne le conseguenze applicative (l'idea che il licenziamento *ad nutum* fosse in contrasto con il principio costituzionale secondo il quale l'iniziativa economica privata non deve svolgersi in contrasto con l'utilità sociale). L'idea di Giugni era che la gestione della frontiera mobile tra prerogative manageriali e esigenze di protezione dei lavoratori dovesse essere compito rimesso alla responsabile azione dell'autonomia collettiva e che non potesse essere frutto di astratte operazioni di ermeneutica giuridica.

⁸² In critica ad Ugo Natoli dice: "Penso che sia erroneo ritenere che la costituzione abbia predeterminato in modo rigido gli sviluppi dell'ordinamento giuridico. Non è detto che, se una norma è politicamente sorpassata nella coscienza del tempo, essa sia per questo affetta da illegittimità costituzionale. Nel quadro stesso della Costituzione si deve ravvisare un largo margine di libertà, per il legislatore, al quale compete la responsabilità di individuare i modi e le scadenze delle innovazioni nell'ordinamento giuridico. Altrimenti si dovrebbe presumere che la Costituzione abbia fissato, una volta per tutte, le tendenze di sviluppo per l'ordinamento, che resterebbero circoscritte solo nell'ambito di previsione di questa; il che equivarrebbe a negare la storia." (*Iniziativa legislativa ed esperienza sindacale in tema di licenziamento*, cit.).

⁸³ *Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro*, *Economia & Lavoro*, 1967, anno I, n. 2, pp. 17 ss. Di questo articolo Bartocci dice che "anticipava, in larga misura, l'impostazione che Brodolini avrebbe dato allo Statuto dei lavoratori".

fondata da Giacomo Brodolini⁸⁴, per discutere quali contenuti fossero auspicabili per un intervento legislativo.

Giugni avvertì l'esigenza di iniziare il suo intervento interrogandosi sul "paradosso" (così lo chiamava) che si era verificato nella vicenda parlamentare che aveva portato all'approvazione della legge sui licenziamenti individuali (legge 15 luglio 1966, n. 604): i parlamentari della Cisl si erano tenacemente opposti. Perché si era verificata una "così insidiosa incrinatura dello schieramento sindacale"? Egli non mancò di criticare la loro scelta⁸⁵, ma significativamente si chiedeva se una responsabilità di quella incrinatura non dovesse essere "anche attribuita ad una classe politica e di governo" che non aveva "definito un chiaro indirizzo di politica legislativa nei confronti del sindacato e della contrattazione". Per lui non era infondata "l'impressione che, da parte dei dirigenti del Paese, lenta e faticosa sia la percezione del fatto che, oggi, sindacato e contrattazione sono i cardini centrali del sistema di tutela del lavoro; e che di conseguenza, l'intervento legislativo, ove non voglia di proposito avvilire questo essenziale momento autonomo della vita civile, può e deve porsi (rovesciando i termini di una tradizione di intervento a sfondo paternalistico) come fattore di potenziamento dell'autonomia collettiva stessa. Ma che questo non sia l'orientamento prevalente è dato scorgere in molti progetti in circolazione", nei quali "la tendenza prevalente è ancora quella di intendere la funzione della legge come protettiva del *singolo* lavoratore, scavalcando la mediazione del sindacato, o attribuendo a quest'ultimo un ruolo affatto secondario. E posto che il momento sindacale è momento di autonomia e di libero sviluppo civile, è dato senz'altro affermare che queste tendenze sono affette da un patente vizio di paternalismo (cui d'altronde gli stessi sindacati e, soprattutto in passato, la Cgil in specie, hanno dato spesso un inconsapevole sostegno)".

⁸⁴ L'anno successivo Brodolini diventerà ministro del lavoro (dicembre 1968) e chiamerà Giugni a ricoprire la carica di capo dell'ufficio legislativo. La sensibilità di Giugni ben combaciava con la visione politica di Brodolini che riteneva fosse necessario un sindacato forte ed unitario, emancipato da un diretto controllo dei partiti, che potesse fornire una importante spinta per affrontare i nodi dello sviluppo economico e sociale del Paese che le forze progressiste all'interno dello schieramento governativo (siamo negli anni del primo centro sinistra) non riuscivano ad esprimere (Bartocci, nel ricordo di Brodolini).

⁸⁵ Gli sembrava eccessivo che la tesi del rifiuto di un intervento del legislatore nella materia della contrattazione collettiva portasse a contrastare una legge che "corrispondeva alla coscienza del tempo": "La tesi del non intervento, portata a tali estremi limiti, invero, si presta a facili critiche. L'azione del sindacato non si svolge nel vuoto istituzionale ed un accorto uso dell'azione legislativa è reso opportuno vuoi per consolidare le conquiste sindacali, vuoi per rimuovere ostacoli alla realizzazione di esse ... La legge in questione si muoveva nell'ambito di un giusto rapporto con la contrattazione, e pertanto non meritava lo spiegamento di forze che, in difesa di un giusto valore - l'autonomia del sindacato - hanno finito per battersi contro un nemico inesistente" (19)

Con riferimento allo statuto dei lavoratori affermava che "non può essere improntato ad una visione atomistica. I lavoratori sono partecipi della vita civile attraverso le loro organizzazioni⁸⁶, e sono queste il termine di riferimento necessario per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro".

In breve, per Giugni era opportuno – dopo un quindicennio durante il quale "l'evoluzione dell'ordinamento legislativo dei rapporti sindacali è stata paralizzata dalla polemica tra i sostenitori e gli oppositori dell'attuazione dell'art. 39"⁸⁷ – un intervento legislativo mirato a potenziare in vario modo la rappresentatività del sindacato e la sua funzione contrattuale e lanciava un monito: se le "lacune dell'ordinamento non vengono colmate da istituti nuovi, corrispondenti alle esigenze attuali dell'autonomia sindacale ..., esse saranno colmate, ma con contenuti del tutto imprevedibili, da una giurisprudenza ispirata da esigenze empiriche, o da orientamenti soggettivi del giudice".

L'anno successivo pubblicò, sulla stessa rivista, un editoriale⁸⁸ con il quale ritornava sull'argomento esprimendo una decisa critica nei confronti dell'iniziativa legislativa assunta dalle opposizioni, in particolare dal PCI. La riteneva espressione di una linea di retroguardia, tarata sulle lotte difensive degli anni '50⁸⁹, ed affermava che "Lo statuto dei diritti dei lavoratori resta una formula povera di contenuto, se non è basata sul presupposto che tali diritti debbono esercitarsi essenzialmente in forma collettiva, vanno radicati non in astratte enunciazioni precettive, ma in concreti rapporti di

⁸⁶ Mi sembra che questa sia rimasta una costante nel pensiero di Giugni. Mancini, invece, sotto la suggestione delle spinte spontaneistiche dell'autunno caldo sarà indotto a fare una sorta di autocritica rispetto a prese di posizione come queste (Federico Mancini, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Politica del diritto* 1970; ripubblicato in Id., *Costituzione e movimento operaio*, cit. p. 194).

⁸⁷ "Chi scrive rivendica a suo merito l'esser stato tra questi ultimi, e di aver contribuito a dimostrare quanto poco rispondente sia la norma costituzionale alle esigenze di un sindacalismo moderno, operante ormai in una società industriale avanzata".

⁸⁸ *La legislazione promozionale dell'attività sindacale*, *Economia&Lavoro* 1968, p. 275 ss.

⁸⁹ "L'iniziativa appare articolata su temi, problemi, concetti che circolavano negli anni '50, se non prima. Come argomento centrale vi appare la difesa delle libertà sindacali, civili e politiche nell'azienda; ma questa .. è già una linea di retroguardia. Le interferenze con l'area normale della contrattazione vi appaiono consistenti. Il sindacato è appena intravisto in qualche disposizione, ed il suo ruolo appare del tutto secondario e non essenziale. Uno degli obiettivi preminenti ... è quello di consentire la penetrazione dei partiti nell'ambiente di lavoro". Dopo aver messo in chiaro che le sue obiezioni "non investono quanto vi è di accettabile in quelle proposte" afferma che "il problema di oggi è ben diverso da quello che propongono quanti hanno fermato l'orologio della storia sulle lotte difensive degli anni '50 o sui rapporti di egemonia politica formati dopo il 1945. La classe operaia non è sulla difensiva, come nel decennio passato. Ha materiale e potenziale per un grosso balzo in avanti".

forza, che possano assumere una posizione di equilibrio con la valorizzazione .. delle istituzioni collettive"⁹⁰.

Queste sue posizioni trovarono fedele trasposizione nel disegno di legge governativo, il quale – a differenza, in particolare, dei progetti presentati dal PCI e dal PSIUP, essenzialmente incentrati sulla dimensione individualistica del rapporto di lavoro– faceva perno sul sostegno alla presenza del sindacato in azienda. Il sostegno veniva dato sia in termini difensivi, cioè attraverso la reazione a pratiche del datore di lavoro lesive della libertà sindacale, sia in termini promozionali, cioè attraverso l'attribuzione alle organizzazioni sindacali effettivamente rappresentative del diritto di avere una propria rappresentanza in azienda, nonché di una serie di diritti mirati ad agevolare l'esercizio dell'attività sindacale nell'impresa. Il fuoco del progetto governativo era, nella sostanza, l'esplicita promozione della capacità del sindacato di porsi come contropotere nell'ambito aziendale. Solo per questa via si sarebbe potuto assicurare una tutela effettiva ai lavoratori.

Orbene, questo disegno di legge venne fatto oggetto di forti critiche da parte del giurista di punta della Rivista giuridica, Ugo Natoli, soprattutto nella parte di sostegno alle organizzazioni sindacali. Affermò che si mostrava "totalmente inadeguato al fine di una effettiva tutela delle libertà nelle fabbriche, ponendosi piuttosto, in funzione sostanzialmente limitativa di esse" e che inoltre sembrava "spostare l'obiettivo verso un'assai opinabile istituzionalizzazione delle organizzazioni sindacali (sia pure per il momento al livello aziendale) e, conseguentemente, verso una regolamentazione, sotto vari aspetti, d'autorità della loro attività".

⁹⁰ Ed aggiungeva che fosse nel contempo necessario offrire ai sindacati la possibilità di diventare sempre più rappresentativi. Questo secondo, in verità, è il filo conduttore del suo editoriale nel quale viene mosso dal timore che il sindacato, in ragione del basso grado di adesioni, possa perdere terreno di fronte al diffondersi di tensioni spontaneistiche ("la capacità di guida" del sindacato "nell'azione diretta è invero elevata, ma, nel vuoto della bassa sindacalizzazione, si possono facilmente inserire ed operare forze che tendono al superamento del sindacato stesso, in un disegno di natura anarcoide o spontaneista"). Essendo per lui i sindacati "caposaldo della difesa degli interessi dei lavoratori, essi vanno trasformati, non eliminati" (come era avvenuto per le rappresentanze elettive universitarie, spazzate via da un regime spontaneistico di assemblea): "il sindacato è uno strumento di stabilità e di rinnovamento democratico ad un tempo. Qualora perdesse terreno .. il risultato sarebbe prevedibile. Ogni imprenditore, quando la lotta operaia non sia più traducibile in rapporti contrattuali, degeneri nelle violenze o nell'agitazione fine a se stessa, può diventare un De Gaulle nell'ambito della sua impresa e un sostenitore di qualche De Gaulle nell'ambito della politica nazionale. Il problema del consolidamento del sindacato, perciò, non riguarda soltanto gli operatori sindacali, ma anche quelli politici, e le istituzioni statuali".

Denunciò che su 25 articoli del disegno di legge soltanto 7 si occupavano del lavoratore e gli altri, invece, del sindacato⁹¹.

Per Natoli era già tutto scritto nella Carta costituzionale ed in quella lui leggeva le libertà e i diritti fondamentali dei singoli lavoratori; quelli per lui andavano tutelati dalla legge, "non quelli dei sindacati"⁹². Per lui, sotto l'apparenza di un rafforzamento dei sindacati, si tendeva "da una parte, ad imbrigliare l'organizzazione e l'attività sindacale e, dall'altro, a ridurre in termini pressoché trascurabili il vero problema che dovrebbe essere risolto attraverso uno "statuto dei diritti dei lavoratori", la tutela della posizione dei singoli lavoratori di fronte al potere datoriale". In altri termini, la legge avrebbe dovuto solo esplicitare quello che dalla Carta avrebbe dovuto essere tratto già in via interpretativa e, cioè, che i poteri datoriali devono essere esercitati in coerenza con la funzione sociale che essi devono concretizzare. "Lungi .. dall'allargare lo spazio del sindacato, il previsto ingresso del sindacato stesso nella fabbrica" avrebbe finito "col ridurre - e non di poco - la libertà di manovra, assegnando inoltre al sindacato, così istituzionalizzato e rafforzato una funzione sotto vari aspetti limitativa o, addirittura, esclusiva dei diritti dei lavoratori *uti singuli*"⁹³.

È giungeva significativamente a criticare - considerandola come una limitazione delle libertà costituzionali riconosciute ai singoli - l'attribuzione del diritto di riunione alle rappresentanze sindacali, "confermando così l'esclusione di eventuali riunioni extrasindacali e, possibilmente, aventi ad oggetto argomenti non rigidamente attinenti alla concreta disciplina della

⁹¹ *Ivi*, p. 320. Analoga visione in Arata, *Alcune osservazioni sul documento governativo in ordine allo statuto dei diritti dei lavoratori*, *ivi*, 49 "Il problema .. dei diritti dei lavoratori attiene più semplicemente alla rimozione per legge degli ostacoli che tuttora mutilano delle libertà fondamentali il cittadino, in quanto lavoratore, allorché è nella produzione".

⁹² "La libertà sindacale... viene certamente in considerazione, ma in quanto espressione di una posizione fondamentale - positiva o negativa, in fase statica o in fase dinamica - propria di ogni lavoratore". *Ibidem*.

⁹³ *Ivi*, 321. Ad esempio, con riferimento ai controlli a distanza ed alle visite personali critica che possano essere oggetto di negoziazione collettiva, essendo in gioco diritti dei singoli (*ivi*, p. 322). Si vedano le dure critiche che Federico Mancini, in un saggio pubblicato nel 1970 (ora in *Costituzione e movimento operaio*, cit., pp. 190 ss.) rivolge ai giuristi della rivista giuridica del lavoro, Ugo Natoli *in primis*, di cui, pur riconoscendo il valore, denuncia come, pur essendo "studiosi di formazione marxista, impegnassero tutte le loro energie in una battaglia per obiettivi dichiaratamente sovrastrutturali, sia pure di grande momento", trascurando invece il dato strutturale della debolezza del lavoratore in costanza di rapporto. "Se gli uomini gli "uomini della rivista giuridica del lavoro" avessero approfondito questo dato strutturale, anziché fare un prius di situazioni epifenomeniche, avrebbero forse evitato la risposta velleitaria, starei per dire "ideologica", cioè mistificante, che dettero al nostro problema".

situazione aziendale. L'intendimento di escludere ogni possibilità di dibattito comunque politico è evidente"⁹⁴.

Nella discussione parlamentare questo venne assunto come l'elemento sul quale si appuntò la "critica di fondo" del partito comunista alla legge⁹⁵. A ben vedere, la critica avrebbe potuto essere condivisa se fosse stata – come per molti versi appariva – una difesa della libertà del soggetto sindacale⁹⁶, alla attività del quale non possono essere poste limitazioni di competenza; ma in verità al fondo di essa c'era anche – e forse soprattutto – la rivendicazione di una possibilità di autonoma presenza del partito politico in fabbrica.

Questa questione incrociava anche il problema dell'unità sindacale. Laddove i socialisti – vedendo l'unità sindacale come un elemento indispensabile alla partecipazione diretta delle forze sociali al processo di democratizzazione del governo del paese – ritenevano che questa unità potesse essere favorita dall'affermarsi di un certo grado di autonomia delle organizzazioni sindacali rispetto ai loro partiti storici di riferimento⁹⁷ e

⁹⁴ *Ivi*, 321. Giugni (*Lo statuto dei lavoratori: continuità di una politica*, in E&L 1969, n. 4, pp. 377 ss.) fu fortemente critico nei confronti di questa prospettazione, rilevando che "i diritti costituzionali .. non sono tutti esercitabili in qualsiasi circostanza di tempo e di luogo" e che le attività politiche in senso stretto (riunioni di partito o di associazioni civili) sono estranee all'attività aziendale e sarebbe stato incongruo "imporre all'imprenditore di collaborare a tali attività, ponendo a disposizione locali o muri per affissioni o concedendo tempi liberi di permessi e così via. Quantomeno, questa non è la direttiva della Costituzione".

⁹⁵ Si veda l'intervento dell'on. Sacchi alla Camera il 13 maggio 1970, in *Lo statuto dei lavoratori. Progetti di legge e discussioni parlamentari*, Senato della Repubblica, Servizio Studi, Roma 1974, p. 905.

⁹⁶ In sede di discussione alla Camera dei deputati il parlamentare Sacchi, in critica alla formula contenuta nella legge che si stava approvando, nella quale si prevedeva che il diritto di assemblea era attribuito relativamente a materie di interesse sindacale e del lavoro, affermò "... noi non abbiamo il diritto di stabilire per legge ciò che i lavoratori devono discutere, e neppure quello di proibire per legge ai lavoratori che lo vogliono (e sottolineo questo punto: che lo vogliono) di convocare riunioni degli iscritti ai loro partiti, e di invitare a queste riunioni coloro che vogliono parteciparvi" (*Lo statuto dei lavoratori. Progetti di legge e discussioni parlamentari*, Senato della Repubblica, Studi e documentazione, Roma 1974 cit., p. 908).

⁹⁷ Qui può essere utile riportare un bel passo dell'intervento fatto da Brodolini al congresso della Feneal-Uil del 1969: "La causa dell'unità sindacale dei lavoratori italiani mi è sommamente cara. Mi è cara non soltanto per ragioni sentimentali ma anche per ragioni politiche. Io penso che viviamo una fase di transizione, di trapasso della nostra democrazia, caratterizzata dalla ricerca di soluzioni più avanzate capaci di meglio corrispondere alle inquietudini, alle sollecitazioni, alle richieste che salgono dalla società. Viviamo, senza dubbio, in una democrazia formale che è qualcosa di meglio della non democrazia, di cui, come è stato ricordato, soffrono i lavoratori di altri paesi. Ma anche la nostra democrazia ha bisogno di essere corretta, di essere migliorata, di essere adeguata, di essere arricchita, di diventare una democrazia che sia vivente coscienza del popolo, amata da tutti i lavoratori. Questa democrazia ha bisogno oltre che di forma, di sostanza; non ha bisogno di esplicitarsi solo attraverso la elezione quinquennale del parlamento ma anche attraverso l'autorità, la rappresentatività, il prestigio, la compartecipazione al potere delle grandi forze sociali, delle

trovavano naturale, quindi, sostenere che nell'azienda l'iniziativa delle riunioni – per dibattere questioni sindacali - dovesse essere assunta dalle organizzazioni sindacali, i comunisti non vedevano con favore questa prospettiva⁹⁸.

Non possono non sconcertare – sapendo quello che lo statuto ha significato per la storia del nostro paese – le parole che l'on. Sacchi, deputato del partito comunista, pronunciò verso la fine del suo intervento alla Camera: "se la maggioranza di questo Parlamento vorrà assumersi la responsabilità di approvare una legge che autorizza i padroni a continuare a calpestare la Costituzione nei luoghi di lavoro, ebbene, di questo atto giudicheranno i lavoratori. E non sarà certo un giudizio positivo per la maggioranza, ma una severa condanna Dichiariamo comunque sin d'ora ai lavoratori e al paese che su tutte le questioni attinenti al rispetto della libertà, della dignità e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro – che l'attuale legge lascia aperte – noi presenteremo una precisa proposta di legge, per la quale ci impegniamo a sostenere, qui in Parlamento e nel paese, la lotta. E questa lotta noi la porteremo avanti

grandi organizzazioni popolari, delle grandi formazioni sindacali". Giugni sottolinea come sia il partito socialista a prendere subito posizione dell'unità sindacale vedendo in un sindacato forte – essendo appunto l'unità condizione di quella forza - una garanzia per la strategia delle riforme (in Giugni, *Il sindacato tra contratti e riforme*, p.151)

Come è noto, in connessione con le spinte all'unità si produsse un acceso dibattito sulla incompatibilità tra cariche politiche e cariche sindacali; su di esso v. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 381. ss.

⁹⁸ Si veda la forte polemica svolta da Giugni nei confronti della posizione dei comunisti: "... se all'obiettivo dell'assemblea politica in fabbrica, oggi, si attribuisce un significato così attuale da impedire un proficuo dialogo tra maggioranza e opposizione su una legge qualificante e proposta per il mondo del lavoro; se cioè si ritiene primario l'obiettivo di dar spazio e respiro alle organizzazioni politiche in fabbrica; se le premesse sono queste, non si vuol tenere conto del fatto che tutto ciò avrebbe un potenziale negativo sugli sviluppi dell'unità sindacale; non si tiene a mente che, nella presente crisi dei partiti, e nelle zone più arretrate del Paese, la presenza di questi nelle fabbriche (non la libertà di opinione che va anzi energicamente salvaguardata), inidonea a risolverne i travagli interni, si risolverà nella formazione di centri di piccolo cabotaggio politico, in taluni casi di sfondo clientelare, in concorrenza pericolosa con il sindacato. E se così non fosse, se la rivendicazione sostenuta con tale zelo risultasse essere solo il riflesso di una posizione di principio, basata su una discutibile interpretazione del testo costituzionale, v'è da chiedersi come il marxismo-leninismo, nella sua mediazione togliattiana, sia giunto a ridursi ad una strategia politica alimentata da un mero neo costituzionalismo, per giunta – vedi l'insistenza sui "diritti individuali dei lavoratori" – di impronta individualistica" (*Lo statuto dei lavoratori: continuità di una politica*, cit., 387-388). Cfr. nei lavori parlamentari la "risposta" nell'intervento dell'on. Sacchi: "A chi ... si preoccupa – come d'altra parte ci preoccupiamo noi – della unità sindacale; a chi, come è stato detto in Commissione, esprime la preoccupazione che la presenza dei partiti nei luoghi di lavoro porta un elemento di divisione tra i lavoratori a danno del processo unitario in atto tra i sindacati, noi vorremmo prima di tutto far rilevare che i fatti dimostrano che questa preoccupazione non ha ragione di essere e che comunque non può giustificare in alcun modo la limitazione dei diritti dei lavoratori", in *Lo statuto dei lavoratori*, cit. p. 907.

fino a quando la Costituzione non avrà varcato veramente i cancelli delle fabbriche”⁹⁹.

La visione dei socialisti – che mirava a riconoscere al sindacato un ruolo autonomo nel governo del sistema economico - doveva risultava indigesta a quella sinistra che nel sindacato altro non vedeva se non una variante dell’azione politica collocata saldamente nelle mani del partito¹⁰⁰. Si confermava la persistenza di quella cultura arretrata che Giugni aveva definito paternalista, portata ad enfatizzare il ruolo garantistico della legge ed a sottovalutare il valore strategico del ruolo partecipativo delle organizzazioni sindacali.¹⁰¹

⁹⁹ *Lo statuto dei lavoratori*, cit., pp. 911-912.

¹⁰⁰ Di qui per i comunisti la centralità del parlamento per l’azione di emancipazione dei lavoratori e la diffidenza con la quale hanno frequentemente accolto le manifestazioni della concertazione. V. Craveri, *op. cit.*, il quale rileva come l’impostazione promozionale veniva “guardata con diffidenza da larga parte del movimento sindacale principalmente per una pregiudiziale classista. L’alterità del « sindacato di classe» di derivazione marxista-leninista doveva infatti manifestarsi non solo nell’esercizio del conflitto industriale, come contrapposizione permanente al sistema capitalistico (per cui la stessa contrattazione collettiva era conquista di livelli superiori di forza e mai presupposto di un rapporto istituzionalizzato) ma anche nel non accogliere il principio della tutela dello stato, quando dall’enunciazione dei diritti individuali si passava all’attribuzione di strumenti e funzioni al sindacato, che potessero configurarlo come soggetto appunto istituzionalizzato dell’ordinamento giuridico, in virtù del principio opposto, che la forza e non il diritto può sola governare la lotta di classe” (p. 376). Craveri accredita l’idea che lo statuto rispondesse egregiamente all’esigenza da tutti avvertita (tanto che la votarono anche i liberali) di ricondurre sotto il pieno controllo del sindacalismo confederale i processi conflittuali e contrattuali (379). V, anche M. G. Garofalo, *op. cit.*, p. 6, il quale rileva che il sostegno alle organizzazioni sindacali non operava solo contro i poteri dell’imprenditore o le forme organizzative dell’autotutela diverse dal sindacato (come i cub), ma altresì nei confronti dei partiti poiché il sindacato diveniva il canale privilegiato per l’espressione di ogni domanda di partecipazione dei lavoratori all’intera dinamica sociale e politica.

¹⁰¹ In Giugni era forte la consapevolezza che tra interessi dei lavoratori ed interessi datoriali vi è una frontiera mobile che va governata attraverso la dinamica delle relazioni sindacali e che la garanzia migliore dei diritti dei lavoratori risiede nella presenza di un sindacato forte, che va promossa. Può essere utile riportare alcuni passi di uno scritto di Giugni (*Lo statuto dei lavoratori, continuità di una politica*, E&L, pp. 378 ss., in cui, parlando del disegno di legge presentato, dice: “sembra quasi superfluo avvertire che la legge non può prevedere tutto e tanto meno può farlo a fronte dei rapporti nell’azienda, che sono multiformi e generano situazioni repressive anch’esse di contenuto molto vario. È proprio muovendo da questa realistica considerazione e dal rilievo, storicamente e politicamente verificato, che in Italia il sindacato ha oggi notevoli potenzialità di espressione, che il progetto Brodolini tende a concentrarsi, negli altri titoli, sul rafforzamento del sindacato nell’azienda.

L’idea sottostante è che la presenza, l’iniziativa e la capacità di invenzione del sindacato possono conseguire anche risultati molto più avanzati, e aggredire aspetti della condizione operaia, che la legge potrebbe risolvere solo in modo eguale e livellato, o ricorrendo ad inutili affermazioni di principio (cui sono inclini, invece, i progetti parlamentari). La piena tutela della dignità del lavoratore, ad esempio, consiste anche nella adeguata valorizzazione delle capacità professionali, nella creazione di queste dove siano carenti, nel diritto allo studio, alla carriera: ma questo obiettivo deve articolarsi in lotte, conquiste, avanzamenti successivi, e

Tornando ai contrasti con le posizioni della Rivista giuridica del lavoro, va detto che essi ebbero modo di manifestarsi anche successivamente all'approvazione della legge.

In particolare, essi vennero enfatizzati con notevole *verve* polemica da Federico Mancini, in un convegno di giuslavoristi che si svolse a Perugia immediatamente a ridosso di quella approvazione. Egli non lesinò critiche alla linea "costituzionalistica" ed affermò che nella legge era uscita vincente la linea di politica del diritto volta a baricentrare la tutela dei lavoratori sulla presenza del sindacato in azienda pervenendo, in sede di replica, alla seguente affermazione dal sapore conclusivo: "La linea sindacale della mia relazione è sostanzialmente la linea della politica di sostegno, che si esprime nella volontà di radicare il sindacato nell'azienda e parte dalla convinzione che la libertà dei lavoratori trova nella presenza del sindacato una garanzia più forte di quanto siano il riconoscimento dei loro diritti da parte dello Stato e la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale"¹⁰².

La sua relazione venne acidamente commentata da Ugo Natoli in una breve nota¹⁰³. In una urticante *postilla* aggiunta a quella nota egli poi volle prendersela anche con Giugni che, in un saggio appena pubblicato¹⁰⁴, aveva rimarcato le differenze tra le varie linee di politica del diritto che erano operanti sul campo ed i loro limiti. Lui lo considerò come un "nuovo, tanto gratuito quanto virulento, attacco alla nostra *Rivista*".

Successivamente all'approvazione della legge molti – esprimendo un giudizio che è stato ritenuto "più equilibrato"¹⁰⁵ - vollero decisamente ridimensionare l'importanza di quei contrasti affermando che, a ben vedere, le due linee, entrambe confluite nella legge, esprimevano una forte

nell'invenzione di adeguati strumenti giuridico-contrattuali. La premessa di tutto ciò è una presenza combattiva del sindacato, che favorisca l'azione dal basso e una maturazione autonoma di indirizzi rivendicativi" e ai critici che sostengono che il sindacato potrà non riuscire a sviluppare una spinta progressiva dice: "E' un'obiezione che implica un giudizio di disvalore verso le forme di tutela autonoma ed aderisce implicitamente ad una visione di riformismo paternalistico; una visione che il progetto ha respinto nel modo più deciso, anche a costo di dover affrontare critiche di incompletezza, sollevate in ambienti evidentemente legati ad una concezione statualista del diritto e della giustizia, e in specie del diritto del lavoro". Giugni parlava di un "discorso politico di lunga prospettiva, che ha come cardine l'autonomia, l'unità, lo sviluppo del sindacato".

¹⁰² Atti del convegno Aidlass del 1970 su *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1971

¹⁰³ *Epifenomenologia e «Statuto dei diritti dei lavoratori» (con una postilla)*, Rivista giuridica del lavoro, 1970, I, p. 263 ss.

¹⁰⁴ *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1970, pp. 369 ss.

¹⁰⁵ Raffaele De Luca Tamajo, *Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 85.

sinergia, poiché le garanzie attribuite ai singoli erano funzionali anche al rafforzamento del sindacato.¹⁰⁶

Bisogna riconoscere che il giudizio di Mancini era stato alquanto frettoloso, poiché non si può certo dire – come peraltro confermato dalle vicende successive – che la visione appassionatamente sostenuta da lui e da Giugni avesse veramente prevalso. Infatti, nel corso dei lavori parlamentari il disegno governativo dello statuto aveva ricevuto una corposa integrazione ispirata dalla cultura del garantismo individuale. Qui interessa ricordare, in particolare, che il lavoro parlamentare aveva inserito nel tessuto normativo la disciplina di due materie cruciali nelle dinamiche della gestione del personale. La prima era la materia delle *mansioni*: si disponeva il diritto del lavoratore a non vedere mutate le proprie mansioni se non alla condizione che le nuove fossero equivalenti alle precedenti e si escludeva che una diversa disciplina potesse essere introdotta per via pattizia (ponendosi così limiti non solo all'autonomia individuale, ma – quel che più conta in questa sede - anche all'autonomia collettiva). La seconda materia era quella dei *licenziamenti individuali*: per la quale si modificava il sistema sanzionatorio del licenziamento illegittimo, prevedendosi la sostituzione della sanzione indennitaria (contemplata dalla legge che era stata approvata appena quattro anni prima) con la ben più pesante sanzione della reintegrazione. Bisogna tenere presente che nel disegno di legge governativo questa sanzione era stata prudentemente contemplata solo come rimedio contro i licenziamenti di carattere discriminatorio, quindi come misura volta a conferire effettività alla libertà sindacale.

È chiaro che, contrariamente a quanto auspicato dalla visione di Giugni e di Mancini, nell'esperienza applicativa dello statuto comincerà ad acquisire una importanza centrale la mediazione giudiziaria¹⁰⁷, mentre quella sindacale iniziò a dover fare i conti con le difficoltà delle crisi aziendali che cominciavano a manifestarsi negli anni '70, non poche volte

¹⁰⁶ Ad. es. Luciano Ventura, *Intervento*, in Atti del convegno Aidlass del 1970; Tiziano Treu, *Effetti dello Statuto dei lavoratori sull'organizzazione produttiva dell'impresa*, in *Economia e Statuto dei lavoratori*, Atti del Congresso dei Comitati di azione per la giustizia, Celuc, Milano 1973.

¹⁰⁷ Lo stesso Giugni anni dopo finirà per ammettere l'esistenza di un'ambiguità nella legge perché essa, "nel momento in cui volle opporre al potere dell'imprenditore un contropotere, in realtà di contropoteri ne mise in atto due: uno fu quello del sindacato, l'altro quello del giudice" (*Il diritto del lavoro negli anni ottanta*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* 1982, p. 381). Incidentalmente segnalava come la stessa legge sul processo del lavoro, intervenuta nel 1973, restringendo sostanzialmente l'alternativa arbitrale" aveva privilegiato il canale giudiziario-forense (ivi, p. 382).

soffrendo, peraltro, i limiti che al suo operare potevano derivare dalle rigidità introdotte dal legislatore¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Non è un caso che Giugni, da giurista e politico aduso a monitorare costantemente i problemi di aderenza delle norme alle dinamiche sociali ed economiche e quindi pragmaticamente disponibile agli aggiustamenti opportuni "per una migliore funzionalità della legge", già nel 1982 scriveva un documento (*Un check-up allo Statuto dei lavoratori. Ipotesi per una discussione*, in Lavoro informazione del 22.4.1982) nel quale lanciava la proposta di apportare alcune modifiche allo Statuto dei lavoratori. Esse erano formulate sulla scia di due linee direttrici.

Da un lato, quella dell'esigenza di una maggiore certezza del diritto (".. eliminare imperfezioni e lacune che danno luogo ad una notevole incertezza, di livello talvolta superiore a quello normalmente inerente al dato normativo. Questa incertezza è non di rado causa di un eccessivo e dispendioso contenzioso che finisce per scaricare sulla magistratura la responsabilità di determinate soluzioni – peraltro non sempre pacificamente praticate – che più razionalmente dovrebbero essere indicate dal legislatore").

Dall'altro lato, la direttrice, che qui maggiormente interessa, della promozione del ruolo regolativo del sistema delle relazioni industriali per il governo di problemi che l'esperienza mostrava invece impropriamente affidati alla mediazione giudiziaria. Riteneva che la combinazione tra interessi dei lavoratori ed interessi delle aziende dovesse essere affidata – più che alla legge, il cui ruolo ovviamente non sottovalutava – soprattutto al sistema delle relazioni industriali e quindi all'azione collettiva dei lavoratori, maggiormente in grado di correlarsi al carattere dinamico delle organizzazioni produttive e quindi ad assicurare una maggiore effettività della tutela. "Si tratta di modifiche che devono essere suggerite nella logica della governabilità dell'azienda, senza con questo indicare un rafforzamento dei poteri dell'imprenditore o un indebolimento delle garanzie individuali.

Il segno sotto il quale sarebbe opportuno operare delle modifiche, invece, non può che essere quello della promozione di una maggiore partecipazione del sindacato alla assunzione di responsabilità nella gestione dei problemi aziendali. Si tratta di una direttiva che riceve forza anche da una analisi critica dei limiti complessivi che nel momento presente – caratterizzato dalla crisi e quindi da fenomeni che possiamo genericamente definire di mobilità – manifesta una politica del diritto incentrata sulla attribuzione di garanzie rigide ai lavoratori singoli. Queste sono nell'insieme poggiate – né potrebbe essere altrimenti – su fondamenti d'argilla, dal momento che le garanzie fornite dal rapporto di lavoro sono destinate inevitabilmente a soccombere, sul piano giuridico, ove quest'ultimo non possa adattarsi alle mutate condizioni della organizzazione produttiva.

Appare quindi evidente come in determinate materie, ad esempio quella delle mansioni, la garanzia dei singoli presenterebbe aspetti più sostanziali di efficienza se venisse affidata all'azione del sindacato, il quale è in grado di spostare la tutela sul piano (collettivo) delle scelte organizzative.

Un rafforzamento della azione del sindacato, tuttavia, richiede che la tutela dell'interesse collettivo sul piano degli assetti organizzativi, realizzata attraverso il compromesso raggiunto in sede di trattativa, non sia ostacolata dalla presenza di tutele rigide del singolo lavoratore che possano legittimare un'azione di quest'ultimo volta a vanificare e contraddire i risultati della mediazione sindacale.

In altri termini occorre che una serie di garanzie individuali non vengano più intese come livello di trattamento minimo, bensì come trattamento da valere solo in caso di mancanza di diversa disposizione in sede di autonomia collettiva. Si tratta di favorire la mediazione sindacale rispetto a quella giudiziaria, su materie nelle quali la prima ha indubbiamente maggiore funzionalità della seconda."

Va detto che è una visione ancora attuale, nonostante i mutamenti di scenario che sono da allora intervenuti. Essa peraltro ha avuto una certa influenza sulle politiche legislative degli

anni successivi alla sua formulazione, nei quali si è assistito al crescente ricorso, da parte del legislatore, alla tecnica dei rinvii alla contrattazione collettiva in funzione dell'allentamento e del governo di alcune rigidità della disciplina legislativa.