

STORIA ECONOMICA

ANNO X (2007) - n. 1-2



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO X (2007) - n. 1-2

ARTICOLI E RICERCHE

- F. BOF, *Antefatti, origine e sviluppo iniziale degli essiccatoi cooperativi bozzoli in Friuli* pag. 5
- F. DANDOLO, *Il dibattito sulla democrazia industriale nell'Italia degli anni Settanta* » 53
- G. FARESE, *La banca dell'autarchia. L'IMI e gli interessi economici nazionali (1936-1943)* » 99
- N. OSTUNI, *Bilancio dello Stato, fiscalità e spesa pubblica nel regno di Napoli (secolo XVIII)* » 133

STORIOGRAFIA

- S. FARI, *Tessendo la rete. Metodologia e stato dell'arte della storia delle telecomunicazioni in Italia* » 215
- R. ROSSI, *Riforma e struttura. L'impatto della dominazione napoleonica nel Mezzogiorno fra breve e lungo periodo. Giornata di Studi, Napoli, 15 dicembre 2006* » 243

RECENSIONI E SCHEDE

- M. ROBIONY, *La cooperazione in Friuli Venezia Giulia nel secondo Novecento*, Udine, Forum 2006 (F. Bof) » 253
- G. MAIFREDA, *La disciplina del lavoro. Operai, macchine e fabbriche nella storia italiana*, Mondadori, Milano 2007 (F. Dandolo) » 264
- I. SALES (con la collaborazione di M. Ravveduto), *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2006 (F. Dandolo) » 268

R. ROMANO (a cura di), <i>Lavoro e società nella Milano del Novecento</i> , Milano, Angeli, 2006. (L. Iaselli)	» 272
I. ZILLI, <i>Le forme dell'acqua. Territorio e risorse nel Molise fra età moderna e contemporanea</i> , Campobasso, Università degli Studi del Molise, 2003 (R. Pazzagli)	» 274
<i>Prestare ai poveri. Il credito su pegno e i Monti di Pietà in area mediterranea</i> , a cura di P. Avallone, CNR, Istituto di Studi sulle società del Mediterraneo, Napoli 2007, (D. Strangio)	» 276
<i>Novantanni dell'Unione degli Industriali della Provincia di Napoli</i> , testi a cura di F. Dandolo e dell'Ufficio Studi dell'Unione Industriali Provincia di Napoli, Napoli 2007 (G. Farese)	» 280
L. MECCHI, <i>L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)</i> , Milano, Angeli, 2003 (L. Iaselli)	» 282
T. KROLL, <i>La rivolta del patriziato. Il liberalismo della nobiltà nella Toscana del Risorgimento</i> , trad. it., Firenze, Olschki, 2005 (D. Manetti)	» 284
<i>Cittadella della scienza. L'Istituto Sclavo a Siena nei cento anni della sua storia (1904-2004)</i> , a cura di S. Maggi, Milano, Angeli, 2004 (D. Manetti)	» 288
P. CIOCCA, <i>Il tempo dell'economia. Strutture, fatti, interpreti del Novecento</i> , Torino, Bollati Boringhieri, 2004 (D. Manetti)	» 289
M. DEI, <i>Economia e società nella cultura dei giovani. Rappresentazioni e credenze degli studenti medi</i> , Milano, Angeli, 2006 (D. Manetti)	» 290
F. GALGANO, <i>La globalizzazione nello specchio del diritto</i> , Bologna, il Mulino, 2005 (D. Manetti)	» 291
K.H. O' ROURKE-J.G. WILLIAMSON, <i>Globalizzazione e storia. L'evoluzione dell'economia atlantica nell'Ottocento</i> , Bologna, il Mulino, 2005 (D. Manetti)	» 292

IL DIBATTITO SULLA DEMOCRAZIA INDUSTRIALE NELL'ITALIA DEGLI ANNI SETTANTA

1. *Le crisi aziendali*

Agli inizi degli anni Settanta gli assetti organizzativi dell'impresa, così come era stata intesa per gran parte del Novecento, si andarono sgretolando. L'erosione fu resa tangibile da alcuni fondamentali indicatori, che spingevano a ritenere che il sistema produttivo italiano fosse ormai immerso in una nuova epoca. Fra questi elementi, un ruolo di assoluto rilievo fu esercitato dal primo shock petrolifero del 1973, che mise a nudo l'elevata vulnerabilità del sistema industriale dei paesi europei. La crisi energetica evidenziava, per la prima volta sulla scena mondiale, che il vero problema non era tanto la disponibilità di materie prime, quanto la sicurezza e la costanza dei rifornimenti. In effetti, la caratteristica fondamentale dell'approvvigionamento energetico perseguito in Europa dal secondo dopoguerra fino agli inizi degli anni Settanta era stata la forte caduta del ruolo del carbone prodotto all'interno, accompagnata da una progressiva perdita del grado di autosufficienza di cui il vecchio continente aveva in precedenza goduto. Se era pur vero che le nazioni europee più industrializzate, e specialmente l'Italia, avevano potuto trarre dal mutamento innegabili vantaggi (soprattutto per il fatto che si rendevano disponibili ingenti risorse finanziarie per altri settori produttivi), era altrettanto vero che si era accentuata la dipendenza con il privilegiare in modo pressoché esclusivo l'approvvigionamento di una risorsa di vitale importanza, quale appunto il petrolio, importata da zone extraeuropee¹.

Nel breve periodo lo shock petrolifero impresso una scossa sensibile alla struttura dei costi di produzione, determinando palesi squilibri e imponendo l'adozione o il rafforzamento di politiche di con-

¹ A. CLÒ-R. PRODI, *Le reazioni dell'Europa alla crisi petrolifera*, «Rivista di Economia e Politica industriale», 2, I (1975), pp. 269-302; per un inquadramento più complessivo cfr. A. RONCAGLIA, *L'economia del petrolio*, Roma-Bari, 1983.

tenimento, con effetti tali da bloccare la crescita della produzione in tutta l'area dei paesi industrializzati. Ma si trattava di una crisi generalizzata, scaturita anche da altre eminenti motivazioni, cui vi aveva concorso la dichiarazione dell'agosto del 1971 del presidente statunitense, Richard Nixon, relativa alla cessazione degli accordi di Bretton Woods mediante la sospensione della convertibilità del dollaro in oro². La decisione generò una situazione di instabilità a livello monetario, causando una spirale inflazionistica di crescente intensità, tale da anticipare condizioni di palese difficoltà delle nazioni industrializzate³.

In Italia l'impatto con la crisi fu severo, tanto da risultare fino a quel momento la più grave del secondo dopoguerra⁴. Alla decisa prevalenza di tensioni imputabili a un'elevata inflazione e di forti squilibri dei conti con l'estero, verificatisi nella prima parte del 1974, si andò sovrapponendo, nella seconda parte dell'anno, una fase recessiva⁵. La conseguenza fu un sensibile ridimensionamento dell'attività industriale, indotto dalla debolezza della domanda interna di beni di consumo durevoli e dall'accentuata flessione degli investimenti⁶. L'emersione di tali problemi, connessi alle protratte incertezze del quadro politico, dava la netta impressione della conclusione di un periodo

² LUIGI DE ROSA in *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi* (Roma-Bari, 1997, pp. 59-65) ripercorre, alla luce degli articoli pubblicati dalla «Review of Economic Conditions in Italy», i riflessi che ebbe sull'economia italiana la dichiarazione di inconvertibilità, ricostruendo anche i passaggi che portarono a questo provvedimento.

³ Atti Parlamentari, V Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1971)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, on. Paolo Emilio Taviani, e dal ministro per il Tesoro, on. Emilio Colombo, il 30 marzo 1972, p. VII.

⁴ Come rivela un recente studio, la crisi si manifestò con grande durezza in Italia, dove «la fonte energetica più utilizzata era costituita dall'olio combustibile, che alla vigilia della prima crisi petrolifera rappresentava il 50% circa del totale consumo industriale, che era passato da 24.147 miliardi di Kcal nel 1953 a 188.121 miliardi di Kcal nel 1973. Se all'olio combustibile sommiamo gli altri prodotti petroliferi la percentuale sale al 59 per cento circa, mentre il carbon fossile copriva solo il 10 per cento del consumo totale»; S. BARTOLETTI, *I combustibili fossili in Italia dal 1870 ad oggi*, «Storia economica», 2, VIII, (2005), p. 291.

⁵ Atti Parlamentari, VI Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1974)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, on. Giulio Andreotti, e dal ministro per il Tesoro, on. Emilio Colombo, il 28 marzo 1975, p. IX.

⁶ *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1975)* presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, on. Giulio Andreotti, e dal ministro per il Tesoro, on. Emilio Colombo, il 31 marzo 1976, p. 27.

di continua espansione di natura quantitativa e qualitativa, generatasi sulla spinta della ricostruzione e della ripresa post-bellica.

Accanto a questi elementi fondamentali, a determinare un diffuso stato di crisi se ne aggiungeva un altro, altrettanto decisivo, che minava l'identità dell'impresa così come era stata concepita per larga parte del Novecento. La fase di criticità attraversata dall'apparato produttivo, anzitutto nei suoi rapporti con la società, ratificava il logoramento della tradizione di matrice taylorista, che coinvolgeva l'intera struttura produttiva del Paese, sia quella costituita dalle vecchie famiglie industriali, sia da quelle emerse nel corso del «miracolo» economico dei decenni precedenti. L'involuzione in atto si manifestava nella contrazione della propensione all'investimento, riconducibile a tre cause principali: scarsa utilizzazione degli impianti esistenti, ridotte possibilità di autofinanziamento e sensibili difficoltà creditizie.

In vari casi i dirigenti delle aziende, di fronte a un quadro che diveniva sempre più fosco, cercarono di mutare la strategia manageriale degli insediamenti produttivi più considerevoli, avviando un processo di ristrutturazione⁷. Fu, nel complesso, una battaglia persa: con poche eccezioni, i vecchi protagonisti – le grandi imprese, e in special modo le grandi imprese pubbliche e private nei settori di base – andarono incontro a notevoli difficoltà durante tutto il decennio e anche nel periodo successivo. Allo stesso tempo, emerse un fenomeno del tutto nuovo: la vitalità e la duttilità della piccola e media impresa, divenuta un tratto distintivo dell'industrializzazione italiana⁸.

Le massicce proteste dell'autunno caldo del 1969, dunque, furono l'occasione privilegiata in cui si palesò la crisi dei tradizionali assetti nel modo di disciplinare l'impresa. Come evidenziò Gino Giugni, in un bel saggio pubblicato agli inizi degli anni Settanta, nei decenni precedenti sembrava ormai irrimediabile il declino sindacale: «Fu in quella fase che venne addirittura coniata l'espressione della *legge della tranquillità crescente*, in riferimento al conflitto industriale, mentre lo stesso fenomeno dello sciopero venne presentato come un fatto *ritualizzato*»⁹. La previsione ipotizzata agli inizi degli anni Sessanta era che, seppure

⁷ A. GRAZIANI (a cura di), *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana*, Torino, 1975; cfr. in particolare il saggio introduttivo dello stesso GRAZIANI e di G. ZANETTI, *Per una politica di aumento della produttività del sistema*; cfr. anche A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, 1998, pp. 91-96.

⁸ M. SALVATI, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milano, 1984, pp. 133-134.

⁹ G. GIUGNI, *Sindacato: anni 70*, «Economia & Lavoro», 2, VI (1972), p. 169.

perduravano, i conflitti sarebbero stati contenuti e depurati di ogni contenuto di contestazione nei confronti del sistema. Del resto, i fattori principali dello sviluppo industriale italiano, inauguratosi dal secondo dopoguerra in poi, erano stati, da un lato, l'ampia disponibilità di forza lavoro a basso costo e, dall'altro, l'esistenza di mercati sia nazionali sia esteri in grande espansione. Fino a quando queste due condizioni – gli elementi portanti del taylorismo – continuarono a persistere, l'industria italiana godette di robusti tassi di accumulazione, resi possibili dai significativi incrementi di produttività¹⁰.

In realtà, già nel corso degli anni Sessanta il movimento sindacale era stato attraversato da un processo di rinnovamento di ampia portata. La prima scossa si avvertì tra il 1960 e il 1963, quando il manifestarsi di un'offensiva operaia in relazione a una più favorevole congiuntura produttiva e occupazionale introdusse sostanziali modifiche rispetto alla preesistente struttura contrattuale. Conseguenza fu che nella tornata dei rinnovi contrattuali del 1962-63 si affermò il principio della negoziazione articolata su più livelli, nazionale, settoriale e aziendale: si trattava di fare sì che le trattative sindacali si mostrassero conformi alla realtà produttiva così come si era andata diversificando in quegli anni cruciali per l'economia italiana. Inoltre, per la prima volta la quota dei redditi da lavoro nell'industria manifatturiera invertì la sua tendenza decrescente e tese ad aumentare in modo consistente rispetto alla produttività¹¹. Fu così messo in discussione il caposaldo del basso costo del lavoro, fino a quel momento il principale vantaggio delle imprese esportatrici italiane sui mercati esteri, mentre furono intaccati i ridotti margini di quelle arretrate¹². Per quanto i problemi aperti con l'ondata salariale fossero ben lungi dal trovare una sistemazione definitiva, si era comunque pur sempre in presenza di un «modello di relazioni industriali coordinato, equilibrato, stabile»¹³, che dopo la fase di criticità, aveva sostanzialmente retto, riuscendo a garantire la ripresa dei livelli di produttività¹⁴.

¹⁰ V. NANUT, *Nuovi modelli di organizzazione produttiva e processi di ristrutturazione e riconversione nell'industria italiana*, «Economia & Lavoro», 1, XII (1978), p. 129.

¹¹ GRAZIANI, *L'economia italiana nell'ultimo decennio*, in *Crisi e ristrutturazione*, pp. 14-15.

¹² G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976, p. 21.

¹³ F. CARINCI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, «Economia e lavoro», 3, VIII (1974), p. 307.

¹⁴ F. AMATORI-A. COLLI, *Impresa e industria in Italia*, Venezia, 1999, pp. 306-307; A. GIANNOLA, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in *Storia del-*

Quando alla fine degli Sessanta si intensificarono le proteste all'insegna di un consistente incremento dei salari, volto a un loro progressivo allineamento con quelli dei paesi più avanzati, ai «problemi irrisolti» dell'inizio del decennio si aggiunsero i «problemi sopravvenuti» di questa nuova fase¹⁵. Le imprese, che pure avevano cercato di rendersi competitive su altri fronti, si trovarono con una manodopera che rifiutava l'organizzazione del lavoro definitasi dal secondo dopoguerra in poi. In sostanza, si era giunti ormai a una stagione in cui i «nodi» dello sviluppo economico italiano erano «venuti al pettine»: ed essi riguardavano in larga parte il mondo del lavoro¹⁶. In questo contesto, le tradizionali strutture contrattuali, per quanto avessero conosciuto le modifiche su cui ci si è soffermati in precedenza, si mostravano incapaci di fare fronte alla dilagante pressione rivendicativa. Ma la questione di carattere salariale, per quanto preminente, era la spia di un generalizzato malessere, riconducibile all'ampia ristrutturazione del sistema industriale avvenuta nella seconda metà degli anni Sessanta, che aveva fatto emergere tra i lavoratori una manifesta discrepanza fra una partecipazione resa via via possibile a livello di istituzioni pubbliche e la perdurante condizione deficitaria circa la tutela e le prerogative nei luoghi di lavoro.

Non a caso, l'altra grande questione su cui si richiamava l'attenzione era il fenomeno delle «morti bianche», che in realtà riguardava la generalità dell'apparato produttivo nazionale. Infatti, da un'inchiesta curata da Giovanni Berlinguer risultava che l'Italia deteneva in Europa il triste primato del maggior numero di infortuni sul lavoro nelle fabbriche e nei cantieri, frutto di alcune gravi disfunzioni strutturali, quali la carenza di un'adeguata prevenzione antinfortunistica, i pesanti ritmi lavorativi, l'impreparazione professionale, una legislazione arretrata e non rispondente ai rischi cui erano sottoposti i lavoratori. Emergeva così una situazione, ancora oggi purtroppo attuale, ma che in quella fase assumeva connotati ancora più drammatici, resa peraltro evidente da alcuni dati: si calcolava, infatti, che ogni due ore vi fosse un «omicidio bianco» e ogni sei secondi un ferito. Ma, nel complesso,

L'Italia repubblicana, vol. 3°, *L'Italia nella crisi dell'ultimo ventennio*, Torino, 1996, pp. 417-419.

¹⁵ Le due espressioni virgolettate sono tratte dal titolo di un paragrafo in AMATO, *Economia, politica e istituzioni*, p. 24.

¹⁶ M. SALVATI, *Analisi di un decennio* in A.A.V.V., *La congiuntura più lunga. Materiali per una analisi della politica economica italiana 1972-1974*, Bologna, 1974, pp. 74-78.

il disagio era accresciuto dalla qualità e quantità assai limitata dei servizi di cui una famiglia poteva disporre¹⁷. Risultava, pertanto, conseguenziale l'esplicita messa in discussione dell'intero sistema, formulata con toni vibranti dallo stesso Berlinguer in occasione del convegno «Scienza e organizzazione del lavoro», promosso dall'Istituto Gramsci di Torino nel giugno 1973:

si è ormai affacciata l'inquietante domanda: è davvero oggettivo, ineluttabile e giustificabile, un tipo di espansione dell'industria che, come un Moloch moderno, divora gran parte delle risorse disponibili, distrugge e comprime forze produttive rilevanti (forze di lavoro, energie intellettuali, possibilità della scienza, l'agricoltura ecc.), rende sistematico lo spreco, vanifica immense risorse sotto forma di industria di guerra, accentua il distacco fra sviluppo e sottosviluppo¹⁸.

All'interno di questo contesto, molto più in movimento che nel recente passato, l'elemento qualificante della nuova situazione era dato dall'estensione e intensità della protesta degli operai, sostenuti dalle massicce manifestazioni studentesche. Le trattative per il rinnovo dei contratti collettivi diedero luogo a lotte violente, tali da superare di gran lunga il clima di conflittualità del 1962-63, che pure a suo tempo era parso di durezza eccezionale¹⁹. Ciò che colpì fu il carattere delle rivendicazioni: accanto a istanze di carattere economico, le richieste dei lavoratori si concentrarono «su miglioramenti di carattere normativo, quali riduzioni dei ritmi di lavoro, limitazioni alla mobilità dei lavoratori fra reparti e impianti, all'uso dei cottimi, e al ricorso al lavoro straordinario, miglioramenti nei meccanismi di sicurezza e dell'ambiente di lavoro»²⁰. Le vecchie strutture organizzative di rappresentanza del mondo del lavoro furono travolte, mentre se ne crearono delle nuove, quali le assemblee autonome e i comitati unitari di base. Un altro elemento unificante della rovente fase contrattuale era rappresentato dalla tipologia di rivendicazioni che emergevano dalle

¹⁷ SALVATI, *Analisi di un decennio*, pp. 76-77.

¹⁸ G. BERLINGUER-A. MINACCI, *Scienza e organizzazione del lavoro. Relazione generale*, in *Scienza e organizzazione del lavoro. Atti del convegno tenuto a Torino l'8-9-10 giugno 1973*, a cura di F. FERRI, 1973, vol. I, Roma, pp. 13-14; riportato in G. MAIFREDA, *Lavoro e fabbrica nella Milano del XX secolo*, in *Lavoro e società nella Milano del Novecento*, a cura di R. ROMANO, Milano, 2006, p. 143.

¹⁹ Nel 1969 le ore perdute per conflitti nell'industria manifatturiera superarono i duecento milioni (nel 1962 erano state centotredici milioni) e la durata media dei conflitti sfiorò le cento ore; GRAZIANI, *L'economia italiana*, pp. 32-33.

²⁰ GRAZIANI, *L'economia italiana e il suo inserimento internazionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, p. 356.

proteste: richieste egualitarie, intransigenti, presentate spesso in modo conflittuale e concentrate su due aspetti preminenti: una radicale trasformazione dell'organizzazione aziendale e una maggiore attenzione per la salvaguardia della salute sui luoghi di lavoro²¹.

In relazione alla preoccupazione di una forte discesa dei livelli di competitività delle aziende, il mondo imprenditoriale reagì in modo diversificato, riflettendo la doppia anima pubblico/privato di cui era composto. Del resto, proprio in quegli anni l'incidenza del settore pubblico diveniva ancora più consistente, esercitando un ruolo centrale in tutti i comparti della grande industria italiana, soprattutto a partire dal 1969²². Pertanto, da un canto, nell'Intersind, l'ente di rappresentanza delle imprese a partecipazione statale, prevalse l'intento di rendere compatibili le esigenze poste dai sindacati con quelle dell'economia di mercato, anche se in varie occasioni i dirigenti mostravano dubbi sulla reale volontà del sindacato di giungere a un simile compromesso. In realtà, la disponibilità non scaturiva dalla libera contrattazione con i sindacati dei lavoratori, quanto piuttosto da vincoli di natura politica²³. Accadeva così che personaggi di spicco del governo o della maggioranza si facessero portavoce delle posizioni del sindacato, tanto da far sì che il mondo dell'impresa pubblica accennasse la sua funzione di mediatore piuttosto che di controparte.

La Confindustria, invece, si attestava su una posizione diversa, sottolineando a più riprese la preoccupazione per lo sviluppo di imprese pubbliche fuori dai settori tradizionali, senza un disegno globale e rigoroso in grado di specificarne finalità e modalità. Allo stesso tempo, si evidenziava la necessità di ricercare un nuovo assetto nell'ambito delle relazioni industriali, anche se si imputava ai sindacati la responsabilità di sperimentare, a livello aziendale e settoriale, nuove forme rivendicative e di sciopero, incrementando di gran lunga i livelli di contrattazione. Si trattava, secondo l'analisi della Confindustria, di un orientamento che aveva «in sé i caratteri e gli inconvenienti della frammentazione» e mal si conciliava «con un quadro generale di programmazione economica e sociale»²⁴. Insomma, come annota Giuseppe Berta, «rimarrà così un fossato a dividere le due rappresentanze

²¹ CARINCI, *La partecipazione dei lavoratori*, p. 309.

²² E. FILIPPI, *Un contributo al dibattito sull'impresa pubblica*, «Rivista di Economia e politica industriale», 1, I (1975), pp. 131-133.

²³ *Ivi*, pp. 130-136.

²⁴ Archivio Storico Confindustria, *Annuario Confindustria 1972*, Roma, p. 36.

d'impresa, pubblica e privata, esasperando la divaricazione fra soggetti che le circostanze dovrebbero al contrario avvicinare»²⁵.

È comunque un dato acclarato che di fronte all'offensiva delle proteste, il modello di impresa che aveva caratterizzato l'industrializzazione italiana nei decenni precedenti andò in crisi²⁶. Subentrò perciò la legge della «tranquillità decrescente» – per riprendere ancora una definizione di Giugni – mediante un massiccio incremento della contestazione di massa, che determinò oltre che uno stato di discontinuità dell'attività produttiva, anche un'esplicita contestazione dei valori su cui fino a quel momento si era plasmata la convivenza civile fra gli italiani. In definitiva, se, da un canto, l'apparato industriale nazionale era messo pesantemente in crisi da varie cause di carattere internazionale, tra cui va considerato l'aumento senza precedenti dei prezzi delle materie prime e dell'energia, dall'altro, si assisteva a un malessere generalizzato e profondo che attraversava l'intera società italiana, alla ricerca di una nuova identità. Un malassere che, peraltro, avrebbe conosciuto un momento altamente destabilizzante proprio nel corso degli anni Settanta con il brusco e drammatico succedersi di atti di terrorismo, volti a minare le fondamenta stesse della vita democratica dell'Italia repubblicana²⁷.

2. La ristrutturazione delle relazioni industriali in Italia

I mutamenti che avvennero alla fine degli anni Sessanta, e che trovarono il loro epicentro nelle grandi fabbriche del Nord e nelle università, dando avvio a un diffuso processo di contestazione e trasformazione sociale, segnarono anche, inevitabilmente, la fine di un sistema di relazioni industriali in cui, anche se non formalizzati, il ruolo delle parti, le procedure, i livelli e i contenuti della negoziazione, rien-

²⁵ BERTA, *L'Italia delle fabbriche*, p. 209; sempre sulla Confindustria di quegli anni cfr. M. L. CAVALCANTI, *Moneta e fisco in Italia dal 1970 al 1975. Le ragioni dei fatti*, Napoli, 1992, pp. 111-125.

²⁶ A tal proposito è di grande interesse la ricostruzione relativa a quegli anni per quanto concerne la Fiat compiuta da G. BERTA, *Mirafiori*, Bologna, 1998, pp. 63-79.

²⁷ A tal proposito, senza alcuna pretesa di esaustività, si segnalano due volumi che di recente hanno ben delineato il clima di quel decennio: A. GIOVAGNOLI, *Il caso Moro*, Bologna, 2005; G. FASANELLA-S. ROSSA, *Guido Rossa mio padre*, Milano, 2006. Nell'ambito di un quadro più complessivo e articolato si rimanda a *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa-G. Monina, vol. IV, Soveria Mannelli, 2003.

travano in un «quadro» ideale di riferimento. Venne emergendo, anche sotto il versante specifico della contrattazione sindacale, una fase di palese criticità: come annotava Aris Accornero, «la crisi delle relazioni industriali è tutt'uno con la crisi italiana – il caso italiano – e per certi versi ne è lo specchio»²⁸.

All'interno di questo contesto, segnato da forti tensioni sociali, risultò consequenziale che i mutamenti avessero dei riflessi anche all'interno del sindacato. Né si trattava di eventi accidentali o di breve durata: le proteste, divenute pesanti in una stagione di moderata espansione economica, non accennavano a concludersi neanche quando, a partire dagli inizi degli anni Settanta, si definì un ciclo economico recessivo, determinando profondi mutamenti nella disciplina sindacale. Il cambiamento più evidente fu che la tradizionale funzione di direzione e la scelta di strategie rivendicative si trasferirono dal livello centrale o di vertice a quello di base, producendo una qualificazione dei contenuti e un'articolazione della vita associativa molto diversa rispetto a quella del decennio precedente. Il sindacato fu al centro della radicale trasformazione del sistema delle relazioni industriali e fu coinvolto nei mutamenti che si apportarono alla sua struttura organizzativa. Come si è già accennato, il periodo decisivo fu senz'altro il biennio 1969-70, quando si rafforzarono, anche dal punto di vista formale, varie lacerazioni nello «stile contrattuale»: le procedure relative alla formazione del contratto di lavoro – quali l'assemblea, la scelta dei contenuti rivendicativi, la strategia di negoziazione – furono soggette a una marcata revisione, principalmente nei luoghi di lavoro dell'industria di massa. Si privilegiò, poi, un largo decentramento delle consultazioni, tanto che il momento assembleare divenne l'elemento procedurale più eloquente che caratterizzò il nuovo corso e, quindi, la sostanza stessa della contrattazione collettiva. A impostare i negoziati con la controparte sulla base delle nuove regole furono i delegati: si affermò così una nuova generazione di attivisti a guidare gli scioperi, spesso attraverso la costituzione di comitati di lotta informali. Il sindacato si trovò, pertanto, a dover rispondere alle nuove e incalzanti pressioni della classe operaia, che spesso si presentavano in modo incontrollato ed erano prevalentemente di natura conflittuale:

²⁸ A. ACCORNERO, *Crisi politica e crisi delle relazioni industriali in Italia*, «Economia & Lavoro» 1, X, (1976) p. 19; per un inquadramento di carattere generale cfr. IDEM, *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, 1992, pp. 47-50; S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Roma-Bari, 1992, pp. 388-434.

ben presto, però, le iniziative della base operaia si intrecciarono con la consueta attività sindacale, soprattutto quando le confederazioni, appurata l'estensione del movimento, decisero di intraprendere una strategia improntata al dialogo e al confronto, mediante le assemblee, nel tentativo di attuare «la sindacalizzazione» della contestazione²⁹. Il momento di maggiore fusione tra le due parti fu quando nella primavera del 1970 i tre sindacati metalmeccanici, aderenti alla Cgil, Cisl e Uil individuarono nel consiglio di fabbrica la sede in cui potevano essere inclusi sia componenti delle organizzazioni sindacali, sia i delegati della base operaia, identificandola nell'istanza di base delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori³⁰. L'intento era di accrescere il dibattito interno alle fabbriche, imperniato prevalentemente sull'esigenza di allargare gli spazi di democrazia e partecipazione tra sindacati e lavoratori, in modo che le piattaforme rivendicative fossero elaborate in tali ambiti. Pertanto, il sindacato visse un basilare processo di ristrutturazione della sua vita associativa, che lo spinse ad assumere una funzione altamente dinamica e una larghissima gamma di obiettivi, sino ad allora esclusi dalla contrattazione, o toccati solo marginalmente.

3. *Lo Statuto dei lavoratori*

Con le lotte del 1969-70 maturò, dunque, una svolta in ambito sindacale. L'elemento tangibile fu l'approvazione della Legge n. 300 del maggio del 1970, con cui si varò lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Lo Statuto, volto a garantire la tutela dei diritti del singolo lavoratore, è senz'altro da ritenersi il testo qualificante dell'intero quadro normativo varato in quegli anni, rappresentando una tappa fondamentale nel processo dei rapporti fra Stato e relazioni industriali³¹. La Legge, infatti, trasformò di gran lunga lo scenario relativo alla salvaguardia legale della libertà e dell'attività sindacale, canalizzando in

²⁹ E. PISANI, *Il sistema di contrattazione collettiva negli anni '70. Interazione fra i livelli ed evoluzione dei contenuti*, «Economia & Lavoro», 1, XVI (1982), pp. 3-4.

³⁰ CARINCI, *La partecipazione dei lavoratori*, pp. 309-310

³¹ G.P. CELLA, *Lo Statuto nel sistema italiano di relazioni industriali*, «Economia & Lavoro», 2, XXXV (2001), p. 45. Il numero della rivista contiene gli atti del convegno *Lo Statuto dei lavoratori tra passato e futuro*, promosso dalla Fondazione Giacomo Brodolini a Roma presso la sede del Cnel il 15 dicembre 2000, in occasione dei trent'anni dall'entrata in vigore della Legge.

ambito normativo buona parte delle conquiste ottenute nelle fabbriche negli anni precedenti mediante lo strumento della contrattazione³².

In effetti, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, le condizioni di lavoro in Italia erano, sotto vari aspetti, assai difficili. Lo Statuto, dunque, coglieva un'esigenza di fondo emersa in quegli anni, ma allo stesso tempo l'idea di un ordinamento che si prendesse cura dei diritti dei lavoratori non era riconducibile alle sole lotte sindacali di quel breve, quanto intenso, lasso di tempo, ma, invece, affondava le sue radici nei decenni precedenti.

D'altronde, lo Statuto era stato previsto anche nel programma di sviluppo per il quinquennio 1965-1970, approvato con legge del luglio 1967. Sulla base di tali premesse, il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Giacomo Brodolini, elaborò un documento in cui era esposta la politica del lavoro adottata dal governo, sollecitando un parere alle organizzazioni sindacali, che si concretizzò nel disegno di legge di iniziativa governativa, presentato al Senato il 24 giugno 1969³³. Come in seguito ha rilevato Gino Giugni, considerato il «padre» dello Statuto, «il fine che si proponeva era quello di liberalizzare il regime di fabbrica, rimuovendo le strutture di conduzione autoritaria»³⁴. In sostanza, si recepiva con chiarezza la sperequazione di diritti e tutele esistenti fra il cittadino e il lavoratore. In questa prospettiva, il sindacato si poneva in termini nuovi la problematica della partecipazione e del controllo³⁵. Del resto, alcune significative anticipazioni erano già

³² M. MAGNANI, *Alla ricerca di regole nelle relazioni industriali: breve storia di due fallimenti*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. BARCA, Roma, 1997, pp. 537-538.

³³ Atti Parlamentari, Senato, Atti interni, disegni di legge, disegno di legge, relazione al disegno di legge *Norme per la tutela della sicurezza, della libertà e della dignità dei lavoratori*, presentato dal ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Giacomo Brodolini, di concerto col ministro di Grazia e Giustizia, Silvio Gava. La relazione è stata ripubblicata in «Economia & Lavoro», 2, (XXXV 2001).

³⁴ G. GIUGNI, *Lo «Statuto» trenta anni dopo*, «Economia & Lavoro», 2, XXXV (2001), p. 18.

³⁵ Alcuni stralci di una lettera scritta da Guido Rossa il 4 marzo 1970 a un amico, l'operaio dell'Italsider ucciso dalle Brigate rosse a Genova nel gennaio 1979, ben attesta il clima di complessivo mutamento che si avvertiva fra i lavoratori in merito a questioni di natura sindacale nel corso di quell'inizio di decennio cruciale per la storia d'Italia: «Dunque, l'unica possibilità è quella del riformismo e dell'allargamento della sinistra, allargando l'esercizio del diritto dei lavoratori di partecipare al potere decisionale (...) Le lotte sindacali di questi ultimi anni hanno avuto per obiettivo – tra gli altri – la democrazia sui luoghi di lavoro, e il diritto dei lavoratori di indagare sul processo produttivo e sulle condizioni ambientali in cui esso si svolge. Negli anni Settanta la lotta dei lavoratori sarà tesa a portare il potere decisionale dal ver-

presenti nello Statuto, connesse al nuovo modo con cui in quegli anni si affrontava, da parte sindacale, il problema del potere gestionale in fabbrica. Novità di rilievo, ad esempio, erano ravvisabili nell'articolo 11 dello Statuto, che ricalcava esperienze dello stesso tipo già compiute in Francia, nel prevedere poteri di organizzazione diretta da parte delle rappresentanze dei lavoratori nell'ambito delle attività culturali, ricreative e assistenziali. Ma anche gli articoli 4, 6 e 9 autorizzavano possibilità di controllo di un qualche significato: nelle prime due disposizioni si disciplinava l'obbligo di accordi preventivi con gli organismi sindacali per l'installazione di impianti audiovisivi e per l'identificazione delle ipotesi consentite (e delle relative modalità di utilizzazione) delle visite personali di controllo; nella terza, si regolavano i diritti di controllo e facoltà promozionali, in tema di sicurezza del lavoro, a favore delle rappresentanze dei lavoratori. Si trattava di importanti indicazioni – sul piano normativo – di quanto il sindacato sarebbe andato in seguito rivendicando, su un terreno assai più vasto, in tema di poteri di informazione, di controllo e di partecipazione effettiva³⁶. Ma lo Statuto era il frutto di un atteggiamento di maggiore disponibilità anche del fronte datoriale, in buona parte persuaso – non senza remore – che il modello taylorista, così come era stato applicato fino a quel momento, dovesse essere soggetto a una sostanziale revisione. In questa prospettiva, si evidenziava una apertura nel dare un maggiore risalto, rispetto al passato, al contributo dei lavoratori nell'organizzazione aziendale attraverso «un generale aumento di professionalità, di autonomia e di comunicazioni e rapporti interpersonali»³⁷. Nel complesso, però, si era ancora in una fase sperimentale: le imprese cercavano di dare una risposta di emergenza per superare la crescente conflittualità e gli altri fenomeni negativi

tice alla base, in tutti i campi della vita pubblica. Problema fondamentale dello sviluppo democratico è l'intervento dei lavoratori nella produzione industriale. Nuove conquiste sono necessarie: partendo dallo Statuto dei diritti dei lavoratori, perché gli operai possano pesare nell'organizzazione della produzione e per l'affermazione e la difesa dei propri diritti di lavoratori e di cittadini. L'esperienza ha già proposto l'esigenza di forme diverse e articolate di assemblea intorno a tutti i problemi che interessano i lavoratori. Ci batteremo a fondo perché all'assemblea sia riconosciuto il diritto di intervento sulla organizzazione del lavoro, sulle condizioni di vita nella fabbrica, sulla sicurezza nel lavoro, sulla difesa degli organici, sulla piena occupazione, e su tutti gli aspetti che riguardano la produzione e i lavoratori»; FASANELLA-ROSSA, *Guido Rossa*, pp. 172-174.

³⁶ A.G. MAZZARINO, *Appunti sullo «Statuto dei diritti dei lavoratori» e sul movimento sindacale*, «Democrazia e diritto», 4, (1970), pp. 453-454.

³⁷ NANUT, *Nuovi modelli di organizzazione produttiva*, pp. 119-120.

(assenteismo, disaffezione) cui gli assetti tradizionali avevano dato luogo, ritenendo il più delle volte che potessero essere considerati problemi di natura congiunturale; e, soprattutto, guardando per lo più il dipendente come unità individuale e non come soggetto facente parte di un entità collettiva, accomunata dagli stessi bisogni, il cui soddisfacimento era avvertito dai lavoratori in modo decisamente maggiore che nel passato.

4. *Verso una maggiore partecipazione sindacale*

Dagli inizi fino a metà degli anni Settanta, il sindacato, mediante una serie di accordi, accentuava il suo ruolo dinamico nelle relazioni industriali, ottenendo importanti risultati. Per la prima volta nella storia del movimento sindacale italiano, si conseguiva il riconoscimento, su basi contrattuali, di forme partecipative radicalmente nuove circa le ristrutturazioni, gli investimenti produttivi e perfino – in alcuni casi – l'organizzazione del lavoro. Le grandi vertenze sindacali e di gruppo di quegli anni, condotte all'Alfa, alla Zanussi, all'Italsider, alla Montefibre, e particolarmente alla FIAT, si conclusero con accordi che non avevano precedenti, nel senso che si otteneva il blocco dei piani di ristrutturazione, formulati unilateralmente dalle aziende, si negoziavano le scelte strategiche, si otteneva il diritto di procedere «ad esami congiunti», a carattere periodico, non soltanto sulla situazione produttiva, sulle prospettive e la quantità degli investimenti, ma anche su temi inerenti l'ambiente, i rapporti umani nell'azienda, l'organizzazione del lavoro³⁸.

Fu nel biennio 1973-74 che i sindacati conseguirono le più significative conquiste cui si è appena accennato: mediante lo strumento dell'informazione preventiva si estendeva il ruolo di tutela e garanzia nei confronti dei lavoratori. In tal modo, gli esponenti sindacali potevano acquisire dalla controparte datoriale elementi non solo su singole situazioni o su questioni specifiche dell'organizzazione del lavoro, ma su problemi di carattere generale, quale, ad esempio, l'evoluzione degli assetti occupazionali. È pur vero che il diritto di ricevere notizie non era da considerarsi una garanzia a priori: poteva, infatti, accadere che il datore di lavoro fornisse un quadro impossibile

³⁸ C. SMURAGLIA, *Impresa, sindacati e forze politiche nella prospettiva di un modello italiano di relazioni industriali*, «Democrazia e diritto», 1, XVII (1977), pp. 111-126

da sottoporre a contrattazione in quanto determinato dalla stessa crisi³⁹. Certo è che l'informazione preventiva fu individuata dal sindacato come una forma, ancora allo stato embrionale, di condizionamento dell'indirizzo gestionale dei dirigenti d'azienda. Nel frattempo, di lì a poco, sarebbero maturati nuovi importanti accordi: nel gennaio del 1975 le istanze egualitarie e unificanti trovarono un definito assestamento nell'introduzione del punto unico di scala mobile, stipulato da Giovanni Agnelli, che l'anno prima era stato eletto presidente della Confindustria, e da Lama, Storti e Vanni, segretari generali, rispettivamente, della Cgil, della Cisl e della Uil. L'accordo – duramente criticato da Ugo La Malfa, all'epoca vicepresidente del Consiglio del governo Moro, che lo definì fin dall'inizio un errore – non giungeva certo in modo imprevisto. Esso, infatti, affondava le sue radici nei contatti avviati da alcuni mesi: già nel luglio del 1974 la giunta della Confindustria aveva approvato una serie di indirizzi che sottolineavano la volontà imprenditoriale di riaprire un dialogo concreto e unitario con il sindacato. Sul versante degli organismi di rappresentanza dei lavoratori la «piattaforma d'autunno» approvata nel settembre, sempre del 1974, identificava tra gli obiettivi prioritari l'unificazione del punto di contingenza⁴⁰.

Il patto, però, ben presto si tramutò in un'accentuazione dell'inflazione già in corso a causa dell'intensificazione dei processi legati alla rincorsa salariale, peraltro innestandosi proprio nell'anno – il 1975 appunto – durante il quale il prodotto interno lordo segnava una battuta d'arresto⁴¹. Nel corso dell'anno successivo, poi, si verificò lo spostamento del principio dell'informazione preventiva dal livello aziendale a quello nazionale: in tal modo, i contratti collettivi prevedevano, nella cosiddetta «parte prima», il diritto del sindacato all'informazione, alla consultazione e, in alcuni casi, all'esame congiunto, relativamente a molteplici aspetti delle scelte di gestione, dagli investimenti all'occupazione e al decentramento produttivo, dalle modifiche di natura tecnologica alla mobilità del personale. Permanevano, tuttavia, dei limiti negli accordi, non tanto perché mancava un apparato sanzionatorio che punisse l'eventuale inadempienza imprenditoriale, ma soprattutto perché il sin-

³⁹ PISANI, *Il sistema di contrattazione collettiva*, p. 13.

⁴⁰ M. BELLACCI, *La scala della discordia*; F. AIAZZI, «È stato un errore» disse Ugo La Malfa, «Il Sole 24 ore», 16 settembre 1981.

⁴¹ BERTA, *L'Italia delle fabbriche*, pp. 236-246, in cui si compie un'approfondita analisi delle cause che determinarono l'accordo e sulle conseguenze negative per l'economia italiana.

dacato si caratterizzava ancora per tangibili carenze nell'interpretare e applicare un'adeguata cultura d'impresa, anzitutto laddove occorreva acquisire un aggiornato apparato conoscitivo in relazione all'evoluzione della realtà produttiva. Accadeva, dunque, che le informazioni ricevute non si traducevano in credibili e praticabili proposte di gestione, in grado di porsi in maniera dialogica rispetto a quanto elaborato e attuato dal «management» aziendale. In sostanza, il sindacato evidenziava ancora forti limiti nell'adozione di un sistema di valori imperniato su un condensato di saperi tecnologici e organizzativi che consentissero la riproducibilità della razionalità produttiva in stretto rapporto con il mercato, assumendo, invece, spesso posizioni di contrapposizione frontale⁴². Allo stesso tempo, se non altro da un punto di vista dei principi formali, l'esperienza dei diritti di informazione fungeva da stimolo per l'avvio di una riflessione sull'esigenza o meno di un mutamento di strategia delle organizzazioni sindacali: in primo luogo, perché era il sintomo di una tendenza evolutiva che rendeva il sindacato da soggetto investito di funzioni meramente conflittuali e rivendicative a soggetto che doveva responsabilizzarsi maggiormente verso i problemi della gestione e dello sviluppo delle imprese. In secondo luogo, perché rappresentava l'opportunità di utilizzare lo strumento tradizionale dell'azione sindacale, il contratto collettivo, per incidere sui nodi cruciali dell'impresa, ossia sulle scelte di gestione, sulla politica aziendale, anziché contrapporsi in modo scontato e aprioristico⁴³. Permaneva, tuttavia, l'intrinseca fragilità del sindacato nel porsi come soggetto propositivo nel momento in cui i lavoratori conseguivano i maggiori successi: la sua azione, infatti, appariva debole e scarsamente responsabile rispetto alle questioni economiche più generali, anche perché, almeno fino al 1976, lo schieramento partitico verso cui faceva prevalente riferimento, costituito essenzialmente dal Pci, era escluso da una piena partecipazione al sistema politico⁴⁴.

5. *La democrazia industriale e i paradigmi europei di partecipazione sindacale*

In Italia, la crisi del modello di fabbrica taylorista spingeva a guar-

⁴² AMATORI-COLLI, *Impresa e industria*, pp. 309-311.

⁴³ P. MONTALENTI, *Democrazia industriale e piano d'impresa*, «Democrazia e diritto», 5, XXI (1981), p. 31.

⁴⁴ SALVATI, *Economia e politica*, pp. 108-109.

dare con interesse le esperienze delle democrazie occidentali europee, che già da tempo sperimentavano forme di partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa e che proprio nel corso degli anni Settanta conoscevano sostanziali aggiornamenti di carattere normativo⁴⁵. Sep-pure in modo abbastanza sommario, esse erano racchiuse nell'ambito dell'onnicomprensiva definizione di *democrazia industriale*, con la quale si intendono i modelli che al loro interno consentono a organi democraticamente eletti dai lavoratori di poter avere un'influenza significativa sull'attività gestionale delle aziende.

Nel corso degli anni Settanta il tema della democrazia industriale conobbe una rapida diffusione negli ambienti politici, sindacali e accademici italiani, anche se con diverse accezioni e spesso facendo utilizzo di una forte dose di astrattismo e genericità. I modelli europei di organizzazione dell'impresa su cui maggiormente si soffermava l'analisi erano quello scandinavo e quello tedesco. Nel primo caso l'attenzione si concentrava sulla flessibilità che caratterizzava l'attività d'impresa, cioè la sua capacità di adeguarsi ai mutamenti di tipo generale, approntando una vasta gamma di meccanismi interni di autoregolazione. Le esigenze di flessibilità facevano sì che la gestione dell'impresa fosse allo tempo stesso integrata e decentrata, in cui ogni unità organizzativa era responsabile di un compito specifico e autonomo, e il controllo avveniva tramite la verifica periodica dei risultati, realizzata in modo congiunto da imprenditori e lavoratori. Più nel dettaglio in Norvegia, all'indomani di un intervento legislativo varato nel 1973, si prevedeva che le aziende, fra i cinquanta e i duecento addetti, dovessero riservare un terzo dei componenti della direzione a una rappresentanza eletta dai lavoratori. Inoltre, le ditte con oltre duecento dipendenti, dovevano dare vita a un'assemblea, con potere di controllo sulla direzione, composta da almeno dodici componenti, di cui un terzo eletti dai lavoratori. La legge si applicava alla quasi totalità delle aziende pubbliche, con pochissime eccezioni. In Svezia, la normativa sulla partecipazione dei lavoratori, prevedeva che nell'ambito di tutte le aziende, con oltre cento dipendenti, ne fossero scelti due per rappresentare i loro colleghi negli organismi di vigilanza. La scelta era compiuta dal sindacato che vantava il più esteso numero di affiliati presso la ditta, e i due rappresentanti avevano il

⁴⁵ Per un'approfondita analisi sull'evoluzione dei modelli europei occidentali in tema di partecipazione, e in particolare sulle modifiche intervenute nel corso degli anni Settanta, cfr. S. TURONE, *Imprenditori e sindacati in Europa*, Roma-Bari, 1982.

potere codecisionale in seno al consiglio di sorveglianza sui principali aspetti di natura aziendale⁴⁶. In seguito, fu varata un'altra legge, nel 1974, che vincolava le imprese a destinare una parte cospicua dei loro profitti – circa il 20% – al miglioramento dell'ambiente di lavoro, attraverso interventi concordati con i rappresentanti dei lavoratori. Infine, una legge del 1977 regolava il diritto di informazione che il datore di lavoro era tenuto a garantire ai rappresentanti dei lavoratori, oltre che assicurare una forma di codecisione, affidandone tempi e modi alla contrattazione collettiva. Allo stesso tempo, un altro paragrafo basilare della legge del 1977 sanciva «l'obbligo della pace sociale», incardinato, in caso di sciopero dei lavoratori, nella prerogativa «del datore di lavoro e dell'organizzazione dei lavoratori interessata di intavolare immediatamente negoziati in merito all'azione di lotta e agire congiuntamente per la sua cessazione»⁴⁷. La logica del modello, quindi, stava nella ricerca di aree di compatibilità tra l'impresa da un lato, e le variabili sociali ed economiche dall'altro, ritrovando la sua razionalità nella contrattazione per favorire uno sviluppo più equo e condiviso⁴⁸. In generale, l'aspetto privilegiato nel dibattito in Italia era che l'evoluzione degli assetti organizzativi avevano contribuito in misura ramificata e tangibile ad elevare il tasso di cultura d'impresa nelle società scandinave, considerate tra le più avanzate in Europa.

Maggiore era l'attenzione per il modello tedesco, anche perché spesso suscitava accese discussioni in relazione alla tipologia e ai risultati scaturiti dalla partecipazione sindacale. Il riferimento ricorrente era alla *Mitbestimmung*, come ipotesi di socializzazione dei mezzi di produzione lasciando intatta la titolarità proprietaria del capitale, al fine di condizionarne la gestione a livello di singole imprese da parte dei sindacati dei lavoratori. Il modello, ovviamente, era del tutto diverso rispetto a quello di natura conflittuale manifestatosi in Italia a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta. Ed era proprio la forte diversità a destare curiosità in Italia, tanto da essere oggetto di varie analisi nell'ipotesi di verificare se potesse essere un'alternativa credibile all'uscita dalla crisi d'impresa che persisteva nel Paese. Del resto, agli inizi degli anni Settanta la commissione sociale e sanitaria europea, accogliendo vari orientamenti provenienti dall'ambito delle organizza-

⁴⁶ A. TRIOLA, *Realizzazioni e proposte per la democrazia industriale*, «Economia & Lavoro», 1, XI (1977), pp. 124-126.

⁴⁷ TURONE, *Imprenditori e sindacati*, pp. 154-155.

⁴⁸ FERRANDO, *Il relativismo delle strutture organizzative*, pp. 61-63.

zioni sindacali, aveva proposto al Consiglio dei ministri della Cee una direttiva, la quinta, che sollecitava la modificazione del diritto societario ai fini di una più marcata partecipazione dei lavoratori all'impresa secondo una struttura organizzativa di codeterminazione, meglio conosciuta con il termine di cogestione, sullo stile del modello della *Mitbestimmung*⁴⁹. Era questo un tema cui a livello comunitario si dava grande rilievo: si riteneva, infatti, che l'integrazione dei lavoratori nell'organizzazione economica e sociale europea sarebbe stata possibile soltanto se i dipendenti fossero stati costantemente informati «delle condizioni di funzionamento e di sviluppo dell'impresa» e avessero partecipato «alle decisioni della stessa secondo formule appropriate»⁵⁰. In Italia, lo scenario comunitario, e in particolare la quinta direttiva, fu un costante riferimento in relazione alle tipologie di partecipazione dei lavoratori da promuovere nell'ambito dell'apparato produttivo nazionale, anche se fu ben lontana dal dare concreti risultati⁵¹.

L'idea della cogestione tedesca affondava le sue radici nella Repubblica di Weimar⁵², e specificatamente nei processi di riorganizzazione capitalistica manifestatisi già a partire dagli anni Venti in Germania, anche se nel corso dei decenni successivi aveva conosciuto importanti trasformazioni. In particolare, con una legge del 1951 fu disciplinata la forma di partecipazione nel settore del carbone e dell'acciaio. Si prevedeva che nelle aziende con più di mille lavoratori, questi avessero il diritto di avere un numero di rappresentanti al consiglio di sorveglianza pari a quello dei rappresentanti degli azionisti. A

⁴⁹ *Proposta di quinta direttiva intesa a coordinare le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 58, secondo comma, del trattato, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi, per quanto riguarda la struttura delle società per azioni nonché i poteri e gli obblighi dei suoi organi sociali*, presentata dalla commissione al Consiglio il 9 ottobre 1972, «Bollettino delle Comunità europee», supplemento 10-72. In realtà, già nel giugno 1970 era stata formulata la proposta di uno statuto di società per azioni europea; cfr. «Bollettino delle Comunità europee», 8/70, trasmessa al Consiglio il 30 giugno 1970.

⁵⁰ Comunicazione della commissione relativa al programma di politica industriale e tecnologica, «Bollettino delle Comunità europee», 7-8, supplemento 7/73 (1973), p. 12. La direttiva fu poi riformulata nel 1975, pur mantenendo intatta la sua impronta di fondo; Commissione delle Comunità europee, *Partecipazione dei lavoratori e struttura della società nella comunità europea*, in «Bollettino delle Comunità europee», supplemento 8/75.

⁵¹ F. CAVAZZUTI, *Democrazia industriale e società per azioni. Alcune osservazioni*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali» 7, II (1980), pp. 381-389.

⁵² La Costituzione di Weimar metteva al centro la partecipazione dei lavoratori nelle imprese, per garantire la democrazia economica; art. 156, par. 2 – art. 165, par. 1.

tale consiglio (*Aufsichtsrat*), di solito composto da undici membri, vi partecipava un componente «neutro», cooptato di comune accordo fra le due parti. Nell'ambito della struttura di base, fra i cinque rappresentanti dei lavoratori due erano eletti dal consiglio di fabbrica e altri due dai sindacati. Sia i dipendenti, sia gli azionisti, avevano poi l'opportunità di scegliere un quinto membro ciascuno, a condizione che si trattasse di un elemento autonomo, indipendente da entrambe le parti e dalle loro rispettive organizzazioni. Inoltre, il consiglio di amministrazione dell'azienda doveva includere un «direttore dei dipendenti» con il preliminare consenso dei lavoratori. Infine, le nomine erano ratificate dall'assemblea generale degli azionisti⁵³. Un passaggio decisivo per il periodo che in questa sede si analizza si verificò quando la cogestione, applicata a livello di imprese nel settore carbo-siderurgico secondo il dettato della legge del 1951, fu estesa sotto la spinta della maggiore organizzazione sindacale tedesca (DGB) ad altri settori.

In Italia i giudizi su questa esperienza erano assai variegati, anche se nel complesso le accese prese di posizione e il conseguente dibattito provavano l'interesse, ma, allo stesso tempo, anche la diffidenza e la sfiducia nei confronti di questo modello organizzativo. Vi era chi invitava ad analizzare il modello tedesco «con rispetto e serietà»⁵⁴, essendo lo strumento di partecipazione più noto tra quelli europei. Allo stesso modo Giugni, nell'introdurre il dibattito sulla democrazia industriale in Italia in un articolo pubblicato nel 1974 sulla rivista del Partito socialista italiano, «Mondoperaio», scriveva che nell'ambito di un'analisi di tipo comparativo fra i sistemi capitalisti la cogestione tedesca era senz'altro da ritenersi «l'esempio più eminente di partecipazione gestionale»⁵⁵. Qualche anno dopo, di fronte alle persistenti difficoltà che si percepivano nell'importare in Italia un sistema di relazioni industriali improntato sull'esempio tedesco, Giugni ribadiva ancora che pur con alcune correzioni e tenendo conto della cornice programmatica, era possibile, seguendo la via della cogestione, candidare la classe operaia come classe produttiva: «Questo significa che

⁵³ TRIOLA, *Realizzazioni e proposte*, pp. 123-124.

⁵⁴ L'espressione è di Giuliano Cazzola e fu utilizzata nel corso della relazione introduttiva al convegno su «Democrazia industriale in Italia e in Europa» dal titolo *Programmazione industriale e democrazia industriale*, promosso dalla Fondazione Giacomo Brodolini e tenutosi a Bologna il 5 e 6 maggio 1978, pubblicata in «Economia & Lavoro», 2, XII (1978), p. 262.

⁵⁵ G. GIUGNI, *Appunti per un dibattito sulla democrazia industriale*, «Mondoperaio», 3 (1974), p. 49.

la classe operaia dovrebbe, come classe generale, assumersi una responsabilità che è relativa alla gestione politica globale del sistema economico»⁵⁶. In questa prospettiva, il sistema era considerato come uno degli esempi più importanti di cogestione, non solo economica, ma anche sociale: «Caratterizzato com'è, da un alto grado di consensualità all'assetto politico-sociale esistente, da una grande rappresentatività dell'organizzazione sindacale, da forti poteri di mediazione del governo»⁵⁷. Allo stesso tempo, però, si evidenziava la possibilità di applicarlo in contesti ben definiti, quale quello della Germania occidentale, il cui assetto economico e sociale era determinato da precise condizioni: «Fra le quali, è bene non dimenticare, una struttura del mercato del lavoro che ha permesso sinora di scaricare sulla manodopera immigrata, meno rappresentata e tutelata dal sindacato, le esigenze di ristrutturazione dell'industria tedesca e dei margini aziendali connessi al costo del lavoro»⁵⁸.

Su altri versanti prevaleva di gran lunga un atteggiamento critico e scettico, con l'utilizzo di toni a volte polemici. Le posizioni avevano un'ampia eco fra gli ambienti della sinistra: i giudizi negativi e le perplessità si concentravano quando si poneva l'attenzione sul ruolo esercitato dai «consigli interni» di fabbrica. Si riteneva che in quella sede il funzionamento fosse problematico perché le attribuzioni erano inserite in un clima che soltanto formalmente era definito di «fiduciosa collaborazione» con il datore di lavoro. Questa espressione era considerata decisamente ambigua: in pratica, secondo tale visione, la legge imponeva al consiglio di perseguire un neutrale interesse dell'unità produttiva e l'immagine del conflitto usciva edulcorata e depurata di ogni capacità di lotta e di attacco di fronte a soluzioni di compromesso, che avrebbero penalizzato gli interessi dei lavoratori. In sostanza, si delineava un sistema di relazioni che vietava l'autonoma adozione di misure di lotta tra datore e consiglio, imponendo l'astensione da qualsiasi attività che potesse nuocere al processo produttivo o alla pace aziendale. In questa prospettiva, si metteva in risalto il rischio

⁵⁶ Allo stesso tempo Giugni sottolineava come questa posizione si ponesse in contrasto con gli orientamenti programmatici di Guido Carli, in quegli anni presidente della Confindustria, anche se comunque un dato, accomunava lavoratori e imprenditori: «La constatazione che la nostra è un'economia di mercato politicamente condizionata; lacci, lacciuoli, leggi, presenza massiccia di imprese pubbliche, contaminazioni, inquinamenti, clientelismi»; G. GIUGNI, *Le vere e le false rigidità*, «Economia & Lavoro», 1, XII (1978), p. 292.

⁵⁷ CAVAZZUTI, *Democrazia industriale e società per azioni*, p. 383.

⁵⁸ *Ibidem*.

che il consiglio divenisse un mero organo di mediazione, volto alla conservazione dello *status quo*, con l'aggravante di non conoscere da vicino le istanze degli operai: «Sotto il manto di una «gestione democratica», si è celata, molto spesso, una effettiva funzione di copertura politica a favore di prassi che erano e sono burocratiche. La presenza sindacale ha sortito, sovente, l'effetto negativo di sovrapporre, all'azione diretta o al confronto con gli organismi di governo degli enti, pratiche verticistiche»⁵⁹. Le critiche, poi, si soffermavano sul fatto che gli accordi nazionali erano in Germania legalmente vincolanti, imponendo un obbligo di pace fra sindacati e datori di lavoro per il periodo della loro durata. Il rischio, più volte sottolineato con toni veementi, era edificare una democrazia industriale solo di facciata, che nella realtà feriale dei processi produttivi assumeva spesso le sembianze della pura legittimazione di scelte padronali.

L'attenzione verso quanto accadeva in Gran Bretagna, seppure in misura più limitata rispetto al caso tedesco, si accrebbe in seguito ai lavori del Comitato Bullock, istituito dal governo laburista inglese nel dicembre 1975 su richiesta delle *Trade Unions*, nell'intento di ricercare una soluzione in grado di fornire nuova legittimità all'esercizio della funzione manageriale, mediante programmi di attività elaborati dai rappresentanti del capitale e del lavoro⁶⁰. Il comitato, che prendeva il nome dal presidente incaricato, Lord Alan Bullock, storico dell'Università di Oxford, comprendeva tre esponenti del mondo imprenditoriale, tre rappresentanti sindacali, due degli ambienti universitari e un avvocato. Al termine di un lavoro di indagine durato oltre un anno, volto a raccogliere i contributi di tutto il mondo del lavoro britannico, delle istituzioni culturali e universitarie (tra cui un ruolo di rilievo era esercitato dalla *Fabian Society*), e di esperti interni e internazionali di varia estrazione politica, il *Bullock Committee* era giunto alla presentazione di un documento: dopo una breve illustrazione dei sistemi di cogestione e di democrazia industriale esistenti in Europa, si avanzavano varie proposte al fine di introdurre un rinnovato sistema di relazioni industriali in Gran Bretagna. Le principali indicazioni, varate a maggioranza dal comitato, miravano alla partecipazione operaia e impiegatizia nei consigli di amministrazione di imprese che avessero oltre i duemila dipendenti, dei quali almeno il 20%

⁵⁹ G. GREZZI, «Democrazia industriale» e governo democratico dell'economia, «Democrazia e diritto», 1, XVII (1977), pp. 140-141.

⁶⁰ Era questo il proposito fondamentale della legge istitutiva e riportato da Triola, *Realizzazioni e proposte*, p. 117.

fosse sindacalizzato. I posti nel consiglio sarebbero stati ripartiti equamente tra operai e azionisti, e i rappresentanti operai dovevano essere membri di un sindacato, presente nell'impresa, e non sarebbero stati retribuiti. Infine, i nuovi consigli di amministrazione avrebbero dovuto provvedere a delicate funzioni, non delegabili alla direzione d'impresa, quali la messa in liquidazione, i mutamenti delle norme statutarie, deliberazioni sui dividendi, cambiamenti nella struttura del capitale, alienazioni, distribuzione delle risorse, designazione dei dirigenti⁶¹. In realtà, le proposte si inserivano nell'ambito di un sistema di relazioni industriali che, seppure caratterizzato da una robusta tradizione di conflittualità rivendicativa, registrava però diffuse esperienze di *joint consultation*, fondate, di regola, sulla costituzione – attraverso accordi stipulati caso per caso tra impresa e sindacato – di un comitato di consultazione, a composizione minoritaria, paritetica o con maggioranza dei rappresentanti dei lavoratori, nominata dal sindacato. Il comitato aveva la funzione di diffondere informazioni sulla situazione dell'impresa e di consultare i lavoratori sui problemi relativi al personale, alla sicurezza e alla produttività. Inoltre, alcune precedenti disposizioni legislative avevano introdotto forme di partecipazione basate sull'informazione, la consultazione e l'esame congiunto. Ad esempio, l'*Health and Safety at Work Act* del 1974 prevedeva la nomina di rappresentanti dei lavoratori per i problemi della salute e della sicurezza sul posto di lavoro (*safety representatives*), investiti della funzione di regolamentazione congiunta di molti aspetti della materia disciplinata. E ancora, l'*Employment Protection Act* del 1975 introduceva l'obbligo per l'imprenditore di mettere a disposizione le informazioni sull'impresa che si riteneva fossero imprescindibili nelle relazioni di lavoro, ai fini di una maggiore comunicabilità nell'ambito della contrattazione collettiva. Il provvedimento legislativo prevedeva, inoltre, l'istituzione di un comitato centrale di arbitrato, che poteva imporre la comunicazione delle informazioni in caso di inadempimento dell'imprenditore. Infine, un limitato meccanismo di partecipazione dei sindacati alla formazione della politica economica – che costituiva comunque un elemento di sostanziale novità nella realtà inglese – era incluso nell'*Industry Act* del 1975 attraverso l'introduzione dei cosiddetti *planning agreements*. Si trattava di consultazioni congiunte tra imprese e governo al fine di agevolare un confronto sulle prospettive di sviluppo di alcuni comparti industriali. Destinatari delle

⁶¹ *Ivi*, pp. 118-119.

informazioni relative alle imprese in questione erano i ministri competenti e, tramite questi, le organizzazioni sindacali, cui tuttavia – si trattava di una limitazione evidente – potevano essere negate in tutto o in parte per ragioni di politica nazionale⁶². Conseguenza del rapporto Bullock fu la redazione di un «libro bianco» presentato ai Comuni nel maggio del 1978, in cui erano accolte le principali tesi in esso contenute; ma la sconfitta elettorale subita dai laburisti nella primavera del 1979, cui seguì l'ascesa al potere di Margaret Thatcher, impedì che il lavoro della commissione si traducesse in un definito testo di legge⁶³.

Anche in Francia, sempre in questi anni, si assiste alla costituzione di un organismo – la commissione Sudreau – con lo scopo di elaborare una serie di proposte da contemplare nella formula della «*co-surveillance*», che delineava una sorta di cogestione adattata alle esigenze transalpine. Il rapporto scaturito dal lavoro della commissione auspicava che un terzo dei seggi del comitato di sorveglianza fosse riservato ai lavoratori. Ma, in realtà, il rapporto Sudreau non era stato recepito con grande entusiasmo dai sindacati francesi, i quali si mostravano refrattari ad assumersi il carico di responsabilità che derivava dalla gestione dell'impresa. E, d'altra parte, anche l'organizzazione di rappresentanza degli industriali francesi si era mostrata assai titubante nel voler concedere le prerogative che il rapporto Sudreau attribuiva ai consigli di fabbrica⁶⁴.

Un discorso a parte, ma sicuramente non meno rilevante rispetto a quanto delineato fino ad ora, riguarda l'autogestione attuata in Jugoslavia. Questo modello, pur non rientrando in quelli fino ad ora esaminati, perché non appartenente a una democrazia occidentale, esercitava un discreto fascino sui sindacati italiani, soprattutto nella Cgil. Nell'ambito di una sintetica illustrazione, tale paradigma organizzativo, diffusosi per iniziativa di Tito dapprima a livello di imprese nel 1950, quando fu varata la prima legge sui consigli collettivi di lavoro, giunse al suo apice con il varo della nuova Costituzione sul finire del

⁶² MONTALENTI, *Democrazia industriale*, pp. 38-39.

⁶³ TURONE, *Imprenditori e sindacati*, pp. 78-79.

⁶⁴ TRIOLA, *Realizzazioni e proposte*, p. 122; cfr. anche F. SELIER, *Le relazioni industriali in Francia: dall'espansione alla crisi*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali» 7, II (1980), pp. 391-411.

⁶⁵ L'articolo 4 del testo costituzionale recitava in tal modo: «La proprietà sociale dei mezzi di produzione, l'autogoverno dei produttori nell'economia nazionale, e l'autogestione dei lavoratori negli enti locali (comuni, distretti e città) rappresenta la base

1953⁶⁵. Si estese poi progressivamente, fino a che nel 1963 fu promulgata una nuova Costituzione, con la quale si lasciava pressoché inalterato lo schema dei rapporti istituzionali tra Stato ed economia⁶⁶. Nel frattempo, l'autogestione tendeva sempre più a estendersi a tutti i campi – educazione, sanità, trasporti – in modo da coinvolgere gran parte dell'organizzazione sociale. Nel corso degli anni Settanta il sistema era stato sottoposto a nuove sostanziali modifiche, frutto delle esperienze realizzate nei decenni precedenti. In questa prospettiva, la Costituzione del 1974 definiva le regole generali nell'attuare l'autogestione sia nel mondo del lavoro che nella società, mentre la «Legge sul lavoro associato» del 1976 entrava più nel dettaglio, introducendo una struttura produttiva – l'organizzazione di base del lavoro associato (obla) – che diveniva l'elemento base e il riferimento essenziale per ogni fase di sviluppo successivo, tale da configurarsi come la garanzia della partecipazione di tutti i lavoratori. Alla obla seguiva l'«organizzazione di lavoro» (ola), ossia un'impresa autogestita costituita da lavoratori collegati dal loro interesse collettivo nella sfera produttiva, organizzati in obla all'interno dell'organizzazione stessa; e il terzo e ultimo tipo di struttura, l'«organizzazione complessa del lavoro associato», in cui erano riunite più organizzazioni di lavoro. In questa struttura i lavoratori determinavano i piani di sviluppo, le modalità di distribuzione del reddito, lo sviluppo dell'autogestione nelle obla, l'organizzazione del credito, la tutela della salute e ogni altra attività e interesse comune. Gli organi designati all'attuazione dell'autogestione erano l'assemblea dei lavoratori e il consiglio dei lavoratori. La legge determinava i casi in cui le decisioni dovevano essere adottate tramite referendum assembleare o tramite delegati, che non potevano mai agire in difformità alle indicazioni e ai pareri ricevuti dai lavoratori, pena la revoca del mandato ricevuto.

Era un sistema che, per quanto esercitasse un vivo interesse, soprattutto nella Cgil, non si mostrava, però, in grado di risolvere alcuni nodi strutturali di fondo dell'economia jugoslava, quali la scarsa autonomia dalle vincolanti indicazioni del sistema politico, e in particolare partitico, il permanere di zone di forte sottoviluppo, le spequazioni di reddito, e le latenti tendenze monopolistiche del capitale finanziario. Ma accanto a questi problemi, nell'ambito del dibattito in Italia si evidenziava un'obiezione di fondo, quella cioè di rite-

del sistema politico e sociale dello Stato»; J. Krulic, *Storia della Jugoslavia: dal 1945 ai giorni nostri*, Torino, p. 282.

⁶⁶ S. BIANCHINI, *La diversità socialista in Jugoslavia*, Trieste, 1984, p. 51.

nere incompatibile il sistema jugoslavo con gli assetti di produzione capitalistici cui il Paese aveva ormai da tempo aderito⁶⁷. Quanto appena descritto a grandi linee sulle esperienze di partecipazione sindacale maturata in vari contesti nazionali europei faceva sì che in Italia il tema della democrazia industriale assumesse una ben definita centralità a causa del perdurare della crisi occupazionale nel settore della grande impresa, che arrecava pesanti ripercussioni sull'intera economia del Paese.

6. I partiti e la democrazia industriale

Nel corso della seconda metà degli anni Settanta il tema della democrazia industriale divenne centrale, oggetto di un'attenta riflessione, con una serie di convegni e scritti pubblicati sulle più importanti riviste specializzate⁶⁸. Ne era ulteriore prova, peraltro, un'indagine pro-

⁶⁷ S.G. CAVALLLO, *Il perfezionamento di una scelta; La partecipazione e la società; programmazione e qualche incoerenza*; rispettivamente in «Rassegna sindacale», 1, XXIV, 12 gennaio 1978, pp. 46-48; 2, 19 gennaio 1978, pp. 28-29; 3, 26 gennaio 1978, pp. 32-33.

⁶⁸ A titolo esemplificativo si riportano alcune tra le più importanti occasioni che a livello nazionale determinarono un dibattito serrato su questo tema: il convegno su «Democrazia industriale e controllo operaio» tenuto a Roma il 27 gennaio 1977 a cura della Fondazione Giacomo Brodolini con relazioni di Baglioni, Giugni e Ruffolo; la successiva tavola rotonda svoltasi presso il Cnel a Roma il 20 aprile 1977 con la partecipazione del presidente del Consiglio, Giulio Andreotti. In seguito si tennero il convegno organizzato dal Club Turati e dal Centro Max Weber sul «Confronto delle esperienze europee di democrazia industriale» del 4 giugno 1977; il convegno dell'Istituto di Diritto del Lavoro di Bari su «La democrazia industriale in Italia e in Gran Bretagna» del 27 giugno 1977; il convegno della Fondazione Pietro Seveso «La partecipazione dei lavoratori; cogestione o autogestione» del settembre e il convegno delle Fondazioni Brodolini e F. Ebert «Esperienze e valutazioni della cogestione nella Repubblica Federale Tedesca nella prospettiva della democratizzazione dell'economia europea», Milano, novembre 1977. Sempre nel 1977 fu pubblicato un quaderno di «Mondoperaio» interamente dedicato a *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Roma, 1977, che raccoglieva i materiali dei due dibattiti che la rivista del Partito Socialista aveva promosso su questo tema, il primo nel 1974 e il secondo dal luglio 1976 al marzo 1977. In appendice, poi, erano riportate le tre relazioni introduttive da Guido Baglioni, Gino Giugni e Giorgio Ruffolo al già citato convegno organizzato dalla Fondazione Brodolini del gennaio 1977. Ma anche negli anni successivi il dibattito continuò a essere intenso: fra le occasioni di incontro più importanti si ricorda la giornata di studi svolta il 26 ottobre 1978 a Torino presso l'Istituto piemontese di scienze economiche e sociali «A. Gramsci» e il convegno internazionale sul tema «Operai e Europa: la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese», tenuta sempre a Torino nel maggio 1979.

mossa da alcuni fra i più qualificati sociologi in Italia, che avviata nel 1975, sfociò un paio di anni dopo in una pubblicazione dal titolo emblematico: *La via italiana alla democrazia industriale*⁶⁹. Sviluppata presso un nutrito gruppo di imprese, aveva l'obiettivo di delineare per il successivo quinquennio l'evoluzione della gestione aziendale e delle relazioni industriali verso forme di «partecipazione istituzionalizzata».

Lo studio si iscriveva, dunque, nell'ambito di una più accurata valutazione su come innestare la democrazia industriale nella realtà produttiva italiana. L'esigenza di porre al centro la questione si richiama a motivazioni di varia natura. Un ruolo di primo piano era senz'altro esercitato dal prolungarsi di una congiuntura che, seppure in alcuni momenti sembrava dare segnali di miglioramento, metteva pur sempre in discussione la tipologia di azienda affermata nei decenni precedenti. Il 1976 aveva rappresentato, per il sistema dei paesi industrializzati, e quindi anche per l'Italia, un anno di ripresa, dopo la più grave recessione mondiale dal secondo dopoguerra, mediante un recupero dell'attività produttiva, stimolato tanto dal positivo andamento delle esportazioni quanto dalla ripresa della domanda interna, soprattutto di beni di consumo. In Italia la ripresa aveva permesso un discreto miglioramento dell'impiego dei fattori di produzione, anche se l'occupazione, mantenuta artificiosamente alta durante la recessione grazie ai meccanismi di salvaguardia messi in opera negli anni precedenti, non aveva registrato aumenti significativi che sarebbe stato lecito attendersi in relazione all'evoluzione dell'attività produttiva⁷⁰.

Il 1977, invece, era stato per l'economia italiana un anno difficile. Costretta ad affrontare sulla scena internazionale i nuovi assetti monetari, fattisi sul finire del 1976 assai precari, l'azione di politica economica aveva dovuto perseguire innanzitutto obiettivi di riequilibrio dei conti con l'estero e di contenimento dell'inflazione. A tal fine si era cercato di frenare l'ascesa del costo del lavoro, salvaguardando allo stesso tempo i livelli occupazionali. Pur in presenza di un'occupazione non decrescente, si era tuttavia verificato un allargamento dell'area della disoccupazione, specialmente giovanile⁷¹. Nel 1978 il sistema eco-

⁶⁹ A cura di M. Unnia, D. De Masi, L. Vanni, Milano, 1977.

⁷⁰ Atti Parlamentari, VII Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1976)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, sen. Tommaso Morlino, e dal ministro per il Tesoro, sen. Gaetano Stamatì, il 31 marzo 1977, pp. 5-28.

⁷¹ Atti Parlamentari, VII legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica*

nomico nazionale, pur conseguendo risultati complessivamente migliori rispetto all'anno precedente, continuava nel settore industriale a scontare una fase di sostanziale stagnazione⁷².

Non è un caso, dunque, che all'interno del contesto di marcata incertezza per le prospettive dell'apparato produttivo italiano, nel corso di questi anni la riflessione si concentrava sul tema della democrazia industriale. Da più parti emergeva la convinzione che fosse necessario allargare la democrazia nei luoghi di produzione, attraverso forme di partecipazione operaia sia alle scelte di programmazione che al controllo sulla corrispondenza fra scelte di imprese e obiettivi di piano.

Una spinta in tal senso venne dal responso delle urne: i risultati delle elezioni amministrative del 1975 – le prime in cui votavano i diciottenni – assegnarono ai partiti della sinistra la responsabilità di guidare un consistente numero di enti locali, mentre le successive elezioni politiche del 1976 segnarono il forte avanzamento del Partito comunista italiano, tanto da conseguire il suo maggiore successo in termini di voti dalla Liberazione in poi. Il panorama politico italiano ne usciva mutato in modo sensibile e generalizzato. In particolare, dalla tornata elettorale del 1976 scaturiva la stagione della «solidarietà nazionale», che per la prima volta vedeva l'inclusione del Pci nella partecipazione al governo, seppure sotto forma dapprima di astensione e poi di appoggio esterno. La diversa collocazione politica sollecitava a ricercare posizioni in ambito economico di più aperto confronto con la Democrazia cristiana, fino a quel momento vista come l'antagonista per antonomasia. Divenne da quel momento prassi corrente l'instaurazione del dialogo per la definizione di accordi con il Partito comunista sulle linee generali del governo e i provvedimenti economici più salienti⁷³. Il tema della democrazia industriale rientrava quindi nella prospettiva di più ampia di legittimazione della classe operaia, di cui era diretta espressione il partito come classe dirigente del Paese. Si ricordava, ad esempio, quanto Palmiro Togliatti aveva affermato nell'agosto del 1945, pochi mesi dopo la Liberazione: «Anche se fossimo al potere da soli faremmo appello per la ricostruzione al-

del paese (1977), presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, sen. Tommaso Morlino, e dal ministro per il Tesoro, on. Filippo Maria Pandolfi, il 31 marzo 1978, p. 6.

⁷² *Relazione generale sulla situazione economica del paese* (1978), presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, sen. Bruno Visentini, e dal ministro per il Tesoro, on. Filippo Maria Pandolfi, il 31 marzo 1979, p. 26.

⁷³ GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia*, p. 121.

l'iniziativa privata»⁷⁴. Luciano Barca, dirigente di primo piano del Pci di quegli anni, asseriva che fin dalla conclusione del secondo conflitto mondiale i comunisti non si erano mai posti l'obiettivo della statizzazione dei mezzi di produzione e dell'abolizione del mercato, e tanto più la scelta era ribadita in presenza di una fase di perdurante crisi come quella degli anni Settanta⁷⁵. D'altronde, in occasione della prima dichiarazione comune del Pci e del Pce, sottoscritta nel novembre 1975, si prefigurava la presenza, in caso di partecipazione al governo, oltre che di piccole e medie imprese, anche di grandi imprese private. La strada che si intendeva percorrere, pertanto, era un'espansione della democrazia nell'ambito della sempre «più ampia e articolata partecipazione dei cittadini e dei lavoratori al governo della cosa pubblica, e alla piena realizzazione di tutte le libertà»⁷⁶. Il varo di un provvedimento legislativo che favorisse la partecipazione dei lavoratori era ormai ritenuto indispensabile: non a caso, in questo frangente Giorgio Napolitano avanzava la proposta di un organico intervento del Parlamento come la sede più idonea «entro la quale mediare, e coordinare fra loro, le esigenze imprenditoriali e le istanze sociali», specie in un momento in cui l'impegno prioritario diventava «quello del rinnovamento e allargamento della base produttiva». Napolitano concludeva la sua riflessione con il far presente nel dibattito politico nazionale l'esigenza di varare rapidamente una proposta condivisa dalla gran parte delle forze popolari presenti in Parlamento: «Il problema che è ormai sul tappeto, è quello della partecipazione sistematica dei lavoratori, delle loro rappresentanze e delle loro organizzazioni, a tutto il processo di determinazione e attuazione delle scelte effettive dello Stato e delle imprese in materia di sviluppo produttivo e di politica economica e sociale»⁷⁷.

⁷⁴ Convegno organizzato dal Pci e tenuto a Roma il 21-23 agosto 1945, riportato in *I comunisti e l'economia italiana (1944-1974)*, a cura di BARCA, BOTTA e ZEVÌ, Bari, 1975, p. 70.

⁷⁵ L. BARCA, *Il sistema delle imprese nella transizione al socialismo*, «Democrazia e diritto», 1, XVII (1977), p. 9. In questo numero della rivista si pubblicavano vari contributi sul tema dell'impresa «come nodo centrale del progetto di trasformazione sociale del movimento operaio» (dall'editoriale p. 5), raccolti in collaborazione con il Centro per la Riforma dello Stato e alle sezioni giuridica ed economica dell'Istituto Gramsci. Vi partecipavano, oltre Luciano Barca, anche Antonio Baldassarre, Francesco Galgano, Adolfo di Majo, Bruno Inzitari, Roberto Weigmann, Carlo Smuraglia, Giorgio Grezzi, Silvana Sciarpa, Francesco Fabbri e Massimo D'Antona.

⁷⁶ F. GALGANO, *Problemi dell'impresa privata nella transizione al socialismo*, «Democrazia e diritto», 1, XVII (1977), p. 50.

⁷⁷ G. NAPOLITANO, *Programma, consenso, partecipazione*, «Rinascita», 29 (1976).

Analogo fervore si riscontrava nel partito socialista. Giorgio Ruffolo distingueva, all'interno della «funzione imprenditoriale», due aree (quella della decisione, cioè della risoluzione di problemi non predeterminati, e quella dell'innovazione, cioè della capacità di creare nuove sfide e nuove risposte) che, pur considerando non trasferibili, erano però da ritenersi «democraticamente condizionabili», attraverso forme di controllo da attuare «a monte e a valle: sugli scopi e sui risultati»⁷⁸. Sempre in quegli anni, Luciano Cafagna e Gino Giugni mettevano in rilievo come ormai si riscontrasse un atteggiamento di maggiore disponibilità da parte di alcuni settori del *management* industriale, che messi alle strette dalla pervicacia di una classe operaia combattiva, facevano intravedere ipotesi di cogestione sull'esempio tedesco. Partendo da tali presupposti, pubblicarono undici tesi sulla rivista «Mondoperaio», con l'intento di promuovere un dibattito sulla democrazia industriale. La tesi principale era la centralità dell'ampliamento del controllo sindacale affiancato dall'introduzione di una legislazione di sostegno, sulla scia dello Statuto dei lavoratori, diretta a sanzionare giuridicamente gli obblighi di informazione degli imprenditori⁷⁹. In tal modo, le istituzioni autonome di controllo sociale avrebbero potuto essere l'alternativa dei partiti-guida – l'allusione era al Partito comunista – e avrebbero garantito la conservazione in vita dei «movimenti», sintomo del reale dinamismo politico. In seguito, Giuliano Amato, partendo dagli scarsi risultati ottenuti dal sindacato nell'applicazione della «parte prima» dei contratti collettivi del 1976-77 in materia di controllo degli investimenti, e ritenendo che ciò fosse attribuibile a un «vizio di origine» dell'azione sindacale, proponeva una rivisitazione, anche in chiave autocritica, dei temi sulla democrazia industriale. In questa ottica, Amato proponeva di istituzionalizzare la presenza dei lavoratori e del sindacato nell'impresa mediante due organismi: il consiglio di fabbrica, con un allargamento cospicuo degli aspetti connessi alla contrattazione, quali l'organizzazione del lavoro e il numero degli occupati; e un «vero organo di impresa», composto in parte da persone nominate dal sindacato, in parte ex componenti del consiglio di fabbrica, con prerogative tipiche di consiglio di sorveglianza: «Che esso esercita in riferimento all'attuazione di tutte le decisioni strategiche, previamente organizzate e prospettate dalla direzione aziendale

⁷⁸ G. RUFFOLO, *Controllo operaio e funzione imprenditoriale*, «Mondoperaio», 9 (1976), pp. 73 e ss.

⁷⁹ G. GIUGNI-L. CAFAGNA, *Democrazia industriale: tesi per un dibattito*, «Mondoperaio», 7-8 (1976), pp. 66-68.

in un vero e proprio piano d'impresa»⁸⁰. Si trattava, dunque, di esplicite proposte volte a individuare una «via italiana alla democrazia industriale», anche se l'influenza del modello tedesco della cogestione appariva in più parti evidente⁸¹.

Sempre in questi anni una proposta non dissimile fu formulata dalla Democrazia Cristiana. Il presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, in un articolo pubblicato sul «Corriere della Sera» nella primavera del 1977⁸² esortava a «rimuovere ostilità e preconcetti» ed avanzava un'ipotesi di «attuazione sperimentale» della cogestione, iniziando dalle imprese interessate da interventi pubblici di risanamento al fine di ricercare valide alternative a quanto finora si era compiuto con i salvataggi compiuti dalla Gepi⁸³. In seguito, il tema fu ripreso nel corso di un seminario di studi presso l'Istituto «Luigi Sturzo» di Roma, indetto dal gruppo dei senatori della Democrazia cristiana, e aperto da una relazione di Giuseppe Bartolomei, presidente del gruppo Dc di Palazzo Madama. L'incontro era stato organizzato nell'intento di favorire una larga coscienza del problema e, quindi, lo sforzo era individuare soluzioni applicabili alla realtà produttiva italiana. E in effetti Bartolomei osservava che nei paesi della comunità europea il problema era da tempo all'ordine del giorno: lo stesso Consiglio dei Ministri della Comunità vi prestava grande attenzione. In Italia, invece, il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa era limitato ad ambiti per lo più specializzati, sebbene negli ultimi anni i sindacati dei lavoratori, con le loro conquiste, avessero introdotto elementi di vigilanza e di condizionamento nella gestione aziendale e guardavano con interesse a quanto accadeva nel contesto europeo. Si era, però, ormai giunti a dover introdurre delle regole generali, che

⁸⁰ «Mondoperaio», 6, 1978, pp. 59 sgg.

⁸¹ G. ARRIGO, *La democrazia industriale tra equivoci ed equivocanti*, «Prospettiva sindacale», 4, IX (1978), p. 196.

⁸² «Corriere della Sera», 19 aprile 1977.

⁸³ La società finanziaria pubblica «Gestioni e partecipazioni industriali» (Gepi) fu istituita con la legge n. 184 del 22 marzo 1971 (interventi per la ristrutturazione e la riconversione di imprese industriali), cui partecipavano l'Eni e l'Iri, l'Efim e l'Imi. Aveva finalità generali di carattere occupazionale con il compito di intervenire su imprese industriali colpite da difficoltà transitorie, cioè suscettibili di essere risanate mediante piani di riassetto o riconversione, al fine di determinarne la vendita sul mercato ad aziende private e pubbliche. Successivamente, altri provvedimenti di legge ne modificarono profondamente le caratteristiche. In particolare, la Legge n. 675 del 1977 delimitava i nuovi interventi Gepi esclusivamente alle aziende del Mezzogiorno, mentre la Legge n. 442 del 1980 pose l'obiettivo di accelerare il suo disimpegno a cominciare dalle aziende localizzate nel Centro-Nord.

rimanendo fedeli al quadro di economia di impresa e di mercato di tipo occidentale, assegnavano un rapporto di interdipendenza a capitale e lavoro. Si poneva, dunque, in primo piano il ruolo che il sindacato era chiamato a svolgere, con l'abbandono di atteggiamenti di esasperata conflittualità e privi di progettualità e adottando in modo definitivo quelli dialettici del pluralismo e della ricerca di soluzioni costruttive. Pertanto, Bartolomei preannunciava l'intenzione di presentare un disegno di legge che definisse le modalità di partecipazione dei lavoratori⁸⁴. Il successivo intervento del senatore Dionigi Coppo si soffermava sui tratti essenziali del prossimo disegno di legge, anche se fin dall'inizio sottolineava che non si sarebbe trattato di un provvedimento dalla portata rivoluzionaria. Egli riteneva che i presupposti di una simile norma erano già contemplati nell'articolo 46 della Costituzione sul diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese⁸⁵. Ma fino a quel momento il dettato costituzionale non era stato ancora applicato: il progetto, da una parte, intendeva porsi in linea di continuità con le conquiste della contrattazione collettiva maturate nel corso degli ultimi anni in relazione al diritto di informazione; e dall'altra, teneva conto delle sollecitazioni provenienti dalle direttive comunitarie in tema di società per azioni⁸⁶. Nella bozza di legge che Coppo si apprestava a preparare, si ipotizzava l'obbligo di informare e di consultare le rappresentanze dei lavoratori per le imprese con più di cento dipendenti. Oggetto dell'informazione dovevano essere le prospettive economiche del settore nel quale l'impresa svolgeva la sua attività, i programmi relativi a nuovi insediamenti produttivi o ad ampliamenti rilevanti di quelli esistenti, le ripercussioni sull'occupazione dei lavoratori e sulle condizioni ambientali, i piani di investimenti deliberati e la loro localizzazione. La consultazione

⁸⁴ *Partecipazione e gestione nelle imprese. Atti del convegno promosso dal Gruppo democratico cristiano del Senato*, Roma, 21 aprile 1977, pp. 5-11.

⁸⁵ In esso infatti si recita: «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende».

⁸⁶ Il riferimento era soprattutto al recente e ampio documento sulla *Partecipazione dei lavoratori e struttura delle società nella Comunità europea*, in cui per l'Italia si auspicava, in considerazione delle notevoli difficoltà che si riscontravano per l'applicazione di forme di partecipazione sullo stile della cogestione tedesca, di proseguire sulla strada della contrattazione collettiva: «Dato l'atteggiamento assunto dalle organizzazioni sindacali in materia di contrattazione collettiva, sia essa a livello nazionale o a livello aziendale, sembra fondato dedurre che essa continuerà a svilupparsi e ad estendersi sempre di più» (p. 84).

avrebbe avuto corso, invece, qualora l'imprenditore avesse dovuto assumere decisioni in merito alla cessazione totale e parziale dell'attività produttiva, la chiusura e il trasferimento dell'azienda, la modificazione dell'organizzazione aziendale, le strategie nel campo del lavoro, quali nuove assunzioni, licenziamenti, trasferimenti, orario e ferie. In generale, il diritto di informazione e di consultazione non avrebbe comunque dovuto ledere la responsabilità della gestione aziendale, compito di esclusiva competenza dell'imprenditore. Per le imprese in forma di società per azioni e con oltre cinquecento dipendenti si prevedeva la costituzione di uno stabile consiglio di vigilanza, composto dai rappresentanti degli azionisti, dei lavoratori e, per un terzo, da persone indipendenti. L'intento era di far sentire la propria voce non soltanto a chi operava all'interno dell'impresa, ma anche ai rappresentanti dell'interesse generale, per le connessioni sempre più strette esistenti fra attività delle aziende e interessi della collettività, sia a livello locale, che nazionale. Pur trattandosi di un organo consultivo, si prevedeva che il confronto su importanti aspetti della gestione aziendale fosse obbligatorio⁸⁷.

Nel corso del seminario la discussione fu aperta al contributo dei rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, che però confermarono ancora una volta palesi difficoltà a trovare una solida intesa su un argomento che da entrambe le parti era ritenuto – almeno a parole – strategico per le sorti dell'intero apparato produttivo nazionale. Infine, nel trarre le conclusioni, l'onorevole Mario Ferrari Aggradi, responsabile dell'ufficio «Problemi economici» della Dc, parlava della necessità che anche in Italia si adottasse in modo risoluto un modello di cogestione, sul tipo di quello tedesco, che aveva in sé il vantaggio di abbinare partecipazione e responsabilità dei lavoratori nei confronti dell'impresa, oltre che quello di avviare il Paese verso un futuro che gli avrebbe finalmente consentito di uscire dalla crisi apertasi agli inizi degli anni Settanta⁸⁸.

7. *Il sindacato e la democrazia industriale*

Come si è già avuto modo di evidenziare a più riprese, il dibattito su questi temi diveniva serrato quando l'attenzione si concentrava sulle organizzazioni sindacali dei lavoratori. La federazione

⁸⁷ *Partecipazione e cogestione nelle imprese*, pp. 12-17.

⁸⁸ *Ivi*, pp. 44-47.

Cgil-Cisl-Uil, sorta nel luglio del 1972, era al centro dell'analisi politica ed economica, anzitutto quando si soffermava su questioni ritenute nodali di fronte al divampare della crisi, sollevando il problema, con sempre maggiore insistenza, che il sindacato inaugurasse una nuova epoca, «certo più difficile e responsabile»⁸⁹. Le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori vivevano pertanto la difficoltà di conciliare l'aspetto rivendicativo, spesso sostenuto ad oltranza e in modo conflittuale, con gli obiettivi di stabilizzazione e ripresa dell'economia⁹⁰. Si iniziava a porre come questione centrale, pur tra resistenze e dubbi, e con accentuazioni decisamente diverse fra le varie organizzazioni di rappresentanza, quella che Vittorio Foa definiva la scelta fondamentale tra «sindacalismo responsabile» e «sindacalismo militante»⁹¹. In questo contesto, le confederazioni erano spronate ad acquisire maggiore familiarità con il tema della partecipazione dei lavoratori ai processi di produzione in seguito all'intensificazione dei contatti con le altre confederazioni sindacali dei paesi della Comunità Europea. Le relazioni erano divenute più strette nel luglio del 1974, quando il comitato esecutivo della Confederazione europea dei sindacati, che rappresentava il mondo del lavoro a livello delle istituzioni della Comunità Economica Europea, decise di accogliere la domanda di affiliazione presentata dalla Cgil⁹². Altra tappa importante fu il secondo congresso statutario della Confederazione europea dei sindacati, svoltosi nell'aprile del 1976 a Lon-

⁸⁹ Dall'editoriale relativo al dossier *Il sindacato nella crisi* «Prospettiva sindacale», 2, VII, (1976), p. 3.

⁹⁰ G. BAGLIONI, *Azione sindacale e democrazia industriale*, relazione tenuta in occasione del convegno organizzato dalla Fondazione Brodolini (Roma, gennaio 1977) e pubblicata in «Prospettiva sindacale», 2, VII (1977), p. 103.

⁹¹ V. FOA, *Sindacalismo responsabile e sindacalismo militante*, «Prospettiva sindacale», 2, VII, (1976), pp. 128-135. Anche secondo Accornero la crisi aveva ormai messo in moto un processo di maturazione del sindacato: «L'autonomia del sindacato, durante la crisi e relativamente al passato – non ad epoche mitiche – è stata messa a dura prova in termini rivendicativi ed è stata costretta ad affermarsi sul terreno politico-statuale. Senza la crisi vi sarebbe stato meno travaglio ma anche minore maturazione. Non sto dicendo che la crisi fa bene e che è stata utile. Dico che durante questo difficile passaggio, il più difficile dai tempi della Cgil unitaria, il sindacato è diventato un vero soggetto politico anche se come tale può avere perso un po' di smalto»; (ivi, A. ACCORNERO, *Vero progetto politico il sindacato della crisi*, p. 116).

⁹² A. BONACCINI, *L'Europa dei lavoratori*, «Rassegna sindacale», 293-294, XX, 21 luglio 1974, p. 7.

dra, in cui per la prima volta la delegazione italiana era costituita da rappresentanti della Cgil, Cisl e Uil⁹³.

Si ebbero così sempre più occasioni, formali ed informali, in cui poter constatare che la condizione dei lavoratori dell'Europa occidentale era divenuta più omogenea che nel passato, anche se i sindacalisti italiani spesso sottolineavano la permanenza, a discapito dei lavoratori italiani, di sensibili differenze relative al reddito, all'ampiezza dell'occupazione e alla struttura dei consumi. Ma, allo stesso tempo, si riscontrava anche come certi problemi fossero comuni, primo fra tutti la spirale inflazionistica e la lotta contro la disoccupazione⁹⁴. Era, dunque, maturato un atteggiamento di più attenta considerazione delle tre Confederazioni Cgil, Cisl e Uil in relazione al tema della democrazia industriale, sollecitate peraltro dal dibattito che in quel periodo si snodava in Italia su questo argomento e che scaturiva – come si è constatato in precedenza – dall'articolo di Giugni – di carattere introduttivo – apparso su «Mondoperaio» nel febbraio 1974.

Fin da subito il sindacato assunse una posizione molto scettica, associando qualsivoglia esperienza partecipativa con la *Mitbestimmung* tedesca, «identificata *tout-court* con un progetto corporativo, a fronte della quale si ergeva la via italiana come modello ancora non superato di un'autonomia operaia e sindacale»⁹⁵. Dovettero passare circa tre anni da quell'articolo di Giugni prima che il sindacato assumesse una posizione – almeno nei toni – diversa, quando cioè vi fu la diffusa consapevolezza che la «cultura del conflitto» «stava entrando nel tunnel delle speranze frustrate»⁹⁶. Non che questa constatazione significasse accettare l'importazione, in modo incondizionato, della co-gestione tedesca. Infatti, nella scelta dell'itinerario per sostanziare il mutamento di strategia si profilava, in sintesi, l'alternativa fra la «legislazione di sostegno» o la forza contrattuale. In tal senso – e con queste accezioni – il tema della democrazia industriale trovò ampio riscontro nelle «tesi» preparate in occasione dei tre congressi confederali tenutisi nell'estate del 1977 che, peraltro per la prima volta nella storia del sindacato italiano, si svolgevano quasi contempora-

⁹³ *Una tappa verso l'unità dei sindacati europei*, «Rassegna sindacale», 354, XXII, 13 maggio 1976, p. 4.

⁹⁴ *Centrale unica per i sindacati dell'Europa occidentale*, «Rassegna sindacale», 284-285, XX, 14 aprile 1974, pp. 20-21.

⁹⁵ G. SAPELLI, *Sindacato, «democrazia industriale» programmazione: la logica di rappresentanza degli interessi*, «Queste Istituzioni», 30, gennaio-giugno 1979, p. 17.

⁹⁶ *Ivi*, p. 18.

neamente⁹⁷. Era l'anno in cui, come si è visto in precedenza, sulle colonne di «Mondoperaio» Cafagna e Giugni avevano dato nuova linfa al dibattito⁹⁸, ma allo stesso tempo l'interessamento più ravvicinato a tali questioni era stato agevolato dai colloqui svoltisi a Dusseldorf nel febbraio, sempre del 1977, quando vi fu uno scambio di informazioni e opinioni con al centro i temi della democrazia industriale tra la segreteria della Dgb (Confederazione sindacale della Repubblica federale tedesca) e i massimi dirigenti della federazione Cgil-Cisl-Uil. Dall'incontro, che assumeva il significato di una svolta, perché per la prima volta i dirigenti della Cgil erano in visita ufficiale nella Repubblica federale tedesca, emerse la necessità che i problemi dei sedici milioni di lavoratori direttamente rappresentati dai due movimenti sindacali erano intrecciati e potevano essere avviati a soluzione solo attraverso strategie sindacali concordate e rivendicazioni sostenute a livello europeo.

Sul tema della democrazia industriale emersero, invece, delle tangibili diversità di vedute: in merito all'esperienza della cogestione, i sindacalisti italiani espressero varie riserve poiché si osservava che, anche se era stata adottata per influenzare limitatamente le decisioni delle imprese, essa non era però in grado di incidere, o incideva poco, sulle scelte più generali di politica economica⁹⁹. Riserve che poi sarebbero divenute del tutto esplicite nella relazione di apertura di Luciano Lama al IX congresso della Cgil, il cui capoverso, che ne preannunciava la trattazione, aveva il significativo titolo di «siamo contrari alla cogestione»¹⁰⁰.

Qualche nuovo elemento, tuttavia, sul tema di una più ampia partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa sembrava muoversi anche in ambito datoriale. Sempre nel corso della primavera del 1977 un settore minoritario, ma significativo della Confindustria, il comitato centrale giovani imprenditori presieduto dal 1974 da Piero Poz-

⁹⁷ A. TRIOLA, *La partecipazione del dibattito sindacale*, «Economia & Lavoro», 4, XI (1977), pp. 647-649. Una sintesi dei lavori congressuali della Cgil, Cisl e Uil è in «Prospettiva sindacale», 3, VIII, 1977; rispettivamente, T. TREU, *Il Congresso confederale della Cgil*, pp. 17-30; B. MANGHI, *Il Congresso confederale della Cisl*, pp. 65-72; G. ROMAGNOLI, *Il Congresso confederale della Uil*, pp. 115-123.

⁹⁸ Per una ricostruzione più analitica e d'insieme del dibattito di quegli anni in ambito sindacale cfr. G. SAPELLI, *Sindacato, «democrazia industriale»* pp. 18-23.

⁹⁹ A. SARCINA, *Tra cogestione e conflittualità*, «Rassegna economica», 8, XIII, 3 marzo 1977, pp. 33-34. In un articolo successivo di M. DIDÒ, *La cogestione merce none esportabile*, «Rassegna economica», 10, XXIII, 17 marzo 1977, pp. 30-31, si evidenziavano con chiarezza le critiche.

¹⁰⁰ «Rassegna sindacale», 24-25, XXIII, 16 giugno 1977, p. 12.

zoli¹⁰¹, durante un seminario tenuto a Torino sulle relazioni industriali, presentò una proposta di democrazia industriale¹⁰². Il progetto si collegava a una strategia di più ampia portata, sostenuta da Pozzoli, volta ad attuare un processo di svecchiamento e di democratizzazione della Confederazione degli industriali, inaugurato agli inizi degli anni Settanta con la riforma contenuta nel *Progetto Pirelli*. Alla base di questo progetto vi era l'idea di un maggiore coinvolgimento della base associativa nella definizione delle linee strategiche della Confederazione¹⁰³.

Nell'ambito specifico della proposta formulata da Pozzoli di possibile democrazia industriale, da attuare in via sperimentale nel tessuto produttivo italiano, si delineava un'ipotesi in cui l'impresa era posta al centro, lo Stato si configurava come garante nell'ambito di una cornice programmatica, il sindacato rivestiva il ruolo di soggetto imprescindibile: da un canto, come ammortizzatore della conflittualità e, dall'altro, per la realizzazione di un consenso negoziato che si esplicava essenzialmente come informazione e controllo in occasione dell'elaborazione del piano di impresa¹⁰⁴. Il progetto, dunque, era allacciare un'alleanza stabile fra capitale e lavoro contro le rendite, in modo da coinvolgere le maggiori forze economiche e sociali nella de-

¹⁰¹ Nato a La Spezia il 20 luglio 1939, Piero Pozzoli si laureò nel 1964 in Ingegneria civile al Politecnico di Torino e tre anni dopo assunse la carica di amministratore unico della Edilizia Tirreno. Nel 1970 divenne presidente del gruppo giovani industriali della Spezia, dove fondò, nel 1972, la rivista «Industria domani», che poi si trasformò in «Quale impresa» con sede a Roma. Negli anni Settanta ricoprì, a livello nazionale, l'incarico di presidente dei giovani industriali, per poi far parte del Consiglio direttivo di Confindustria, carica che lasciò nel 1990. Morì a La Spezia il 27 marzo 1997; notizie biografiche tratte da M. MASCINO, *Controcorrente in Confindustria*, «Il Sole-24 ore», 27 marzo 2007.

¹⁰² Nel corso di un'intervista rilasciata a «Il Sole 24 ore», Pozzoli aveva rilevato: «È indubbio che siamo ancora lontani da modelli europei, da una società industriale che si caratterizzi con l'uso sistematico e razionale delle risorse disponibili, che garantisca in un quadro politico di democrazia rappresentativa, sia la stabilità sociale, sia l'innovazione. Dobbiamo però ammettere che il mondo dell'imprenditoria si confronta ormai, al proprio interno, sulle regole del gioco, sui «modi» di un corretto rapporto con la società, sulla necessità di operare garantendosi il consenso»; *Democrazia industriale*, 3 maggio 1977.

¹⁰³ L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, in *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, a cura di G. P. Cella, T. Treu, Bologna, 1998, pp. 167-168.

¹⁰⁴ Era questa la conclusione cui era giunto anche uno studio realizzato dalla società di consulenza Prospecta di Milano dal titolo *Democrazia industriale '80* e patrocinato da ventitré grandi aziende, e a cui avevano partecipato oltre quaranta esperti italiani ed europei; *Democrazia industriale in prospettiva '80*, «Il Sole 24 ore», 20 aprile 1977.

finizione degli obiettivi fondamentali che avrebbero dovuto caratterizzare lo sviluppo economico italiano in un quadro europeo¹⁰⁵. In questa prospettiva, si riteneva che vi potesse essere una significativa convergenza di valori tra il mondo imprenditoriale e quello sindacale, nello sforzo, da parte di entrambi, di favorire un recupero della produttività, il rilancio del sistema economico e la validità del profitto, da intendere come valore sociale. Vi era, però, una debolezza intrinseca nella proposta, che la rendeva inaccettabile a buona parte del mondo imprenditoriale italiano: vi compariva il richiamo esplicito alla fase di convergenza determinatasi con l'accordo del punto unico di contingenza del gennaio 1975¹⁰⁶. Un simile richiamo indeboliva di gran lunga la posizione dei giovani industriali, anche perché proprio in quel periodo si riscontravano con chiarezza gli effetti negativi generatisi in seguito all'accordo appena citato del 1975. D'altronde, già durante il seminario si era verificata una pesante battuta d'arresto, che aveva di fatto bloccato l'incipiente e flebile dialogo: Luciano Lama, segretario generale della Cgil, pur avendo preliminarmente dato la sua adesione, era stato il «grande assente» del convegno. Era dunque mancato l'interlocutore basilare del fronte sindacale, e il dibattito sulla proposta ne aveva subito una palese limitazione. Nel complesso, dalla discussione emergevano in ambito confindustriale gli echi del dibattito a livello nazionale ed europeo sul rapporto fra il fattore lavoro e l'evoluzione dei processi produttivi, anche se il tono faceva emergere anche un sostanziale scetticismo sull'affidabilità del mondo sindacale italiano e i pesanti rischi che avrebbe comportato un suo coinvolgimento sul potere decisionale dell'impresa¹⁰⁷. Ne era prova l'intervento di Guido Carli, presidente della Confindustria, che criticando l'assenza di Lama, sottolineava come si volesse in tal modo sfuggire a una precisa assunzione di responsabilità, che riguardasse in primo luogo una

¹⁰⁵ G. MERONI, *Ciò che Agnelli e la Confindustria temono*, «Rassegna sindacale», 22-23, XXIII, 2 giugno 1977, p. 9.

¹⁰⁶ Dall'intervento di Pozzoli in occasione del convegno di Torino del 20 maggio 1977, le cui tesi essenziali sono riportate in *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, «Democrazia e diritto», 2, XIX (1979), pp. 255-256.

¹⁰⁷ A tal proposito nella relazione generale della Confindustria relativa al 1976 si osservava: «Si discute molto di partecipazione alla gestione e di bilancio sociale. Ma partecipazione significa informazione e coinvolgimento dei lavoratori al rischio d'impresa. Le organizzazioni sindacali respingono per ora tale coinvolgimento, anche se in realtà esso è già operante attraverso una dialettica partecipativa nella gestione dell'impresa, purtroppo altamente conflittuale». Archivio Storico Confindustria, Conferenza Generale dell'Industria Italiana, *Relazione generale 1976*, p. 62.

sostanziale verifica della politica dei redditi fino a quel momento adottata¹⁰⁸. La posizione di sostanziale chiusura contribuì a generare palesi malumori fra i giovani industriali. Le contraddizioni, poi, di lì a poco esplosero con le irrevocabili dimissioni di Pozzoli da leader dei giovani industriali, in polemica con Carli, che aveva sostenuto la designazione di Giuseppe Medici, divenuto presidente della Montedison al posto di Cefis, passato alla guida dell'Eni, a vicepresidente di Confindustria. Pozzoli contestava tale indicazione poiché non era frutto di un aperto confronto e di una libera elezione degli organi della confederazione.

Nelle discussioni interne all'organismo di rappresentanza degli imprenditori, la presenza di temi connessi alla democrazia industriale, pur con tutte le critiche che ne conseguivano, era un'ulteriore prova del ruolo centrale del sindacato, che si esplicitava anche in sede di formulazione della politica economica nazionale. Sono infatti questi gli anni in cui il sindacato acquisisce una ben visibile funzione di influenza in questo ambito. Accadeva quindi che ogni provvedimento governativo o legislativo in materia di politica economica fosse preceduto da un lungo e a più riprese faticoso «lavoro preparatorio» di consultazione e negoziazione con le organizzazioni sindacali. Gli elementi che rivelavano l'assiduità dei contatti erano numerosi: si pensi, a titolo esemplificativo, alle vertenze in tema di pensioni, di aumenti delle tariffe pubbliche, di fiscalizzazione degli oneri sociali; nonché alla trasposizione legislativa di accordi interconfederali quali le intese sull'eliminazione delle festività e sullo scaglionamento delle ferie. Inoltre, sempre in questi anni, fu approvata una legge di grande rilievo, i *provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore*¹⁰⁹, frutto di un intenso confronto fra sindacati e autorità di governo sui principali aspetti della politica economica, «come metodo di partecipazione dei

¹⁰⁸ *Partecipazione, ma i sindacati accettano il ruolo dell'impresa?* «Il Sole 24 ore», 21 maggio 1977. D'altronde, un articolo dal titolo significativo, *Bisogna creare ricchezza, non assistenza*, pubblicato in quello stesso giorno sempre su «Il Sole 24 ore», bocciava in toto la proposta dei giovani industriali. Né, d'altra parte, si coglievano segnali incoraggianti dal dibattito sviluppatosi nelle settimane successive sempre sulle pagine dello stesso quotidiano, e che avevano visto peraltro coinvolti FELICE MORTILLARO (*Si può razionalizzare il conflitto sociale*, 26 maggio 1977), PAOLO ANNIBALDI (*È l'ora di nuove relazioni industriali*, 29 maggio 1977), GINO GIUGNI (*Da sinistra: sì al controllo sindacale, no alla cogestione*, 2 giugno 1977), UMBERTO ROMAGNOLI (*I comunisti e la partecipazione*, 9 giugno 1977), TIZIANO TREU (*C'è chi insiste per la partecipazione conflittuale*, 16 giugno 1977).

¹⁰⁹ Legge 12 agosto 1977, n. 675.

lavoratori al governo dell'economia»¹¹⁰. Ciò che però più interessa rilevare è come in Italia non fosse possibile governare le imprese e il sistema economico senza un certo grado di cooperazione sindacale, sia perché l'intero apparato produttivo industriale era sempre più dipendente e condizionato dai centri di direzione politica, sia perché, in un periodo di crisi di numerose aziende, c'era un nesso di interdipendenza più stretto tra rivendicazioni salariali e governabilità del sistema industriale nel suo complesso¹¹¹.

Nell'ambito dell'inserimento nella politica economica nazionale, a partire dai primi mesi del 1978 l'impegno prioritario del sindacato divenne una politica economica orientata verso il pieno impiego. A metà febbraio del 1978 si tenne al Palazzo dei Congressi dell'Eur, a Roma, la conferenza nazionale dei consigli generali e dei quadri di Cgil, Cisl e Uil. In essa, si stabiliva una linea, meglio nota come «svolta dell'Eur», orientata a una politica di sacrifici per affrontare la crisi economica, sulla base della tesi che il salario non rappresentava più una variabile indipendente¹¹². Si trattava di un mutamento dalle conseguenze rilevanti e che dava pregnanza al tema della partecipazione dei lavoratori ai processi produttivi, essendosi posto per il sindacato il problema di non agire più in una prospettiva che fosse meramente rivendicativa. In questo mutato contesto riprendeva slancio il tema della democrazia industriale, che avrebbe dovuto contribuire a un allargamento della base produttiva e a una ripresa del meccanismo di accumulazione connesso a progetti e allocazioni di investimenti e di risorse ad alta intensità di lavoro, proponendo contemporaneamente una serie di incentivi capaci di coinvolgere i settori vitali della società civile¹¹³. L'ap-

¹¹⁰ M. NAPOLI, *Per un uso sindacale della legge sulla riconversione industriale*, «Prospettiva sindacale», 1, IX (1978), p. 5.

¹¹¹ MONTALENTI, *Democrazia industriale*, p. 33.

¹¹² Nel gennaio del 1978, un mese prima della conferenza nazionale, Luciano Lama, segretario generale della Cgil, rilasciava a Eugenio Scalfari, direttore di «Repubblica», un'intervista in cui preannunciava con chiarezza la nuova condotta del sindacato: «Il sindacato propone ai lavoratori una politica di sacrifici. Sacrifici non marginali, ma sostanziali (...) Per dirla in breve, esso riguarda l'impiego delle risorse nazionali, finalizzato a un obiettivo, quello di accrescere l'occupazione e diminuire la disoccupazione. Il momento centrale del dibattito avverrà il 13 e il 14 febbraio, quando si riunirà l'assemblea nazionale del sindacato (...) La politica sindacale nei prossimi anni sarà molto contenuta, i miglioramenti che si potranno chiedere dovranno essere scaglionati nell'arco dei tre anni di durata dei contratti collettivi, l'intero meccanismo della cassa integrazione dovrà essere rivisto da cima a fondo»; intervista a Luciano Lama, *I sacrifici che chiediamo agli operai*, «Repubblica», 24 gennaio 1978.

¹¹³ SAPELLI, *Sindacato, «democrazia industriale»*, p. 14.

proccio, tuttavia, appariva ancora una volta molto prudente: il timore di fondo era che attraverso tale formula il potere del sindacato fosse ridimensionato. Al fine di sfuggire a questo rischio, si vagliava l'eventualità di elaborare una proposta autonoma, del tutto necessaria perché il modello meramente conflittuale dimostrava ormai la sua sostanziale inadeguatezza.

8. *La «via italiana» alla democrazia industriale: l'incapacità di formulare una proposta*

Sul finire degli anni Settanta la congiuntura internazionale mutava in modo sostanziale. Il secondo shock petrolifero determinava una nuova pesante battuta d'arresto per l'economia italiana, come per la maggior parte dei paesi industrializzati, tanto da innestare un'inversione ciclica, che avrebbe protratto i suoi effetti fino agli inizi degli anni Ottanta del Novecento¹¹⁴. Nel 1981 il prodotto interno lordo regrediva, anche se in misura minima rispetto al 1980 (-0,2%), segnando in tal modo la seconda flessione dal dopoguerra. La situazione era resa fosca, oltre che dal faticoso riassorbimento degli squilibri provocati dallo shock petrolifero del 1979, dal diffondersi, all'inizio dell'anno, di tensioni valutarie di particolare intensità che, alimentate dal crescente apprezzamento del dollaro statunitense sul mercato dei cambi, imprimevano nuove spinte al processo inflazionistico in corso e rendevano più palese il deterioramento dei conti con l'estero, inducendo altresì crescenti pressioni sul valore esterno della lira. In tal modo, il tasso di inflazione raggiunse il 20% annuo nel 1980, attestandosi su posizioni elevate fino al 1984¹¹⁵.

Conseguenza della stagnazione era un diffuso malessere, la disaffezione nei confronti della fabbrica e un evidente peggioramento della situazione occupazionale. Si ravvisava, infatti, un rigonfiamento del numero dei disoccupati, giunti a fine anno a superare il tetto dei due

¹¹⁴ L'Italia, come era già accaduto durante la prima crisi energetica, legata alla guerra del Kippur (1973), continuava a essere in massima parte dipendente da importazioni di petrolio. Come rilevava Felice Ippolito, nel 1979, dei 180 miliardi di chilowattora di cui necessitava il Paese, solo un quarto era di origine idroelettrica o geotermoelettrica (fonti indigene), mentre per i tre quarti si era dipendenti dalle importazioni di petrolio, e per i consumi globali si era debitori all'estero per circa l'85% di tutta l'energia consumata; F. IPPOLITO, *L'Italia nello scenario energetico di oggi*, «Economia italiana», 1 (1980), p. 22.

¹¹⁵ GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana* p. 142.

milioni di unità. Inoltre, l'impiego della manodopera, tenuto conto del parametro delle ore di lavoro complessivamente prestate, inclinava verso una marcata diminuzione nel settore industriale, che negli impianti di grandi proporzioni giungeva a contrarsi attorno al 3,2%. Si rendeva così necessario un massiccio ricorso all'istituto della cassa integrazione guadagni, che nei consuntivi annui toccava la punta massima di 578 milioni di ore, contro i 307 milioni del 1980¹¹⁶. Come emergeva da uno studio condotto da Antonio Pedone e Luigi Spaventa, tale situazione esasperava la contrapposizione fra coloro che riuscivano a conservare il posto di lavoro e chi invece era al di fuori o appena estromesso dai circuiti lavorativi. I due economisti, infatti, parlavano di «una ristrutturazione silenziosa dell'industria italiana» determinato da un elemento chiave: la flessibilità dell'impiego del fattore lavoro. L'indagine, prendendo spunto da alcuni dati consuntivi relativi al 1981, analizzava alcune apparenti contraddizioni: da un canto, una flessione del prodotto lordo e, dall'altro, le retribuzioni lorde procapite dell'industria ed i guadagni mensili degli operai si erano significativamente accresciuti. Una risposta, secondo Pedone e Spaventa, andava ricercata compiendo un parallelo tra la crisi del 1974-75 e quanto avveniva agli inizi degli anni Ottanta del Novecento. Allora – si affermava – «la pernicioso combinazione di domanda cedente e di costi crescenti si scaricò per intero sui margini delle imprese». In sostanza, la riduzione della produzione si tradusse in un forte calo della produttività poiché l'occupazione diminuì pochissimo. Nell'1981, invece, il calo della produzione era accompagnato da una contrazione dell'occupazione, avvenuta non sostituendo i dipendenti che lasciavano l'impresa per limiti d'età o con pensionamenti anticipati, o ancora con la chiusura di impianti e relativi licenziamenti. Alla sensibile diminuzione dell'occupazione si era poi aggiunto un ricorso «assolutamente senza precedenti» alla cassa integrazione, che superava di circa il 65% rispetto al dato del 1975¹¹⁷.

Nel 1982 perdurava lo stato di crisi: si era ormai al terzo anno consecutivo di stagnazione. A differenza di quanto era avvenuto all'indomani del primo shock petrolifero, le difficoltà, se si caratterizzavano per una minore intensità iniziale, palesavano, allo stesso tempo,

¹¹⁶ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1981)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica on. Giorgio La Malfa e dal ministro per il Tesoro sen Beniamino Andreatta il 31 marzo 1982, pp. 9-15.

¹¹⁷ Così *l'industria affronta la crisi*, «Il Sole 24 ore», 2 aprile 1982.

una più lunga durata¹¹⁸. La crisi si manifestava con evidenza nel settore industriale, suscitando nuove e preoccupanti tensioni, come d'altra parte era già accaduto l'anno precedente. Ancora una volta si era costretti a registrare una consistente crescita della disoccupazione, sebbene si facesse un utilizzo maggiore che nel passato dei meccanismi di salvaguardia occupazionali. Il numero delle ore concesse dalla cassa integrazione guadagni ammontava – nel complesso delle varie gestioni – a 620 milioni contro i 578 milioni rispetto al 1981, ma ciò era servito soltanto ad attenuare l'aggravamento del tasso di disoccupazione¹¹⁹. In sostanza, la disoccupazione raggiungeva nel luglio del 1982 la cifra record di 2 milioni e 119 mila unità¹²⁰, accompagnata peraltro da un forte incremento degli scioperi¹²¹. L'aggravamento della condizione economica del Paese, e più specificatamente del problema occupazionale, accentuava i tratti della crisi dell'apparato industriale e stimolava la ricerca di nuove soluzioni in grado di contribuire al superamento della logica dei tradizionali «salvataggi aziendali»¹²².

In questo contesto acquisiva rinnovata centralità il tema della partecipazione dei lavoratori all'azienda, con l'intento di dare finalmente un carattere di concreta progettualità all'intensa discussione ormai in corso da anni: «Nel diritto del lavoro più recente – annotava Gino Giugni – uno dei capitoli più ricchi di progetti e modesti di realizzazioni è quello che riguarda l'intervento dei lavoratori nella gestione dell'impresa»¹²³. La sopravvivenza dell'impresa diveniva, con maggiore evidenza che nel recente passato, un obiettivo non più esclusivo degli imprenditori. D'altronde, vi erano pressioni in sede comunitaria affinché si attuassero modifiche del diritto societario sul modello di quelle tedesche¹²⁴. La frontiera, ormai divenuta centrale a causa del

¹¹⁸ V. ZAMAGNI, *I mutamenti dell'economia internazionale e l'Italia*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, a cura di A. Giovagnoli e S. Pons, vol. I, Soveria Mannelli, 2003, p. 236.

¹¹⁹ Atti Parlamentari, VIII Legislatura, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (1982)*, presentata al Parlamento dal ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, on. Guido Bodrato, e dal ministro per il Tesoro, on. Giovanni Gorla, il 28 marzo 1983, p. 13.

¹²⁰ *Disoccupati record: 2 milioni 119 mila*, «Il Sole 24 ore», 1 ottobre 1982.

¹²¹ *Un anno di lavoro a singhiozzo*, «Il Sole 24 ore», 31 dicembre 1982.

¹²² Un efficace spaccato sulla disoccupazione di quegli anni, e più in generale sulla condizione del mercato del lavoro, è in A. ACCORNERO-F. CARMIGNANI, *I paradossi della disoccupazione*, Bologna, 1986.

¹²³ G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, «Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali» n. 15, IV, 1982, pp. 408.

¹²⁴ Il riferimento più assiduo era alla recente *Proposta di direttiva concernente*

protrarsi della crisi, era elaborare un sistema di relazioni sindacali partecipe dei valori della cultura industriale, in grado di coniugare gli obiettivi della socialità con l'efficienza imprenditoriale:

L'efficienza non è, come si diceva qualche anno fa, una prerogativa padronale, ma costituisce un principio di azione valido per tutti. Ma neppure è una legge scientifica, e pertanto sulle modalità di traduzione pratica di essa possono emergere divergenze, anche profonde. L'efficienza, in altre parole, non è un principio di composizione di contrasti sociali, ma è però un principio regolativo di essi, o se si vuole, una regola del gioco essenziale anche se certamente non esclusiva, che individua un termine di riferimento comune per le parti in conflitto, su cui si devono operare le misurazioni di compatibilità. Non c'è dubbio, invece, che il rigetto di questi valori, che è stato proprio di alcune frange della nostra dottrina e anche della nostra giurisprudenza, a riflesso d'altronde di un più diffuso atteggiamento della cultura di sinistra, ha talvolta reso equivoco il senso stesso dello statuto dei lavoratori, che è il testo più qualificante del sistema normativo¹²⁵.

Allo stesso tempo si constatava l'inadeguatezza dei vecchi strumenti, quali l'economia assistita. Essa appariva come la forma istituzionale attraverso cui si manifestavano le resistenze nell'accettare i mutamenti – resi impellenti dall'evoluzione della società industriale – di strutture e forme organizzative divenute obsolete e improduttive. D'altronde, il documento di programmazione – il piano Pandolfi – presentato al Parlamento nel febbraio 1979 in concomitanza dell'adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo (SME), evidenziava l'esigenza di attuare un processo di modernizzazione, che avesse come scopo prioritario l'efficienza del sistema produttivo e, dunque, un più stretto raccordo tra le strategie delle imprese e il piano di programmazione economica del Paese.¹²⁶

Nel frattempo, in ambito sindacale iniziavano a maturare con maggiore convinzione che nel passato posizioni volte a imperniare le strategie su nuovi valori. Su «Rassegna sindacale», il periodico della Cgil, si parlava – pur con molta prudenza – dell'esigenza di superare «l'anomalia italiana», al fine di mettere in relazione il sindacato con l'evoluzione dello scenario economico europeo¹²⁷. In questa prospettiva,

l'informazione e la consultazione dei lavoratori occupati in imprese a struttura complessa, in particolare a struttura transnazionale, «Bollettino delle Comunità europee», supplemento 3/80, pp. 5-15.

¹²⁵ GIUGNI, *Il diritto del lavoro*, pp. 408-409.

¹²⁶ GRAZIANI, *L'economia italiana*, p. 141.

¹²⁷ G. MILITELLO, *L'«anomalia» italiana in una Europa che cambia*, «Rassegna sindacale», 22, XXV, 31 maggio 1979, pp. 47-48.

il sindacato si poneva domande sempre più esplicite volte a comprendere una situazione di crisi che, oltre a interessare l'economia, riguardava da vicino anche la vita associativa degli organismi di rappresentanza dei lavoratori: essa infatti si misurava «nell'offuscamento del consenso di alcuni settori della classe operaia, di forze crescenti del pubblico impiego, con il dilatarsi del sindacalismo autonomo, soprattutto nel rapporto di separazione o indifferenza dei giovani, dei «marginali», dei disoccupati, delle fasce popolari del Mezzogiorno»¹²⁸. Ma si misurava anche dal punto di vista delle iscrizioni: nella Cgil il numero di lavoratori attivi era diminuito a partire dal 1978, mentre nella Cisl la flessione era iniziata un anno prima; allo stesso tempo in entrambe le confederazioni aumentava il numero dei pensionati iscritti¹²⁹. Si poneva, dunque, un problema di rappresentatività. E non a caso tale questione iniziava ad assumere rilevanza nel dibattito sindacale. Sempre in questa fase Giorgio Benvenuto, segretario generale della Uil, affermava che era ormai lecito parlare di una crisi del sindacato, resa evidente dalle difficoltà nel rapporto con i lavoratori, tanto da parlare esplicitamente di uno scollamento tra strutture sindacali e società civile¹³⁰. E in seguito, nel corso di una tavola rotonda agli inizi di settembre del 1980 organizzata dalla Cisl di Milano sul tema «Crisi dei valori e impegno sindacale», Bruno Trentin rilevava che non era possibile più sottrarsi alla responsabilità di allineare l'azione del sindacato rispetto all'evoluzione dell'impresa: «Credo, ad esempio, che diventi ormai impossibile contrattare seriamente in un'area produttiva non solo i tempi, o le scadenze, ma gli organici, la mobilità interna del lavoro, senza conoscere e in parte governare le variabili da cui dipendono queste decisioni: le quantità del produrre, il collegamento fra la quantità da produrre a breve termine e quelle a medio-lungo termine e quindi gli investimenti, le forme di organizzazione del lavoro e così via»¹³¹.

Di lì a poco, il 14 ottobre 1980 la «marcia dei 40.000» dei «colletti bianchi» della FIAT imponeva la chiusura della vertenza sinda-

¹²⁸ A. LETTIERI, *Nel crocevia della crisi*, ««Rassegna sindacale», 35, XXV, 27 settembre 1979, p. 9.

¹²⁹ I. REGALIA, *Sindacalizzazione e mutamenti del mercato del lavoro*, «Quaderni di Rassegna sindacale», XIX, maggio-agosto 1981, pp. 20-24.

¹³⁰ *Il sindacato degli anni 80*, 1° maggio 1980, pubblicazione a cura di «Rassegna sindacale», «Conquiste del lavoro», «Lavoro italiano», p. 12.

¹³¹ La tavola rotonda si tenne a Loano dal 3 al 5 settembre 1980; gli interventi, tra cui quello di Trentin, sono in «Prospettiva sindacale», 4, XI, 1980; la citazione riportata nel testo è a p. 46.

cale in corso, la riapertura della fabbrica e la ripresa del lavoro: essa assunse, a tutti gli effetti, «le dimensioni della fine di un'epoca»¹³². A questo punto la questione della rappresentatività, già posta, si connetteva strettamente all'esigenza di avviare una sostanziale revisione delle politiche industriali fino a quel momento perseguite dai sindacati confederali¹³³. Le ferite nel sindacato erano molte, soprattutto nella prospettiva di ricostruire un solido rapporto con i lavoratori, anche perché le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori apparivano ancora impregnate di umori antagonisti e ideologici¹³⁴. Tuttavia vi erano stati alcuni significativi messaggi di un sensibile mutamento di opinione della base: in particolare, nella primavera del 1980 i risultati di un'indagine del Pci tra i lavoratori della FIAT evidenziavano come il sindacato fosse giudicato con parametri occidentali, che premiavano, in particolare, una visione orientata ai temi della competitività e all'opportunità di collaborare con i dirigenti d'azienda¹³⁵. Così, all'indomani della «marcia dei 40.000» assumeva nuovamente rilievo – a livello di discussioni – il tema della democrazia industriale, alla ricerca, ancora una volta, di una «via italiana»¹³⁶, di cui però risultava – ma questa non era una novità – assai difficile delineare gli orientamenti di fondo¹³⁷. In realtà, alla luce anche delle discussioni di questo frangente, il tema della democrazia industriale non trovò concreta appli-

¹³² L. SEGRETO, *Storia d'Italia e storia dell'industria*, in *Storia d'Italia*. Annali 15. *L'Industria*, Einaudi, Torino, 1999, p. 76.

¹³³ ACCORNERO, *La parabola del sindacato*, pp. 143-148.

¹³⁴ S. ROSSI, *La politica economica italiana 1968-1998*, Roma-Bari, 1998, p. 62.

¹³⁵ A. BELLOCCHIO, *Il sindacato e la nuova classe operaia*, «Mondoperaio», n. 4, 1980, pp. 27-30.

¹³⁶ Cfr. i vari articoli pubblicati su «Rassegna sindacale», 1980. La discussione fu nuovamente affrontata nel corso di un consiglio generale tenuto ad Ariccia nell'ottobre del 1979. In seguito, essa si intensificò in occasione di un seminario tenuto a Stoccolma, cui partecipò Giuliano Amato, presidente dell'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (Ires), l'associazione fondata dalla Cgil nel 1979 su iniziativa di alcuni dirigenti quali, oltre allo stesso Amato, anche Bruno Trentin e Vittorio Foa; R. WITTENBERG, *L'esaurimento del capitalismo*, «Rassegna sindacale», 38, XXVI, 16 ottobre 1980, p. 17.

¹³⁷ In quegli anni Sergio Turone, profondo conoscitore della storia del sindacato in Italia, annotava: «Ma di fronte alla prospettiva di acquisire in Italia strumenti sperimentati in altri paesi, la posizione prevalente – sia da parte sindacale, sia da parte imprenditoriale – è di grande cautela. Le organizzazioni sindacali stanno solo ora superando le diffidenze un po' sussiegose con cui avevano sempre guardato ai modelli stranieri, ma non vanno al di là di un interesse abbastanza tiepido. Di sostanziale riluttanza è pure l'atteggiamento degli imprenditori, anche di quelli più aperti alle innovazioni»; TURONE, *Imprenditori e sindacati*, p. 261.

cazione nel contesto produttivo italiano, anche perché si era ben lungi dal discostarsi da posizioni di carattere meramente ideologico, che si frapponessero a un dialogo franco e costruttivo sui problemi da affrontare.

In definitiva, il dibattito, sebbene nel corso degli anni Settanta risultasse a tratti intenso e ricco di spunti e di posizioni differenziate, trovava il suo epilogo nell'incapacità di formulare un'efficace e condivisa proposta volta a individuare una «via italiana» alla democrazia industriale. In tal modo, l'ambizioso progetto di accrescere spazi di compartecipazione e responsabilità dei lavoratori e delle lavoratrici nell'impresa italiana – così come era avvenuto per altre realtà produttive europee – restava privo di una concreta realizzazione.

FRANCESCO DANDOLO
Università di Napoli Federico II