

*Le relazioni industriali tra passato e futuro*

**Per una storia delle relazioni industriali e di lavoro in Italia:  
dal totalitarismo alla democrazia**

*Pietro Merli Brandini*

*Sommario:* **1.** L'associazionismo delle origini: 1840-1920. – **2.** La strategia fascista di annientamento della libertà sindacale: 1920-1944. – **3.** Il fascismo sconfitto: la difficile ripresa del sindacalismo libero. – **4.** L'anno di svolta: il 1954. – **5.** L'età d'oro della libera contrattazione collettiva: 1944-1970. – **6.** La regolazione nel secolo breve. – **6.1.** Gli anni Settanta-Ottanta: le rivoluzioni culturali. – **7.** Qualche conclusione attuale.

**1. L'associazionismo delle origini: 1840-1920.**

Siamo entrati nella Rivoluzione industriale tra gli ultimi dei paesi europei. Forse, anche per un ritardato sviluppo culturale del paese, tarda a svilupparsi il processo di formazione delle istituzioni democratiche.

Vincenzo Saba, qui largamente richiamato, ha ben indagato su questa fase <sup>(1)</sup>.

In ritardo, perciò, lo sviluppo delle istituzioni economiche e sociali. In ritardo la modernizzazione della società.

Fine al decollo, predomina un'economia agromercantile e l'attività manifatturiera è affidata a strutture artigiane in settori tradizionali. Ai primi cenni dell'industrializzazione non sorge propriamente un proletariato industriale che sopravvive con il solo salario. Il mercato del lavoro è

---

\* *Presidente CENFORM (Centro Formazione e Studi), Roma.*

<sup>(1)</sup> V. SABA, *Le esperienze associative in Italia (1861-1922). Contributi per una storia del movimento sindacale in Italia*, Franco Angeli, Milano 1978. Il volume si distacca dalla normale storiografia sul sindacato, troppo monotonamente centrata sul rapporto sindacato-partiti. Questa ha consentito all'autore di presentare il sorgere dell'associazionismo e le sue lotte in stretto rapporto con l'evoluzione delle strutture produttive e con l'evoluzione sofferta delle stesse istituzioni politiche. Ne scaturisce, sul lungo periodo, un legame tra libero associazionismo e istituzioni democratiche. Dal 1922 questa evoluzione si spezza perché, come ricorda l'autore, con la fine della democrazia politica si precipita nella «mistificazione» dello Stato totale.

mobile; il lavoratore industriale, spesso, combina il suo reddito con quello che consegue in agricoltura. Le donne lavorano da giovani, e al ventunesimo anno mettono su famiglia e lasciano il lavoro. Il lavoro a domicilio è fortemente diffuso ovunque e consente di realizzare la più parte della produzione fuori della fabbrica. In questo ambiente, è comprensibile che tardi a svilupparsi un associazionismo di tipo sindacale.

Ma, appena la fabbrica si sviluppa e si allarga l'occupazione dipendente, che fa conto su questo solo reddito, l'associazionismo sindacale comincia ad affermarsi. Nasce come associazione libera: la volontà dei soci è sufficiente per farla nascere e sviluppare. Le associazioni si dotano di liberi statuti. La finalità iniziale è all'insegna del solidarismo. Le risorse raccolte servono a fini mutualistici. Si assistono i lavoratori e le lavoratrici colpiti dalla malasorte: malattie, infortuni, lutti familiari. Come si può resistere, però, senza salario? Nascono le Casse di resistenza gestite dal Tesoriere dell'associazione. Lo Stato da un lato e il perbenismo dei cittadini dall'altro considerano lo sciopero un fatto eversivo. Tanto più se sostenuto dalle Casse di resistenza. In uno sciopero dei tipografi a Roma nel 1872, il tribunale, a caccia di "mandanti", erede di scoprirli nel Tesoriere che è oggetto di giudizio penale.

Si constata, poi, che il salario ha un suo banco di prova sul mercato. Quando salgono i prezzi non sale automaticamente il salario. Come proteggersi? Si pensa che i prezzi salgano a causa della speculazione, specie da parte dei commercianti. Si pensa alle cooperative di consumo per prosciugare i profitti commerciali. Poi si arriva a pensare alle cooperative di produzione nell'edilizia o in agricoltura, immaginando alternative all'impresa capitalistica.

Ma il libero associazionismo deve affrontare la diffidenza e l'avversità degli Stati, di parte dell'opinione pubblica e degli ordinamenti liberali. Le manifestazioni di sciopero – atti eversivi – vengono affrontati dalla polizia, o altre forze dell'ordine, senza guardare troppo per il sottile. Molte vicende si concludono in galera o sono i colpi di qualche scarica di fucileria. Per lo Stato la priorità è una: difendere l'ordine costituito contrastando ogni sovvertimento di piazza. La giustizia sommaria è una priorità. L'altra, la giustizia per i cittadini e i lavoratori, viene dopo, se può venire.

I partiti sono in parte di qua, in parte di là, secondo convenienze di classe. La libertà associativa produce straordinarie novità destinate a cambiare le forme del diritto, sia privato che pubblico.

Il dialogo tra imprese e rappresentanze del lavoro avvia l'inedita forma del contrattare in modo collettivo. Si avverte subito la necessità di strumenti per affrontare i conflitti individuali e collettivi. Nessuno pen-

sa ad un ruolo dello Stato e dei suoi tribunali. Tutti convengono sull'utilità di procedure contrattualmente definite, sia per conciliare, sia per soluzioni arbitrali <sup>(2)</sup>. Le sofisticate procedure legali e gli artifici della dottrina di avvocati e giudici non vengono ritenuti necessari allo scopo. Si crede alla capacità di autotutela. A conferma della validità della dottrina sociale della Chiesa che valorizza i corpi intermedi e le sue varie espressioni di associazionismo.

Fino agli anni Venti dello scorso secolo, la costituzione delle Casse di resistenza rappresentava uno degli elementi costitutivi dell'associazionismo sindacale. Il solo fatto di costituirle e di gestirle è ragione di un'immensa crescita di responsabilità civile e sociale. Chi ha finanziato le Casse non desidera sciuparle con scioperi improvvisati, senza preventivo calcolo e senza una decisione comune. Si sviluppa una coscienza di autorganizzazione, regolata societariamente, che si traduce nella formazione di un pluralismo di ordinamenti che rafforzano le responsabilità delle strutture sociali. Senza aver letto un libro di filosofia del diritto, gli scarsi acculturati del movimento sindacale, in Italia e altrove, si comportano con la stessa saggezza degli illuministi francesi o di quelli del *The Federalist* <sup>(3)</sup>. È singolare constatare come dalle classi più povere, umili e diseredate, nascano le basi di imprevedibili sviluppi del processo di modernizzazione.

Infine, le esperienze mutualistiche spingono verso soluzioni statuali e universali, in tema di infortunistica, pensioni o altre forme previdenziali. Va notato, tuttavia, che in tale modo dalla regolazione dal basso si passa a soluzioni dall'alto. Bismarck rappresenta il modello di uno Stato sociale creato ai vertici del potere: si parlerà a questo titolo di "rivoluzione dall'alto" <sup>(4)</sup>. Intorno al 1920 si può dire che in Italia, con due milioni di lavoratori dipendenti in ogni ramo di attività, si giunge a un associazionismo sindacale fortemente strutturato. I modelli organizzati-

---

<sup>(2)</sup> R. RIGOLA, *Manualetto di tecnica sindacale*, Edizioni U, Firenze, 1947. Si tratta del compendio di lezioni tenute dall'autore presso la Società Umanitaria negli anni 1920-1921, debitamente aggiornati. Apparentemente modesto, il volume si distingue per precisione e ricchezza d'informazioni sulle origini, l'informazione e gli strumenti di azione dell'associazionismo delle origini. Contrattazione dei salari, previdenza, cottimo e altre forme salariali, s'intrecciano con i metodi di conciliazione delle vertenze, incluso l'arbitrato. Paradossalmente, il lavoro acquista tanto più valore quanto più l'approccio pragmatico fa contrasto con l'ideologismo astratto che accompagna da sempre le analisi sul movimento dei lavoratori.

<sup>(3)</sup> *The Federalist* è la raccolta dei saggi scritti da Hamilton, Jay e Madison a preparazione e sostegno della Costituzione americana.

<sup>(4)</sup> M. STURMER, *L'impero inquieto*, Il Mulino, Bologna, 1986, in particolare il capitolo *La fondazione dell'Impero dall'alto*.

vi dei sindacati sono originati dalle esigenze dei soci. Ci si associa per mestieri, o anche per rami di attività. Si tende ai contratti nazionali che coprono, però, solo le aree in cui gli stabilimenti industriali sono presenti. Dove non c'è industria non ci sono sedi sindacali.

Con basi industriali solide e il delinearsi di una nuova classe sociale, sorge il problema dell'adeguamento delle istituzioni democratiche. Diventa forte la spinta verso il suffragio universale e l'adeguamento della stessa concezione liberale, spinta a includere obiettivi di giustizia e di coesione sociale. Ma la concezione liberale della democrazia tarda a maturare rispetto agli eventi. Saranno i partiti socialisti di varia intonazione, i partiti popolari e dei cristiano-sociali, a prendere la bandiera della giustizia sociale. Si verificano, così irruzioni delle masse sullo scenario della storia. Partiti a sfondo totalitario provvedono alla organizzazione delle masse, stanche delle guerre, e politicamente escluse dall'inserimento nelle istituzioni democratiche. Il fascismo infiamma gli animi del sacro fuoco nazionalistico e si impegna sul terreno sociale, premendo sull'acceleratore delle riforme previdenziali. Dal canto suo, il comunismo infiamma le masse indicando che non ci sarà giustizia, eguaglianza e libertà finché ci sarà il capitalismo: superare il capitalismo in vista di una società senza classi diventa il solo imperativo di questa visione.

Emblematico, da noi, il ruolo degli intellettuali. Gobetti e Gramsci, ad esempio, immaginano soluzioni che passano attraverso i consigli di fabbrica, tentando di fornire alla classe operaia la capacità di gestione del divenire industriale. Se si pensa che negli stessi anni si sviluppa l'impresa tayloristica, accompagnata da solide strutture giuridiche, appare grande il distacco istituzionale che demarca le opposte visioni dello sviluppo industriale in America e in Europa.

Tuttavia, il secolo scorso è connotato da un'affannosa ricerca di scorciatoie, in vista della giustizia e della liberazione dell'umanità. A Est c'è la conquista del Palazzo d'inverno a San Pietroburgo; in Italia, fatte le debite proporzioni, c'è la marcia su Roma. Quei grandi disegni sono tutti falliti, ma i simboli ne hanno perpetuato nel tempo la forza e il valore coesivo.

Seppure molto indeboliti, sprizzano qualche scintilla ancora oggi. Ma, a fare le spese delle scorciatoie, furono le istituzioni democratiche e, con esse, il libero associazionismo sindacale.

## 2. La strategia fascista di annientamento della libertà sindacale: 1920-1944.

Alfredo Rocco, l'artefice dell'architettura giuridica che salvò il totalitarismo fascista, parte da un'affermazione fondamentale che vale la pena di richiamare: «Lo Stato fascista è lo Stato veramente sovrano [...] domina tutte le forze esistenti nel paese e le sottopone alla sua disciplina. Se, infatti, i fini dello Stato sono superiori, anche i mezzi che esso adopera debbono essere più potenti di ogni altro, la forza di cui esso dispone deve essere soverchiante sopra ogni altra forza!»<sup>(5)</sup>. Lo dice nel 1938, ma già nel 1925-1926 aveva fondato l'architettura di sostegno al totalitarismo. Le libere associazioni dei lavoratori e degli imprenditori divengono enti di diritto pubblico e organi dello Stato, subordinati, ovviamente, ai suoi fini superiori. Con questa veste giuridica, i contratti diventano legge. Hanno, cioè, validità giuridica *erga omnes*. La legge 3 aprile 1926 sancisce questo cambiamento e disegna a tavolino le strutture sindacali, confederali, territoriali e settoriali che si dispiegheranno in tutto il territorio del paese.

Lo Stato totale ostenta sicurezza nelle soluzioni e rassicura tutti. Ma i processi reali giungono puntualmente a smentire ogni certezza.

In quest'ottica nel diritto privato, e non nel diritto pubblico, lo Stato sovrano si arroga di definire quali sono i diritti non disponibili per il cittadino lavoratore (nullità delle rinunce e transazioni, ad esempio). In tal modo la categoria del cittadino lavoratore dipendente non ha la pienezza dei diritti riconosciuti a tutti gli altri cittadini. Ciò in quanto il lavoratore dipendente è considerato un soggetto debole che esige tutela anche se non richiesta. Questa assurda limitazione dei diritti della persona prospera ancora oggi.

I giuristi, gli esperti del ramo, (per la più parte) si guardano bene dal sollevare dubbi. Gli interessati, ignari, tacciono. Gli esponenti del libero associazionismo, da Buozzi (socialista), a Grandi (cattolico), a Bruni (cristiano-sociale), che fecero quanto possibile per preservare il sindacato dalle pressioni esterne del sindacalismo fascista e da quelle interne delle componenti comuniste, non ebbero la forza sufficiente per fronteggiare l'assalto delle visioni totalitarie, dei cui esiti nefasti erano pienamente consapevoli.

La sostanziale giuridificazione dei contratti trascinò con sé l'ovvia conseguenza del ruolo della giurisdizione pubblica nei conflitti.

---

(5) A. ROCCO, *La formazione dello Stato fascista*, Giuffrè, Milano, 1938, 780.

Non si parla più di procedure contrattuali, conciliazione e arbitrato. Vengono aboliti i collegi dei Proviviri. Il monopolio della giustizia avanza a grandi passi con la giurisdizione speciale della Magistratura del lavoro. Le parti sociali, private dei requisiti di sovranità a contrattare, e quindi a risolvere consensualmente le proprie divergenze, sono entrambe vittime del sistema totale che le subordina alla superiore volontà dello Stato. L'ordinamento di Rocco è un capolavoro di architettura giuridica a sostegno del totalitarismo. Sarà studiato in Germania e nella stessa Unione Sovietica per trovare soluzioni convenienti ai medesimi problemi.

Rocco si compiace con se stesso. Dirà: «la riforma, che ha maggiormente contribuito a dare allo Stato fascista la sua fisionomia [...] è pur sempre quella realizzata mediante la legge sulla disciplina dei rapporti di lavoro»<sup>(6)</sup>.

Ma cosa è accaduto subito dopo? La risposta è che, malgrado la sconfitta militare e il ritorno alla democrazia, fatto salvo il primo periodo che va dal 1944 alla fine degli anni Cinquanta, l'ombra lunga di Rocco giunge fino ai nostri giorni. Del resto l'articolo 39 della Costituzione del 1947-1948 ripercorre lo stesso cammino logico nel disegno realizzato nel lontano 1926. Fu certamente un grande giurista. Che ebbe la sfortuna di lavorare per una causa perdente.

### **3. Il fascismo sconfitto: la difficile ripresa del sindacalismo libero.**

Con questi parametri potremo capire e valutare l'evoluzione dei rapporti tra Stato e società. Il 25 luglio del 1943 cade il fascismo, Mussolini è arrestato, Badoglio prende il potere. Con un decreto del 2 agosto, sette giorni dopo, il governo Badoglio scioglie le Camere dei fasci e delle corporazioni.

Il 9 agosto vengono soppressi gli organi corporativi centrali e cioè le rappresentanze pubblico-istituzionali del regime. Tuttavia le organizzazioni sindacali, padronali e dei lavoratori, possono sopravvivere per stipulare accordi economici collettivi. Alla loro testa vengono posti dei commissari, personalità del periodo prefascista, Mazzini per gli industriali, Buoizzi per i lavoratori.

L'ordinamento corporativo edificato per durare mille anni, la terza via al di là del capitalismo e del comunismo, si rovescia su se stesso come

---

<sup>(6)</sup> Ivi, 782.

un castello di carta. Un analogo processo di disfacimento accadrà cinquant'anni dopo nei regimi dell'Est.

Cosa sostituisce il crollo del corporativismo, forma tipica di integrazione totale della società nello Stato? Luigi Einaudi, tra i più lungimiranti democratici, parla chiaro. Occorre che l'autonomia privato-collettiva delle parti sociali, diremmo oggi, regoli le relazioni di lavoro in un contesto economico che non ignori sane leggi della dinamica economica.

Già il 2 settembre 1943, a meno di quaranta giorni dalla caduta del fascismo, i commissari delle rispettive confederazioni, Buozzi e Mazzini, firmano il primo accordo confederale sulle Commissioni interne. L'accordo prevede il ritorno alla legittimazione democratica, attraverso un voto liberamente espresso dai rappresentanti dei lavoratori. I compiti, per lo più partecipativi e conciliativi sono orientati ad assicurare «normali e pacifici rapporti» nell'impresa e a collaborare sul tema della formazione professionale in azienda.

L'area di questi rapporti è, ovviamente, privato-collettiva.

Intanto il governo militare alleato aveva una sua strategia di “defascistizzazione”, iniziata con l'occupazione della Sicilia <sup>(1)</sup>, con la ordinanza 28 luglio 1943. Al loro posto dovevano sorgere libere associazioni delle due parti, sostitutive di quelle fasciste, con il compito di “contrattare liberamente” salari e condizioni di lavoro. Dunque, mentre il governo Badoglio aveva semplicemente commissariato le organizzazioni sindacali, qui avanza la privatizzazione totale delle organizzazioni che sottintende anche la validità dei contratti nei limiti delle rispettive rappresentanze. Nel novembre 1944 il governo Bonomi fu obbligato a privatizzare le rispettive rappresentanze delle parti sociali e a liquidarne i patrimoni. Ma mantenne la validità generale dei contratti già stipulati per evitare lacune di protezione.

Si discuterà molto sul carattere restauratore o meno della concezione pubblicistica della contrattazione. La discontinuità più netta, rispetto al passato, sta nel fatto che l'assetto democratico della struttura politica si distingue nettamente dall'assetto autonomo della regolazione sociale tra le parti. Presso la Costituente nasce, non a caso, il dilemma: organizzazioni libere e validità contrattuale limitate alle rappresentanze o validità generale dei contratti, subordinate a date condizioni?

L'articolo 39 della Costituzione è in qualche modo una soluzione d'instabile compromesso tra il passato corporativo e il futuro liberale:

---

<sup>(1)</sup> L. CASTELVETRI, *Gli strumenti delle Relazioni industriali nel sistema intersindacale*, in F. PESCHIERA (a cura di), *Sindacato, industria e Stato nel dopoguerra*, Le Monnier, Firenze 1976.

se si vuole il contratto con validità generale i sindacati debbono avere una rappresentanza unitaria e debbono essere registrati. La legge costituzionale, pertanto, interferisce obbligando a intese unitarie i sindacati e si riserva di controllarne la rappresentatività.

L'eredità fascista pesa: si dice sì alla democrazia politica, ma si esita a riconoscere l'importanza di un ordinamento pluralistico e privatistico dei rapporti di lavoro. Restiamo però di fronte a contraddizioni non risolte e ne paghiamo il prezzo: ad esempio, con un crescente declino degli investimenti esteri. Tutto porta a una revisione critica della regolazione.

#### **4. L'anno di svolta: il 1954.**

Il dopoguerra non fu facile. Sul piano sociale persistevano i tragici squilibri che accompagnano ogni dopoguerra. Ci furono criminalità, tragedie familiari, scontri sociali. Ma ci furono solidarietà e tentativi estesi di sopravvivere. Ci fu slancio e fiducia dei lavoratori nelle proprie capacità professionali. Ci fu fiducia nei rispettivi riferimenti ideali e politici. La società si schierò – politicamente – su due fronti. Il fronte delle forze liberaldemocratiche eredi dell'Italia prefascista, liberali, socialdemocratici, repubblicani, e cattolici democratici, costituiva una garanzia per le libertà proprie degli ordinamenti democratici occidentali. Sull'altro fronte c'erano le forze d'ispirazione socialista e comunista. La loro forza era nella promessa di un mondo nuovo senza lo «sfruttamento dell'uomo sull'uomo» e di un mondo «ove buongiorno vuol dire buongiorno». Promesse non prive di fascino attirarono intorno al 40% degli italiani. Ma le idee di libertà e di istituzioni democratiche non erano convergenti. La distinzione fra “democrazia formale” (quella che legittimava il capitalismo) e “democrazia sostanziale” (da realizzare con la classe operaia al potere) dominava nelle percezioni e nelle aspettative degli elettori di sinistra. Da parte sua la Chiesa con Pio XII si schierò a favore della linea centrista, paventando soprattutto il riapparire di soluzioni “totalitarie” che, con obiettivi diversi, avrebbero riproposto esperienze drammatiche.

Le tensioni e gli scontri ideali furono d'intensità inedita. Ebbero una partecipazione popolare estesa, nei centri urbani come nelle più lontane periferie. L'estrema semplificazione sui temi – libertà-dittatura, benessere con o senza eguaglianza, capitalismo o socialismo e altro ancora – consentiva a tutti di capire e scegliere, giustificare le proprie ragioni o respingere quelle degli altri.

I governi espressi da tutte le forze antifasciste fecero il possibile per evitare che le differenze ideologiche ostacolassero le politiche mirate all'assistenza sociale o al risanamento economico. L'ampiezza delle coalizioni e i conflitti interni consentirono però solo politiche di basso profilo, insufficienti rispetto ai bisogni.

De Gasperi, dopo il viaggio negli Stati Uniti, governa senza le sinistre. Le ripercussioni scuotono il fragile equilibrio politico, ma non provocano, per l'avvedutezza dell'opposizione e dei dirigenti del PCI, alcuna svolta insurrezionale. Si apre la stagione dei governi De Gasperi-Einaudi. E con essi la strada a soluzioni di profilo più elevato. Il Piano Marshall, a dimensione europea, creò un contesto di sostegno geopolitico più largo, riducendo di altrettanto lo spazio ad alternative di sinistra.

Einaudi, nel 1947, praticò una stretta monetaria per consolidare il cambio a 625 lire per dollaro e così fu fino al 1970. I prezzi si stabilizzarono e, specie all'inizio, la stretta monetaria costrinse le imprese del nord al rimpatrio dei capitali necessari per pagare salari e stipendi, non essendovi alternative nel ricorso al credito. Dal 1947 al 1970, lira e prezzi furono stabili, i tassi di crescita elevati e stabili, mentre si crearono, con le politiche regionali del Mezzogiorno, le condizioni per rendere il paese più eguale. Il clima, malgrado gravi episodi di violenza politica o criminale, fu di sostanziale pace sociale. Le ristrutturazioni industriali furono spesso causa di scontri dovunque nel paese. I punti di caduta, però, venivano più che compensati dai punti di crescita. È in questo clima che ha preso forma e sostanza l'età d'oro di un sistema di relazioni industriali che, a ragione, può essere definite di ispirazione liberaldemocratica. Ma l'esperienza liberaldemocratica di De Gasperi e di Einaudi si spezza nel 1954. I rapidi progressi economici e sociali spingono le forze politiche ad aumentare le loro domande. Le tensioni sono vive, in particolare nella DC. Fanfani, Dossetti, La Pira, non condividono sviluppi centrati sull'economia di mercato così come non condividono la chiusura a sinistra. Indicano un rapporto diverso tra valori cristiani, economia, esigenze sociali, specie verso gli ultimi. Avvertono, almeno Dossetti e La Pira, la necessità di dialogare anche con il PCI. Si vuole una politica estera meno dipendente dagli Usa, avanzando forti riserve sull'adesione al Patto atlantico. L'esito di questo lungo confronto esplose al Congresso di Napoli della DC nel 1954, ove De Gasperi decise di lasciare il campo alle nuove energie interne. Eppure la goccia che fa traboccare il vaso è di natura organizzativa e avrà conseguenze non immaginate, come mostreranno i decenni successivi. Fanfani ha due preoccupazioni di fondo, tutt'altro che secondarie. Da

un lato la Chiesa, con meriti indiscussi per aver favorito uno sbocco liberaldemocratico, sconfina pretendendo un ruolo tutorio sulla DC, non accettabile né per essa né per l'intero sistema politico. Dall'altro il PCI impressiona per la forza della sua organizzazione, al centro, e articolata e diffusa su tutto il territorio. Fanfani reclama, giustamente, più autonomia rispetto alla Chiesa, come condizione per la piena assunzione di responsabilità del laico nella vita politica. Di ciò aveva dato diretta testimonianza anche De Gasperi. Circa il PCI, Fanfani ritiene che occorra competere ad armi pari. Di qui la necessità di una struttura solida del partito, parallela a quella individuata e praticata dal PCI. Partito forte per fronteggiare la spinta tutoria della Chiesa, partito forte per fronteggiare il PCI. Sembra che De Gasperi abbia obiettato: «Un partito forte e capillare, ma sapete quanto costa? Dove e come troverete i soldi?». Parole profetiche ma, DC e partiti minori, grandi o piccoli, si allineano per competere "ad armi pari" con il PCI. Ogni sigla partitica è presente in ognuno dei diecimila Comuni d'Italia. Oggi, col senno di poi, possiamo dire in che modo il costo della politica abbia finito per travolgere tutti i partiti. Ma vi furono altre conseguenze. Le istituzioni parlamentari hanno perso terreno rispetto ai partiti. I partiti diventano la sede del potere dell'intero sistema politico. Da noi, la carica di primo Ministro diviene distinta da quella di Segretario di partito. La linea di Governo si indebolisce. Si afferma sempre più la pratica del "governo dei partiti". La Costituzione materiale viene invocata a ogni piè sospinto, soppiantando il valore di quella formale. Si apre la caccia alle risorse finanziarie. Le imprese pubbliche sono le prime a fare le spese delle nuove esigenze. La loro responsabilità verso il mercato e le istituzioni si trasforma in responsabilità verso i partiti. In modo più soffice si realizza quella "economia di comando" che è prerogativa dei totalitarismi nell'Unione sovietica. Il resto è noto. Tangentopoli è solo una tappa che non chiude la vicenda. C'è un "personale politico" che è quello che vediamo tutt'ora in circolazione. Diversamente dal passato, non adempie neppure alla funzione di tramite alla partecipazione che i vecchi partiti, in qualche modo, riuscirono ad assicurare. Dopo quel Congresso nulla è tornato come prima. L'assetto liberaldemocratico del paese non è certamente finito. Ma le lesioni subite sono state e rimangono gravi. L'intero sistema sociale è imbrigliato nelle maglie della burocrazia di Stato con esiti sempre meno lodevoli.

In conclusione, l'assetto liberaldemocratico è stato di sostegno a un sistema di relazioni industriali centrato sull'autonoma capacità regolatrice delle parti sociali, che è durato però per poco più di tre lustri. È lecito concludere, perciò, che solo l'assetto liberaldemocratico ha consenti-

to il massimo delle performance, sia dello Stato sia della società. Il cosiddetto miracolo economico degli anni Cinquanta è la misura di quel successo. All'inverso, i problemi riemergono quando il fragile equilibrio liberaldemocratico cede la strada ad assetti diversi. L'insieme della società, come le istituzioni pubbliche e le forze della società, perdono il senso della convergenza sull'interesse comune, aprendo la strada al conflitto politico, al conflitto sociale e al rallentamento economico.

### **5. L'età d'oro della libera contrattazione collettiva: 1944-1970.**

Questa vuole essere una tesi centrale. Non ci fu, non poteva esserci un'età d'oro in assenza di libere associazioni, con potestà di rappresentare i propri interessi e negoziare liberamente. Ciò fu possibile nell'intervallo 1944-1970. L'età d'oro finì, dagli anni Settanta in avanti, quando vincoli legislativi ripresero consistenza e avanzarono, limitando la libertà negoziale, o quando le parti ritennero più conveniente mettersi sotto la protezione dello Stato, limitando la propria autonomia. Dopo gli anni Sessanta si è avviato un gioco a somma zero: benefici di una parte si elidevano con quelli dell'altra. Redditi inflazionati, indebolirono salari, profitti, investimenti, scoraggiando l'occupazione. Deficit di bilancio e indebitamento fuori controllo per Stato e imprese completano il quadro. Cadono, a un tempo, gli indicatori macroeconomici e il senso delle responsabilità di tutti.

L'età dell'oro della contrattazione fu tale perché organizzazioni libere contrattarono nel rispetto dei reciproci interessi, nel consenso dei rappresentati. Ciò fu decisivo per consentire al paese la transizione dalle macerie della guerra al miracolo economico degli anni Cinquanta e Sessanta.

Fino al 1970 la lira fu giudicata meritevole di un premio Nobel, l'inflazione fu stabilmente attestata intorno al 2%, la crescita fu intorno al 5% in termini reali, l'indebitamento sui PIL non superava il 25%. Slancio e fiducia generarono questi risultati. Tutto venne meno nei decenni successivi agli anni Settanta fino alle soglie degli anni Novanta, quando si riapre la via del doloroso risanamento, tuttora in corso. Nell'immediato dopoguerra i contratti interconfederali sui salari si basarono su una vera e propria pianificazione globale che consentì competitività e sviluppo. Il meccanismo fu fortemente centralizzato. Una struttura contrattuale da economia di guerra. Solo un consenso diffuso e capillare riuscì a rendere validi quegli apporti senza bisogno del potere coattivo delle leggi.

La linea guida fu di un rigore francescano. Ci si proponeva, puramente e semplicemente, di garantire il potere d'acquisto dei salari. La struttura dei salari era rigidamente inquadrata in quattro aree geografiche che stabilivano i differenziali retributivi tra i vari settori industriali, nonché quelli riguardanti il territorio, la qualificazione, il sesso e l'età. A monte di tutto questo, il meccanismo di scala mobile era articolato nelle 92 province del territorio, in modo da creare uno stretto rapporto con il sistema dei prezzi locali. Non si sapeva. Ma si realizzò una eguaglianza basata sulla parità del potere di acquisto.

Un tale sistema centralizzato, al di là dei suoi meriti, non poteva durare all'infinito. Fu la Cisl, nel 1954, con la vertenza sul "conglobamento" (tra minimi salariali e scala mobile), ad aprire la strada a livelli contrattuali più articolati e flessibili. Si aprì la strada ai contratti nazionali di categoria e cominciarono le pressioni per avviare un sistema di contrattazione integrativa basato sul rapporto salari-produttività.

Gli accordi interconfederali, fino al 1954, consentirono una rapida ripresa del processo di accumulazione, avviando il ciclo espansionistico e una crescita del reddito. Pertanto, a metà degli anni Cinquanta, si pretese di allentare il freno alla dinamica salariale, ponendo le premesse per un riequilibrio dei salari rispetto ai profitti. Cosa che avvenne con i grandi rinnovi contrattuali, intorno al cosiddetto autunno caldo del 1969.

Ma il contributo forse più importante della contrattazione collettiva negli anni 1944-1960 riguardò gli accordi di ristrutturazione, più o meno interessanti l'intero sistema industriale del paese.

Ristrutturazione, ieri come oggi, significa flessibilità e mobilità del lavoro. Vista con gli occhi dei lavoratori è semplicemente situazione di disoccupazione con tutto ciò che esso significa, soprattutto per le loro famiglie. Il problema è quello di conciliare l'adattamento dell'impresa, ove macchine e capitali non soffrono, con l'adattamento del lavoratore che è un essere umano, che invece soffre. Problema centrale all'indomani della conclusione della guerra di liberazione al nord, nel maggio 1945, fu quello di avviare la ristrutturazione di un apparato industriale basato sul comparto bellico-militare e debolissimo a fare qualcosa per tutti gli altri comparti <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Bianchi afferma «Nell'immediato dopoguerra – i sindacati pervennero a uno sblocco parziale dei licenziamenti (accordo interconfederale 19 gennaio 1946) per non compromettere, irrimediabilmente, le basi economiche di un gran numero di imprese industriali» a fronte di garanzie per i lavoratori e le loro famiglie (G. BIANCHI, in tema di conciliazione e di arbitrato, in *Quaderni ISRIL*, dicembre 1998).

Licenziare fu temerario ai limiti dell'immaginabile. Eppure fu fatto, fuori dall'influsso della legge che all'epoca godeva di scarsa credibilità. Nell'essenza le parti convennero sulla necessità di «contemperare le esigenze del risanamento economico delle aziende con la necessità di non aggravare il fenomeno della disoccupazione». Si provvide a graduare i licenziamenti, assicurando ai lavoratori un minimo di assistenza tramite la cassa integrazione e l'esecuzione immediata di lavori pubblici già progettati. In tre scaglioni, dal dicembre 1945 al 31 marzo 1946, si consentono alleggerimenti di organico di circa il 13% dei dipendenti. Le priorità nei licenziamenti furono stabilite come segue:

- lavoratori sospesi da più di due mesi con integrazioni retributive;
- lavoratori la cui famiglia avesse altri cespiti (piccolo commercio, terreni eccetera);
- lavoratori la cui famiglia, ogni quattro persone, avesse un reddito stabile e continuativo;
- il lavoratore proveniente da altri settori (agricoltura, commercio o altri);
- lavoratori inosservanti i doveri della disciplina o a bassa produttività;
- lavoratori in aspettativa.

L'applicazione spettava alle Commissioni interne, cioè a un organismo in grado di conoscere esattamente la condizione di ogni lavoratore e di applicare così l'accordo. Questo processo non fu lineare: le lotte per contrastare i licenziamenti durarono ben oltre il 1946 e furono ovviamente le più aspre. Vi furono esplosioni a livello locale. Vi furono conflitti politici e sociali.

I sindacati riuscirono sempre a mitigare le pretese dell'industria e delle aziende, contenendo al massimo il numero dei licenziati e assicurando al massimo le condizioni di sostegno a quelli inevitabilmente sacrificati. La gestione sindacale non accontentò tutti, ma mai venne meno il consenso generale dei lavoratori nei sindacati.

È anche vero che dopo il 1947-1948 (controllo dell'inflazione, lira forte rispetto al dollaro) la ripresa fu rapida e sostenuta e che il numero degli occupati fu ben superiore a quello di coloro che avevano perduto l'occupazione. Si deve alla grandezza, mai più ripropostasi, di De Gasperi e di Einaudi se il paese progredì. Entrambi furono insuperabili arbitri di un buon governo liberale e democratico che avviò il paese verso lo sbocco di grande paese. Ma i licenziati, specie dell'Industria bellica, che erano spesso operai altamente qualificati, rifluirono sul lavoro au-

tonomo. Piccole officine diventarono industrie. Le industrie generarono “distretti industriali” <sup>(9)</sup>.

La stagione d’oro, quale che sia il giudizio sui contenuti, fa riflettere su queste circostanze:

- a) le parti, forti del consenso, si sentirono sovrane nel prendere le loro decisioni;
- b) ognuna fece quanto necessario per ottenere il consenso su decisioni difficili per governare anche comprensibili reazioni;
- c) la gestione dei conflitti insorgenti nella fase di applicazione restò nelle mani delle parti, anche avvalendosi dei buoni uffici dei servizi pubblici di conciliazione e mediazione.

Le parti, per quanto fosse difficile, convennero anche per norme “peggiorative” (in deroga) di quelle esistenti, con la convinzione che fosse necessario per aprire la strada a cambiamenti necessari, specie per investimenti innovativi e innovazioni nell’organizzazione del lavoro. Tutto questo in vista di miglioramenti tanto sul piano dell’occupazione quanto sul piano dei salari: in sostanza, si seppe fare un arbitraggio tra costi immediati e compensazioni con maggiori benefici a termine, ovviamente senza escludere forme di sostegno agli interessi sacrificati. Questo fu il ruolo di una libera contrattazione tra contraenti forti, con personalità come quelle di Di Vittorio, Pastore, Sante e Costa. Ci fu una contrattazione rigida sui livelli salariali e, contemporaneamente, una regolazione flessibile nella mobilità occupazionale. Lo Stato debole, lo Stato modesto, uscito dalla sconfitta, non ebbe pretese di imperio e consentì alla società di esprimersi come meglio credeva. I governi De Gasperi ed Einaudi fornirono l’ambiente aperto a soluzioni liberaldemocratiche.

Gli italiani, nel riconquistato clima di libertà, compresero che si erano creati spazi tanto per una buona guida politica quanto per un sistema di relazioni industriali promettente sul terreno occupazionale e della crescita dei redditi. Con il ritorno alla libertà, molti giuristi del lavoro riaffermano il valore del libero associazionismo, in un clima nel quale persisteva l’idea che l’associazionismo meritasse un’attenzione speciale. Valga per tutti il richiamo a Santoro Passarelli e a quanti, con lui, condivisero il valore del pluralismo, essenza di una libera società. Per la Cisl, sull’associazionismo, basta solo ricordare il contributo decisivo di Mario Romani che fu centrale per definire nuove concezioni sulle rela-

---

<sup>(9)</sup> L’Emilia Romagna deve ai licenziati delle Reggiane e industrie simili, alle loro grandi capacità professionali, il prodigioso sviluppo della Regione. Me lo faceva notare Fausto Bertinotti, qualche tempo fa, in uno dei suoi momenti (rari) di distacco dalla metafisica politica.

zioni industriali e la connessa strategia. Su questo si rinvia alla cospicua letteratura curata dalla Fondazione Pastore tanto su Mario Romani che su Giulio Pastore.

Una menzione a parte spetta a Gino Giugni e Federico Mancini, che fornirono la chiave di lettura sull'evoluzione dell'associazionismo operaio, in un ambiente liberaldemocratico come gli Stati Uniti d'America. L' *Introduzione* di Gino Giugni del 1955 al volume di Selig Perlman, *A Theory of the Labor Movement* <sup>(10)</sup>, destò una grande attenzione anche fuori della cultura liberaldemocratica. Questa non impedì che qualche lustro più tardi tornasse a svilupparsi una cultura statalistica.

Federico Mancini, senza giri di parole, giudicò l'articolo 39 della Costituzione «una soluzione sbagliata perché [riproduce] uno schema corporativo» <sup>(11)</sup>. Si dice che in questi giorni, a sinistra, sia sorto un rinnovato interesse sulle considerazioni svolte da Giugni in quella sua introduzione: è un buon segno, se son rose...

Da queste basi partì quel profondo cambiamento strutturale che, in soli tre lustri a partire dal 1945, trasformò un paese agricolo in un paese industriale che conteneva, a un tempo, elementi propulsivi ed elementi di ristagno. Nei decenni successivi, come si vedrà, ci fu sempre una marcia in avanti, ma con qualche freno di troppo e qualche dispersione di risorse, di cui si parlerà più oltre. In ogni caso, a partire dagli anni Settanta, il contesto decisionale pubblico, un certo degrado dei beni pubblici, lo scossone della rivoluzione sessantottina e altro ancora costrinsero lo sviluppo effettivo a livelli qualitativamente e quantitativamente inferiori a quelli dello sviluppo potenziale.

## 6. La regolazione nel secolo breve.

### 6.1. Gli anni Settanta-Ottanta: le rivoluzioni culturali.

Alla fine degli anni Sessanta emersero discontinuità politiche, con crescente distacco dalle esperienze liberaldemocratiche. Il distacco ha diretti influssi sul sistema di relazioni industriali. Gli anni Settanta e ottanta furono anni fervidi di movimenti, fantasia, esperienze, all'insegna del rifiuto, più o meno sostanziale, di ogni modello di vita legato all'era

---

<sup>(10)</sup> Vedi S. PERLMAN, *Per una teoria dell'azione sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma, 1980.

<sup>(11)</sup> F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratti erga omnes*, in ID., *Costituzione e movimento operaio*, Il Mulino, Bologna, 1976, 570.

industriale prossima a trasformarsi in post-industriale. Il “nuovo” di allora partì dai campi di Berkeley per arrivare ai fuochi del Maggio parigino, ai moti berlinesi, più o meno coevi a quelli di Valle Giulia a Roma. Affiorarono forti elementi di instabilità.

È assolutamente vero che ogni fase di trasformazione si basa sulla logica della “distruzione creatrice”. Il 1968 e gli anni seguenti andarono abbastanza avanti sulla prima fase. Sulla creatività rimasero al palo o poco più. I movimenti interpretarono esigenze sostanzialmente politiche. Erano segnali tendenzialmente politici. La frammentazione delle forze politiche, specie a sinistra, con la nascita di gruppi e gruppuscoli congiunti con il mondo studentesco e coinvolgenti segmenti più o meno importanti di lavoratori (se non proprio di pezzi di organizzazioni sindacali), dette un segno sbagliato alla stagione delle riforme. Governi più indulgenti del necessario si piegarono a ogni richiesta sostenuta da un debito rapporto di forza espresso sulle piazze. Cortei, slogan, e parole d’ordine, più o meno convintamente, alludevano a non meglio precisate alternative di sistema. La creatività non prese corpo. Elaborarono una politica per le masse. Sfortunatamente, non si accorsero che le masse stavano diventando qualcosa d’altro. Anche i gruppuscoli più attivi e impegnati giunsero rapidamente a una sconcertante constatazione: «il sistema assorbe tutto e resta in piedi».

A distanza di anni possiamo dire a loro conforto che si sbagliavano almeno su un punto: il sistema non ha assorbito niente, né in tutto né in parte. Infatti presenta ancora oggi un conto salato da saldare, esattamente nella misura di quel debito pubblico che “bisogna” riassorbire, presto, almeno per la metà.

Il 1968, come tutti i moti sociali, presentò problemi che sicuramente esistevano. Ci fu un’esplosione di generosità, solidarietà e fantasia. Invocarono vanamente la fantasia al potere. Ma furono assolutamente sprovveduti nel dare gambe alla fase creativa. Da tutto quell’entusiasmo si può desumere che volevano una società solidale e tranquilla e uno sviluppo sostenibile, come diremmo oggi. Per di più trapelava una linea di «sviluppo e benessere senza capitalismo», né pubblico né privato. Una sfumatura rispetto al marxismo che, almeno, si attesta sul capitalismo del Partito guida.

Potrebbe essere un punto di partenza per qualche riflessione approfondita che non vi è stata né tra loro, né fuori di loro. Peraltro il contesto reale, fatto di questo intreccio tra innovazioni tecnologiche e di mercato, sviluppo del consumismo con tutte le sue devianze, mostra che si va in una direzione del tutto opposta. Semmai si afferma l’idea che il capitalismo possa solo essere riformato e piegato alle esigenze dei popoli,

ben al di là dei confini dell'Occidente agiato. Questi moti, tuttavia, non restarono isolati e, anzi, influirono pesantemente sui sistemi di relazioni industriali dei vari paesi.

## **7. Qualche conclusione attuale.**

Il mondo sta cambiando sempre più rapidamente. Geopolitica e geoeconomia dimorano in altri spazi. L'Occidente arranca e qua e là declina lentamente. Popolazioni che provengono da storie di dolorose subalterità guadagnano terreno ed è un bene per tutti.

In Occidente dobbiamo diradare molte nebbie e molto confusione con particolare riguardo per noi in Italia.

Dobbiamo ritrovare il vigore necessario per superare il torpore che ci avvolge come facemmo nell'ultimo dopoguerra.

Il nostro sistema di relazioni industriali non riesce a distaccarsi dal suo passato degli anni Settanta in filosofia e pratica. Dimenticando la propria migliore esperienza che va dalla metà degli anni Cinquanta agli anni Settanta del secolo scorso.

Attualmente investimenti di grandi settori e grandi imprese si delocalizzano da tempo verso spazi lontani. Molte di queste hanno fatturati compresi fra il 50 e l'80% basati su prodotti realizzati altrove e su prodotti esportati dalla madre patria.

Siamo in un situazione sulla quale occorre riflettere. È vero che le delocalizzazioni degli investimenti nella fase di globalizzazione riguardano tutti i paesi a partire dagli Stati Uniti facendo sorgere lo stesso problema sul piano dell'occupazione.

Ma da noi a causa di una scadente qualità della regolazione socio economica nasce un doppio incentivo a delocalizzare dal paese e a respingere l'ingresso di investimenti esteri diretti. Il nostro sistema di relazioni industriali imbrigliato persino da vincoli ideologici contribuisce a questa situazione difficile.

Infatti restiamo prigionieri, almeno in parte, della cosiddetta rivoluzione culturale degli anni Settanta che trova ancora sponde accademiche, è largamente accoglienti nei mass media.

Cisl e Uil nel tempo hanno tentato di sottrarsi a questa stagnazione dominante che ha le proprie punte di diamante nella "avanguardia reazionaria", un ossimoro inaccettabile che nei giorni nostri ha il suo punto di forza nella Fiom.

Nel mondo che ci circonda specie nei paesi occidentali domina invece una cultura della cooperazione e della partecipazione considerata una

chiave indispensabile per attutire gli sconvolgimenti creati dalla globalizzazione che, come tutti osservano, distacca anche la produzione (oltre la finanza) dal territorio, dalle politiche nazionali, tentando di beneficiare di uno spazio geografico illimitato e deregolato.

Ma quali forze, se non quelle di sindacati (oltre quelle politiche), non costretti da limiti ideologici, possono porsi l'ambizioso obiettivo di sostenere un processo di regolazione facendo leva sulle grandi istituzioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, TW e l'ILO?

Compito arduo, ma senza alternative per entrare nel futuro.

**Per una storia delle relazioni industriali e di lavoro in Italia: dal totalitarismo alla democrazia – Riassunto.** *L'A. ripercorre le fasi principali della storia delle relazioni industriali in Italia. L'analisi muove dall'origine dell'associazionismo sindacale coincidente con il tardivo ingresso del Paese nella Rivoluzione industriale e si sviluppa esaminando la realtà nell'Italia liberale quando una coscienza di autorganizzazione porterà alla formazione di un pluralismo di ordinamenti. In tale contesto, il dialogo tra imprese e rappresentanze del lavoro avvia l'inedita forma del contrattare in modo collettivo. Segue a questa fase l'affermarsi del regime corporativo, in cui le libere associazioni dei lavoratori e degli imprenditori divengono enti di diritto pubblico abilitati a sottoscrivere contratti aventi forza di legge. L'architettura giuridica del regime corporativo si riflette, per l'A., nella seconda parte dell'art. 39 della Costituzione repubblicana, rimasta ad oggi inattuata. Diversamente dal disegno costituzionale, l'assetto liberaldemocratico dei primi governi De Gasperi ha favorito, invece, l'affermarsi di un sistema di relazioni industriali centrato sull'autonomia capacità regolatrice delle parti sociali che ha consentito, nel corso degli anni Cinquanta-Sessanta, il massimo delle performance dello Stato e della società. L'A. propone così il recupero delle esperienze liberaldemocratiche che, abbandonate con la rivoluzione culturale degli anni Settanta, consentirebbero oggi di rispondere alle sfide della globalizzazione.*

**The History of Industrial Relations and Labor Law in Italy: from Totalitarianism to Democracy (Article in Italian) – Summary.** *The article provides an overview of the history of Industrial Relations in Italy. The analysis starts from the origin of the trade union movement - that coincided with the country's late industrialization - and goes on to examine Italian Liberalism, characterized by a strong self-organization drive, that gave rise to a number of associations. Against this background, the first collective bargaining agreements were signed as a result of negotiations between employers and workers' representatives. Subsequently, following the development of corporatism, workers' and employers' associations became collective bodies and were given the power to sign contracts enforceable by law. The influence of corporatism on legislation is evident in the second part of Article 39 of the Italian Constitution, which, however, has never been implemented. Regardless of this constitutional provision, the liberal democratic nature of the first De Gasperi governments favoured*

---

*the emergence of an industrial relations system that was based on the independent regulatory capacity of the social partners and which proved to be very successful in the 50s and 60s. Therefore, the author suggests that we draw on the past liberal democratic experiences, that were abandoned in the 70s as a consequence of the cultural revolution, to meet the challenges of globalization.*