

Esperienze storiche di partecipazione: i consigli di gestione nel secondo dopoguerra

Di Stefano Musso

I prodromi della partecipazione

La polisemia e per certi versi l'indeterminatezza del termine partecipazione sono ben evidenti se si richiamano, anche solo di sfuggita, le parole con le quali la partecipazione è stata declinata, nel tempo, dalle varie proposte ed esperienze storiche: collaborazione, coinvolgimento, compartecipazione, cogestione, codeterminazione, controllo sindacale, controllo operaio, democrazia industriale, democrazia economica, diritti di informazione. La partecipazione risulta pertanto difficilmente racchiudibile in una formula sintetica, e conviene limitarsi a riconsiderarne la storia, osservandone le sfaccettature via via assunte sulla base delle iniziative messe in atto dalle forze politiche e sociali.

Si può far risalire la prima incarnazione del principio della partecipazione al movimento cooperativo, che intendeva mostrare le potenzialità dell'impresa sociale contrapponendola a quella capitalistica¹. Pur muovendo da presupposti riformisti e moderati, il cooperativismo della seconda metà dell'Ottocento realizzava il principio proudhoniano secondo il quale la direzione dell'impresa doveva essere eletta dai lavoratori. L'espressione "democrazia industriale" già usata da Proudhon a metà Ottocento fu ripresa e rilanciata dal fabianesimo dei coniugi Webb, con il loro *Industrial Democracy* del 1897: qui la partecipazione era intesa nel senso di una democrazia economica da conquistare con l'azione del sindacato e del partito, vale a dire attraverso la contrattazione collettiva e la legislazione sociale. La rivendicazione del *closed shop*, avanzata dalle *unions* inglesi di operai qualificati, fu fatta propria dal sindacalismo socialista riformista, seppur con diverse sfumature e strategie, in tutta Europa. Il *closed shop* implicava il riconoscimento padronale del collocamento esercitato dal sindacato e offriva, in cambio di questa modalità di controllo sindacale del mercato del lavoro, la garanzia dell'abilità professionale e della laboriosità degli operai avviati al lavoro. Qualora introdotto - come alcuni, sparuti contratti quale quello famoso tra l'impresa automobilistica torinese Italia e la Fiom del 1906, per restare al caso italiano - il *closed shop* avrebbe di fatto assegnato al sindacato la funzione di cogestore della forza lavoro. Di fronte alle insormontabili resistenze imprenditoriali, per nulla inclini ad accettare il collocamento sindacale e interessati piuttosto a dotarsi di propri uffici di collocamento, la nebulosa dei riformatori sociali europei a cavallo tra Ottocento e Novecento operò per convincere sindacati e imprenditori ad abbandonare il collocamento di classe a favore del modello tedesco e

¹ F. Fabbri, *L'Italia cooperativa. Centocinquanta anni di storia e di memoria. 1861-2011*, Roma, Ediesse, 2011.

belga degli uffici di collocamento “misti”, vale a dire gestiti pariteticamente dalle rappresentanze operaie e datoriali. Qualche passo in questa direzione fu compiuto dalla Associazione internazionale per la lotta contro la disoccupazione involontaria, nata formalmente a Parigi nel 1910 ma operante di fatto sin dal Primo Congresso internazionale per la lotta alla disoccupazione involontaria, organizzato dalla Società Umanitaria a Milano nel 1906. Nella prospettiva dell’Associazione, la cogestione del mercato del lavoro doveva avviare una collaborazione tra gli interessi organizzati destinata a promuovere la legislazione sociale e limitare il conflitto sociale². Ma le realizzazioni concrete dell’Associazione, cui pure partecipavano anche rappresentanti dei sindacati e degli imprenditori, furono poca cosa, al pari, del resto, dei tentativi delle organizzazioni sindacali a guida riformista di imporsi, attraverso il *closed shop*, come cogestori di uno dei fattori dello sviluppo economico, la forza lavoro. Tanto la cogestione del mercato del lavoro quanto la cogestione della forza lavoro all’interno delle imprese si scontrarono con le resistenze padronali da un lato, e con una conflittualità sociale difficilmente incanalabile nell’alveo riformista dall’altro. Il *closed shop*, del resto, era un sistema che si attagliava all’era dell’operaio di mestiere, e mostrava la corda di fronte alle evoluzioni tecnologiche e organizzative che si profilavano alla vigilia della prima guerra mondiale.

La partecipazione tra grande guerra e dopoguerra: controllo sindacale e consigli d’impresa

Fu la grande guerra, modificando gli assetti politici e sottoponendo il lavoro alla disciplina e ai sacrifici dell’economia bellica, a creare le condizioni per il lancio in Europa delle tematiche del controllo o della partecipazione di lavoratori e sindacati alla gestione dell’impresa. In Gran Bretagna, il sorgere del movimento dei delegati di reparto, gli *shop stewards*, e le proteste contro la dequalificazione del lavoro³, indussero la costituzione di una commissione, presieduta da John Henry Whitley, allo scopo di formulare proposte capaci di promuovere, tra operai e direzioni aziendali, buoni rapporti essenziali per lo sforzo bellico. La commissione propose, nel 1917, quelli che sarebbero stati chiamati i *Whitley Councils*, organismi paritetici aziendali per la consultazione sistematica su paghe e condizioni di lavoro, nonché il ricorso all’arbitrato nelle controversie. In Germania, dopo l’accordo tra Hugo Stinnes e Carl Legien del novembre 1918, vale a dire tra la grande industria e il sindacato socialdemocratico, la repubblica di Weimar nel 1920 istituì per legge

² Su questi temi Ch. Topalov, *Naissance du chomeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994; S. Musso, *Le regole e l’elusione. Il governo del mercato del lavoro nell’industrializzazione italiana (1888-2003)*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2004, pp. 33-88; M.G. Meriggi, *La disoccupazione come problema sociale : riformismo, conflitto e democrazia industriale in Europa prima e dopo la grande guerra*, Milano, Angeli, 2009.

³ Si veda V. Foa, *La Gerusalemme rimandata: domande di oggi agli inglesi del primo Novecento*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1985. Sulle tematiche del controllo in ambiente anglosassone C.L. Goodrich, *Le frontiere del controllo. Uno studio sulla politica di fabbrica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1984.

(*Betriebsrätegesetz*) i consigli d'impresa, le cui finalità erano la rappresentanza degli interessi economici e sociali dei lavoratori, l'influenza di tali interessi sulla direzione aziendale e la promozione dell'efficienza produttiva dell'impresa⁴.

In Italia il controllo sulle imprese fu oggetto di un intervento governativo, a opera di Giovanni Giolitti, che nell'ambito dell'accordo da lui promosso per mettere fine alla occupazione delle fabbriche nel settembre 1920 prevede la costituzione di una commissione di nomina governativa per lo studio del controllo sindacale delle imprese; la commissione avrebbe dovuto proporre il relativo provvedimento legislativo, che fu però destinato a un rapido insabbiamento per la strenua opposizione imprenditoriale. Il disegno di legge redatto dalla commissione, come ricordò uno degli intervenuti al convegno di studio sui Consigli di gestione qui ripubblicato, il prof. Mario Giuliano, riassumeva le finalità del controllo in termini che erano comuni alle varie versioni degli organismi partecipativi: ampliare le conoscenze dei lavoratori sulle condizioni nelle quali le loro imprese operano, promuovere le conoscenze tecniche delle maestranze, migliorarne le condizioni economiche nei limiti consentiti dalla situazione economica delle imprese, assicurare l'applicazione delle legislazione protettiva del lavoro, raccogliere i suggerimenti dei lavoratori per il miglioramento dei metodi di produzione ai fini della efficienza⁵. Tuttavia, in termini comparativi, la proposta della commissione giolittiana si presentava piuttosto moderata: si poneva l'accento sull'educazione e il miglioramento professionale ed economico dei lavoratori ma non si accennava a una autentica influenza sulle scelte imprenditoriali.

La proposta giolittiana si inseriva appieno nell'alveo dei tentativi di fuoriuscita dalla crisi istituzionale del primo dopoguerra attraverso la ricerca di compromessi corporatisti, mediati dallo Stato, tra gli interessi organizzati degli industriali e dei sindacati a indirizzo riformista⁶. Durante e dopo la grande guerra, in tutti i paesi europei coinvolti - vincitori e vinti - si svilupparono spinte rivoluzionarie all'autogestione operaia della produzione attraverso soluzioni ricalcate sui soviet bolscevichi, che le soluzioni corporatiste cercavano di scongiurare. Secondo la più acuta analisi dei processi di smobilitazione dell'economia bellica nel primo dopoguerra in Europa, le tendenze corporatiste furono tanto più forti quanto più avanzata l'industrializzazione del paese e quanto maggiore la paura per l'accresciuta forza del movimento operaio; in questa interpretazione, la conflittualità operaia

⁴ K. Korsch, *Consigli di fabbrica e socializzazione*, Bari, Laterza, 1970.

⁵ Si veda *Il dibattito sui Consigli di gestione*, Collana di studi per la Costituente a cura del Centro Economico per la Ricostruzione, Milano, Editrice O. Picardi, 1946, p. 19, qui ripubblicato; le citazioni si riferiscono, in questa come nelle note successive, alle pagine dell'edizione originale. Ma per la documentazione più approfondita, G. Baldesi, *Il controllo sindacale sulle aziende. Dati statistici, relazioni*, Milano, Ed. Avanti!, 1921.

⁶ Sulla categoria del corporatismo nell'Europa degli anni venti il riferimento obbligato è Ch. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale* [1975], Bari, De Donato, 1979.

avrebbe dunque alimentato le soluzioni riformiste che intendevano esorcizzarla e contenerla⁷.

Il controllo sindacale adombrato da Giolitti andava nella direzione del potenziamento del dialogo corporatista, e si contrapponeva apertamente all'autogestionismo rivoluzionario del movimento torinese dei consigli di fabbrica. Ma arrivò fuori tempo massimo. In Italia il tentativo di compromesso riformista tra la Confindustria di Dante Ferraris e la Cgdl di Ludovico D'Aragona e Rinaldo Rigola si sostanziò nel tentativo di continuare, dopo la fine del conflitto, l'esperienza di mediazione sistematica delle controversie di lavoro condotta durante la guerra nei comitati di mobilitazione industriale, una esperienza considerata ampiamente positiva sia dai sindacalisti che dagli industriali; su questa strada si ottenne un notevole risultato con il primo contratto nazionale di lavoro italiano, quello firmato da Fiom e Confindustria il 20 febbraio 1919 che accordò la storica rivendicazione operaia delle otto ore di lavoro senza un'ora di sciopero⁸; Confindustria e Cgdl addivennero anche, nella primavera del 1919, a un accordo per la costituzione di uffici di collocamento di zona paritetici, attraverso i quali operare una regolazione congiunta dei mercati del lavoro locali. Ma il compromesso riformista fallì ben presto sotto i colpi di una conflittualità sociale dilagante e incontenibile nella normale dialettica sindacale, una conflittualità che scatenò la reazione delle classi dirigenti ben presto inclini a servirsi del fascismo per ristabilire l'ordine.

Il controllo sindacale adombrato nel settembre 1920 fu inserito all'interno, come abbiamo visto, dell'accordo per la fine dell'occupazione delle fabbriche voluto da Giolitti, accordo che gli imprenditori non digerirono affatto, considerandolo eccessivamente oneroso sotto il profilo economico e inquietante sotto quello politico, appunto per la prospettiva del controllo⁹. Sin dalla primavera del 1920 gli imprenditori avevano perso ogni fiducia nel compromesso con il sindacato riformista, perché ai loro occhi si era dimostrato incapace di controllare la conflittualità della base.

Gli istituti partecipativi nati dalla guerra languirono ovunque. Nell'Inghilterra liberale, poco incline a soluzioni corporatiste, i *Whitley Councils* presero piede nel dopoguerra, ma incontrarono un certo successo solo tra gli impiegati del settore pubblico. Anche nella Germania di Weimar, la maggiore esperienza di corporatismo

⁷ G. Feldman, *Die Demobilmachung und die Sozialordnung der Zwischenkriegszeit in Europa*, in "Geschichte und Gesellschaft", 1983, n. 2.

⁸ Sulla mobilitazione industriale si veda L. Tomassini, *Lavoro e guerra. La "mobilitazione industriale" italiana 1915-1918*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997. Sulla crisi del dopoguerra S. Musso, *Le regole e l'elusione...*, cit., pp. 171-204.

⁹ G. Berta, *La cooperazione impossibile: la Fiat, Torino e il "biennio rosso"*, in Progetto Archivio Storico Fiat, *Fiat 1899-1930. Storia e documenti*, Milano, Fabbri Editori, 1992, P.L. Bassignana, Berta G. (a cura di), *La metalmeccanica torinese tra le due guerre nelle carte dell'AMMA*, Torino, Samma, 1995.

e di capitalismo organizzato, l'iperinflazione scompaginò i programmi e i consigli di fabbrica languirono, specie dopo la denuncia bilaterale dell'accordo Stinnes-Legien. In Italia l'avvento del fascismo segnò la scomparsa di qualsiasi tentativo di intaccare l'autocrazia imprenditoriale, anche in seguito al rifiuto del regime di concedere al sindacato fascista l'istituzione dei fiduciari di fabbrica, con la motivazione addotta da Mussolini secondo la quale non doveva esistere nell'azienda che una sola gerarchia, quella tecnica¹⁰. Con il Patto di Palazzo Vidoni del 2 ottobre 1925 furono frustrate non solo le spinte del sindacalismo fascista alla corporazione integrale, che intendeva unificare in un solo organismo le rappresentanze dei "produttori" nelle loro due componenti, ma, per giunta, il sindacato fu tenuto fuori dai luoghi di lavoro attraverso l'abolizione delle commissioni interne. Il fascismo "regime" pagò così il suo debito con gli industriali frenando il movimentismo degli esponenti fascisti di ascendenza sindacalista rivoluzionaria, garantendo agli imprenditori l'autonomia della propria organizzazione; né si limitò ad accantonare qualsiasi istituto partecipativo: il sindacato fu tenuto fuori dalle aziende e i lavoratori furono anche privati di ogni rappresentanza interna. In Germania, l'avvento del nazismo fece di peggio: benché esistesse nelle aziende la figura del fiduciario sindacale (Betriebsobmann), l'introduzione del *Führerprinzip* nei luoghi di lavoro assegnò al capo dell'impresa il ruolo di conduttore e ridusse i dipendenti a seguito (*Folge*), svuotando l'organizzazione sindacale in un ordinamento organicistico dell'azienda totalmente improntato alla cieca fedeltà e obbedienza dei lavoratori alla gerarchia. Anche se non mancarono i tentativi del sindacato nazista (Deutsche Arbeitsfront) di tutelare gli interessi economici degli operai, il suo ruolo fu sostanzialmente limitato alla gestione del dopolavoro (*Kraft durch Freude*)¹¹.

I colpi d'ala del tramonto fascista

Il tema della partecipazione riprese vigore con la seconda guerra mondiale. In Italia, dopo l'8 settembre, il fascismo "movimento", prima compresso dal fascismo "regime", risalì in auge con la repubblica di Salò. Dopo che finalmente, nell'ottobre 1939, erano stati concessi i fiduciari aziendali, il sindacalismo fascista ottenne nell'inverno 1944 il decreto sulla socializzazione delle imprese, poi, in autunno, la soppressione della Confindustria e la istituzione della corporazione integrale. Con il decreto sulla socializzazione delle imprese, emanato il 12 febbraio 1944, il fascismo tentava, nei confronti della masse lavoratrici, il riscatto dei vuoti istituti corporativi degli anni trenta. Il decreto prevedeva la partecipazione "diretta" del lavoro alla

¹⁰ S. Musso, *Storia del lavoro in Italia dall'unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 145-163.

¹¹ T. Mason, *La politica sociale del Terzo Reich*, Bari, De Donato, 1980 [trad.it.]; G. Mai, "Warum steht der deutsche Arbeiter zu Hitler?" *Zur Rolle der deutschen Arbeitsfront im Herrschaftssystem des Dritten Reiches*, in "Geschichte und Gesellschaft", 1986, n. 2.

gestione dell'impresa attraverso tre organismi: l'assemblea, il consiglio di gestione e il collegio sindacale, tutti composti dai "rappresentanti dei lavoratori, operai, impiegati tecnici, impiegati amministrativi con un numero di voti pari a quelli dei rappresentanti del capitale intervenuto"; l'assemblea nominava il consiglio di gestione e il collegio sindacale; quest'ultimo era presieduto da un iscritto all'albo dei revisori dei conti; l'assemblea e il consiglio di gestione, invece, erano di diritto presieduti dal capo dell'impresa, il cui voto prevaleva in caso di parità. Il decreto prevedeva che il consiglio di gestione deliberasse "su tutte le questioni relative alla vita dell'impresa, all'indirizzo ed allo svolgimento della produzione nel quadro del piano nazionale stabilito dai competenti organi dello Stato"; era inoltre chiamato a redigere il bilancio dell'impresa e a proporre "la ripartizione degli utili"¹².

Il decreto fascista sulla socializzazione assegnava dunque, sul piano formale, notevoli poteri al consiglio di gestione, anche se il prevalere, in caso di parità, del voto del capo dell'impresa garantiva al capitale l'ultima parola in caso di dissidio con il lavoro. Il decreto fascista aveva avuto un precedente, in tono assai meno radicale, nella Francia di Vichy, la cui Carta del lavoro, emanata il 4 ottobre 1941, aveva istituito i comitati sociali di fabbrica (*comités sociaux d'établissement*), con competenze relative ai servizi sociali, ma privi di voce sulla gestione dell'impresa. Nonostante in qualche caso fossero caduti sotto il controllo delle direzioni aziendali - come rivelò un'indagine del 1943 secondo la quale, in alcune aree, nel 15 per cento dei comitati sociali era stato il management a provvedere direttamente alla nomina dei rappresentanti del personale - i comitati di Vichy, in molte altre situazioni, finirono per occuparsi anche di organizzazione e regolazione del lavoro, diventando una realtà consistente, fino a raggiungere il numero di 6.728 nell'autunno 1943¹³.

Mentre l'antifascismo clandestino francese mostrò diffidenza nei confronti delle riforme corporative di Vichy e scarsa propensione all'entrismo¹⁴, i funzionari dell'amministrazione pubblica diedero una valutazione ampiamente positiva dei comitati sociali, che fu comunicata alle forze della resistenza francese subito dopo la liberazione: il servizio ispettivo del Ministero del lavoro vedeva nei comitati "*la possibilité de faire respecter les desiderata du personnel, de l'instruire des problèmes que pose la conduite d'une entreprise et de le préparer à une participation plus effective à la gestion*"¹⁵. Subito dopo l'abolizione della legislazione di Vichy, decretata il 10 settembre 1944, si formarono nuovi comitati, in una fase in cui gli imprenditori erano colpiti dal discredito e molti avevano abbandonato le fabbriche. Per lo più frutto di iniziative locali dei *comités départementales de libération* - il

¹² Il decreto sulla socializzazione, portante il numero 375, fu pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale d'Italia" n. 151, del 30 giugno 1944. Le citazioni sono tratte dagli articoli 1, 4, 6. Il decreto di febbraio fu integrato dal decreto n. 861 del 12 ottobre 1944.

¹³ A. Steinhouse, *Workers' Participation in Post-Liberation France*, Boston and Oxford, Lexington Books, 2001.

¹⁴ Ch. Bougeard, *Le syndicalisme ouvrier en Bretagne du Front Populaire à la Seconde Guerre Mondiale*, in "Le Mouvement Social", n. 158, gennaio-marzo 1992, p. 78.

¹⁵ A. Steinhouse, *Workers' Participation in Post-Liberation France*, cit., p. 89.

corrispettivo dei nostri Comitati di liberazione nazionali provinciali - i comitati di stabilimento assunsero varie denominazioni: *comités patriotiques d'entreprise*, *comités mixtes à la production*, *comités de gestion*¹⁶. Il governo della liberazione mise presto ordine nella materia creando, con un decreto del 22 febbraio 1945, i *comités d'entreprise*, previsti per le imprese con almeno 100 dipendenti.

Il varo dei consigli di gestione in Italia

La somiglianza della genesi dei consigli di gestione in Italia con quanto avvenuto in Francia è notevole. A differenza dei comitati sociali di Vichy, il decreto repubblicano sulla socializzazione, pur conferendo ai consigli di gestione poteri assai ampi sulla carta, sulla carta era restato: le autorità tedesche non si erano mostrate affatto propense a inimicarsi gli imprenditori italiani, della cui collaborazione produttiva avevano bisogno. In Italia, dopo l'abrogazione dell'ordinamento sindacale fascista nelle zone liberate, già decretata dal Governo militare alleato alla fine del 1943, arrivò la cancellazione della legislazione sociale fascista con il decreto del Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia (Clnai) del 17 aprile 1945. Con questo stesso decreto, emanato alla vigilia della liberazione del Nord, le forze della resistenza fecero però salvo il principio della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, prevedendo per queste ultime l'istituzione di consigli di gestione cui erano assegnati gli stessi poteri previsti dalla normativa di Salò; in attesa di un nuovo e generale provvedimento legislativo da parte del governo nazionale, il decreto prevedeva che i Comitati di liberazione aziendali (Clna), sorti con decisione del Clnai del 30 agosto 1944, assumessero la rappresentanza delle maestranze e l'amministrazione delle imprese per passare poi la mano ai nuovi consigli di gestione una volta che fossero stati eletti¹⁷.

Le vicende successive del movimento per la creazione dei consigli di gestione in Italia sono note¹⁸. Il decreto del Clnai restò senza seguito in quanto non fu ratificato dal Governo militare alleato. Mentre nelle aziende i Clna assumevano un ruolo importante, specie in quelle affidate alla gestione commissariale in conseguenza dei procedimenti di epurazione, il movimento per la creazione dei consigli di gestione iniziò nell'autunno del 1945 a darsi un coordinamento che ricalcava la dimensione provinciale, regionale e nazionale propria dei Cln. Il 20 novembre 1945 il Clnai

¹⁶ A. Prost, *Un mouvement venu d'en bas*, in *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, a cura di C. Andrieu, L. Le Van and A. Prost, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987; R. Trempé, *Aux origines des comités mixtes à la production: les comités de liberation d'entreprise dans la région toulousaine*, in "Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains", n. 131, luglio 1983, pp. 41-64.

¹⁷ Il testo del decreto Clnai del 17 aprile 1945 è riportato in A. Accornero, *Il Consiglio di gestione alla RIV*, Milano, Edizioni Avanti!, 1962, pp. 313-315.

¹⁸ La ricostruzione più completa è quella di Umberto Morelli, *I Consigli di gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1977; inoltre, in un'ottica simpatetica con le componenti più radicali del movimento operaio, L. Lanzardo, *I Consigli di gestione nella strategia della collaborazione*, Milano, Feltrinelli, 1975.

approvò un documento comune per tutti i partiti antifascisti aderenti, che tentava la sintesi tra i singoli progetti, pur senza sciogliere le riserve dell'uno e dell'altro partito, e dunque rinviando ai dibattiti e alle sedi istituzionali successive la formulazione definitiva di un disegno di legge. Il documento di sintesi fu alla base della discussione condotta nel convegno organizzato presso la Bocconi su iniziativa del Centro economico per la ricostruzione nell'estate del 1946, i cui atti, comprensivi dei progetti dei partiti e della sintesi sono qui pubblicati¹⁹. Seguiremo più avanti il dibattito apertosi al convegno bocconiano. Basti per ora ricordare che nell'autunno del 1945 le posizioni dei partiti si erano già notevolmente divaricate rispetto alla fase resistenziale, con liberali e democristiani intenzionati a limitare le prerogative dei consigli di gestione quali erano state delineate nel decreto Cnlai dell'aprile.

Vi era innanzitutto una divergenza sulla dimensione delle imprese nelle quali avrebbero dovuto nascere i consigli di gestione: per i liberali dovevano essere limitati alle imprese con almeno 300 dipendenti e un capitale nominale di almeno 5 milioni; per i socialisti il limite andava abbassato a 250 dipendenti o (anziché e) un capitale di 5 milioni; per i comunisti bastava un numero medio di dipendenti nell'anno pari a 100 o un capitale di 3 milioni. Nel documento di sintesi, che riportava le soluzioni sulle quali era stata raggiunta una mediazione accanto alle posizioni che restavano differenti, venne lasciata la quota 300 dipendenti, cui i liberali aggiungevano i 5 milioni di capitale, mentre comunisti, socialisti e azionisti restavano fermi alla formula "o" 5 milioni; inoltre, per le aziende con un numero minore di dipendenti, i partiti di sinistra proponevano che i consigli potessero essere introdotti con decreto dei ministri competenti, quando fossero richiesti dal datore di lavoro o dal 20 per cento dei dipendenti; dal canto loro, i democristiani erano del parere di non considerare l'entità del capitale, lasciando il solo limite dei 300 dipendenti. Il progetto liberale non parlava di consiglio di gestione ma di "comitato" o "consiglio di lavoro" e gli assegnava poteri consultivi per l'attuazione del progetto tecnico di produzione e l'adozione delle soluzioni più efficienti, nonché per le questioni relative all'utilizzazione del personale, mentre i poteri deliberativi riguardavano la destinazione dei fondi destinati alle opere assistenziali; due membri del comitato di lavoro, eletti dallo stesso, avrebbero assistito alle sedute del consiglio di amministrazione senza diritto di voto. La democrazia cristiana dichiarava di preferire la denominazione "consiglio di efficienza", assegnandogli poteri consultivi per i piani di lavorazione e di organizzazione; auspicava altresì che attraverso accordi tra le parti si realizzassero forme di comproprietà dell'impresa e di partecipazione agli utili. I progetti del partito socialista e del partito comunista assegnavano maggiori poteri all'organo partecipativo: specificavano entrambi che il presidente del consiglio di gestione doveva essere il "responsabile della produzione" e che, pur designato dal capitale, doveva ottenere il gradimento della rappresentanza dei lavoratori. Oltre ai soliti poteri deliberativi sulla destinazione dei fondi assistenziali, e ai poteri consultivi

¹⁹ *Il dibattito sui Consigli di gestione*, cit.

nella scelta degli orientamenti produttivi, i socialisti assegnavano al consiglio poteri deliberativi quanto all'attuazione del programma di produzione: tuttavia, in caso di divaricazione di posizioni, avrebbe prevalso "il parere motivato del responsabile della produzione"; erano riconosciuti ampi diritti di controllo sull'andamento economico e sulla gestione, per l'esercizio dei quali i rappresentanti dei lavoratori avrebbero designato uno dei sindaci. Accanto ai democristiani, i socialisti assumevano infine anch'essi l'obiettivo della partecipazione agli utili, ma la loro ripartizione avrebbe dovuto avvenire non separatamente nell'ambito della singola azienda, bensì attraverso fondi interaziendali gestiti dall'organizzazione dei lavoratori. I comunisti, dal canto loro, prevedevano una rappresentanza dei lavoratori, tra i due e i quattro membri, nel consiglio di amministrazione, con parità di diritti di trattazione di tutte le questioni ma senza voto deliberativo; tuttavia, le deliberazioni riguardanti "l'orientamento e lo sviluppo della capacità produttiva dell'azienda, sui problemi dei costi e dei prezzi, sulle assunzioni e sui licenziamenti del personale" non potevano essere poste in esecuzione se non in seguito a ratifica del consiglio di gestione. Per dirimere eventuali contrasti su questi punti, come pure sulla nomina del presidente, era prevista l'istituzione di una commissione arbitrale provinciale presieduta da un delegato del ministero dell'industria e composta da un rappresentante della camera del lavoro e da uno dell'organizzazione datoriale corrispondente.

Accolta da tutti i progetti la pariteticità, fatta salva la supremazia attribuita all'impresa attraverso il presidente, il contrasto tra i progetti si sviluppava infine, irrisolto, sulle modalità di costituzione della rappresentanza dei lavoratori, con liberali e democristiani favorevoli a elezioni separate per impiegati e operai, e a un numero di rappresentanti degli impiegati pari a quello degli operai, dunque a una sovra-rappresentatività assegnata agli impiegati con la giustificazione della loro maggior competenza tecnica; al contrario, socialisti e comunisti erano favorevoli a liste uniche contenenti nomi di impiegati e operai e a una rappresentanza degli impiegati limitata a un terzo della rappresentanza totale²⁰.

Il coordinamento dei consigli di gestione si mosse sulla base del documento di sintesi del Cnlai, a contrasti irrisolti, ma con una netta prevalenza delle sinistre nel movimento. Indisse tre convegni nazionali. Il primo, tenuto a Milano il 13 ottobre 1946, seguì di pochi mesi quello bocconiano. Nel corso di questa prima assise nazionale il coordinamento presentò una relazione di sintesi del primo anno di esperienza dei consigli di gestione che puntava a impostare la questione in termini meno moderati di quanto non fosse emerso nella maggioranza degli interventi al convegno bocconiano. Il secondo, del 23 novembre 1947 ancora a Milano, non fu più un convegno dei soli consigli di gestione ma fu allargato anche alle commissioni interne, a testimonianza di un primo slittamento del movimento verso le rivendicazioni sindacali, stante il rifiuto opposto dal governo all'istituzionalizzazione

²⁰ Si vedano i progetti dei partiti e il documento di sintesi in *Il dibattito sui consigli di gestione*, cit. pp. 101-112.

dei consigli: organizzato quando già si era consumata l'esclusione delle sinistre dal governo e quando già era stato approvato in sede di Costituente l'articolo 46 sulla partecipazione, fu convocato per sostenerne l'attuazione, e si concluse con la votazione di una mozione per la creazione di una commissione parlamentare per lo studio del problema; la proposta della commissione, accolta formalmente dal Presidente del consiglio De Gasperi, fu però da questi immediatamente insabbiata. Il terzo convegno, del 18-19 dicembre 1948 a Torino, operò l'ultimo tentativo di ottenere il riconoscimento giuridico degli organi partecipativi, ma giunse quando oramai la parabola dei consigli di gestione era compiuta, con il loro passaggio dalla collaborazione alla lotta.

Ai tre convegni parteciparono rappresentanti dei consigli di gestione costituiti nel frattempo "nei modi più disparati: in alcuni casi in seguito a un accordo con la proprietà dell'impresa, in altri per vie di fatto; talora furono gli stessi comitati di liberazione aziendali a trasformarsi in consigli di gestione [...] talaltra furono i componenti dei Comitati di liberazione di fabbrica a nominare i membri del nuovo istituto; in altri casi ancora i membri furono eletti dalle maestranze"²¹.

Gli statuti dei consigli di gestione

Seppur nella confusione dei diversi accordi istitutivi, i consigli di gestione proliferarono nell'immediato dopoguerra fino a raggiungere il numero di circa 500 alla fine del 1946, concentrandosi in netta prevalenza in Lombardia, Piemonte e Liguria, vale a dire nel Nord-ovest, culla dell'industrializzazione italiana, e nelle imprese con oltre 200 dipendenti. I loro statuti furono differenti, anche se il coordinamento cercò di impostare uno schema standard, perché furono influenzati dai differenti equilibri, luogo per luogo, nell'incontro e nello scontro tra le diverse concezioni degli organismi partecipativi elaborate dai partiti e dalle correnti sindacali di riferimento, nonché dal confronto, spesso aspro, con le controparti aziendali, la cui volontà era invariabilmente di contenere al massimo, e in ogni caso entro limiti consultivi, i poteri dell'organo partecipativo.

Gli accordi per la costituzione dei consigli di gestione che il movimento riuscì a strappare alle imprese furono da queste ultime firmati contro voglia e sotto la pressione del momento. Alla Fiat, ad esempio, l'accordo fece da battistrada ad altri raggiunti successivamente, specie nelle aziende della provincia di Torino. Fu firmato nel febbraio 1946 mentre era ancora formalmente in vigore la gestione commissariale, la quale però già si consultava sistematicamente con Vittorio Valletta, in procinto di essere reintegrato alla guida della Fiat (marzo 1946), dopo la fine dei processi di epurazione. Alla Fiat si costituì così un consiglio consultivo gestionale

²¹ U. Morelli, *op. cit.*, p. 35.

composto dai soli rappresentanti dei lavoratori eletti dalle rispettive categorie (operai, impiegati e capi). Qui la limitazione dei poteri al piano consultivo era chiaramente fissata nella stessa denominazione del consiglio. L'organo era articolato in un consiglio centrale, a Mirafiori, e tredici decentrati per i vari stabilimenti del gruppo. Il consiglio affiancava la direzione d'azienda o di stabilimento, in sedute convocate "periodicamente e obbligatoriamente" dalla direzione su materie riguardanti il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori entro e fuori la fabbrica, il miglioramento della produzione e dei servizi produttivi, il risparmio sugli sforzi operai e sui vari fattori del costo di produzione, l'incremento dei mezzi produttivi, l'incremento dell'assistenza ai lavoratori, l'orientamento e i programmi della produzione e le relative realizzazioni. In merito ai temi da trattare, la direzione avrebbe fornito al consiglio, su richiesta, le informazioni necessarie sulla situazione economica e finanziaria dell'impresa. I poteri restavano esclusivamente consultivi; tuttavia, su pressione del Cln provinciale era stata introdotta una clausola per cui in caso di "grave contrasto" tra il consiglio consultivo e il comitato direttivo (composto da tutti i direttori divisionali e presieduto dal direttore generale), entrambe le parti avevano diritto di adire un organismo arbitrale regionale e centrale composto di datori di lavoro e lavoratori.

Norme di questo tipo, che rimandavano un coordinamento sovra-aziendale dei consigli di gestione, erano destinate a rimanere sulla carta, e sparirono del resto ben presto dagli altri statuti, a cominciare da quello del consiglio della Lancia, varato nel marzo 1946. Anche alla Lancia il consiglio di gestione era composto di soli lavoratori, ed era per il resto assai simile a quello Fiat, salvo l'aggiunta, tra le materie di consultazione, dello studio dei premi di produzione a favore di tutte le categorie dei lavoratori e della compilazione dei regolamenti che disciplinavano la vita interna dell'azienda.

Secondo un'indagine del Comitato di coordinamento provinciale torinese risalente all'aprile 1947, i consigli di gestione della provincia risultavano in numero di 32, di cui uno solo, quello dell'Italgas, aveva composizione paritetica e prevedeva poteri deliberativi; 5 erano, sul modello Fiat e Lancia, composti di soli lavoratori e consultivi; 26, la grande maggioranza, erano paritetici ma esclusivamente consultivi. Solo nella primissima fase successiva al 25 aprile, in qualche azienda dalle condizioni del tutto particolari, nella quale il movimento operaio era particolarmente forte o i dirigenti molto disponibili o sotto procedimento di epurazione, erano comparsi statuti molto avanzati. Così avvenne, ad esempio, alla Safov, dove nell'agosto 1945 era stata istituita una commissione di lavoratori composta dai rappresentanti di ciascun reparto (uno ogni 20 dipendenti) e dal capo reparto. La commissione esercitava poteri di controllo sull'amministrazione, in particolare sulla preparazione dei consuntivi di commessa per reparto e sulle risultanze del bilancio; aveva inoltre potere consultivo sull'indirizzo tecnico dell'azienda e compiti di studio per il progressivo miglioramento della formula della cogestione, avviata in via sperimentale. Alla

commissione dei lavoratori si affiancava il consiglio di gestione, presieduto dal presidente della società, che dirigeva le discussioni ma si asteneva dal voto. Era prevista la “partecipazione dei lavoratori agli utili” secondo una formula che richiamava piuttosto un premio di produzione legato alla *performance* di reparto: la “partecipazione” infatti era calcolata in relazione ai risultati di reparto e delle singole commesse, con il presupposto di rapportare l’entità dell’utile allo sforzo effettivamente prestato dai lavoratori.

Un altro statuto particolarmente avanzato fu quello della Caproni, che concedeva poteri deliberativi piuttosto estesi: “sull’organizzazione e retribuzione del lavoro agli effetti dell’aumento dei rendimenti; sul trattamento economico e morale delle varie categorie degli impiegati e operai dell’azienda, sull’entità delle assunzioni, licenziamenti e trasferimenti, in relazione ai programmi di produzione; sull’inquadramento aziendale (proposto dalla Direzione) degli impiegati e degli addetti a mansioni direttive; sui provvedimenti atti a tutelare e migliorare le condizioni fisiche e morali dei lavoratori entro e fuori la fabbrica”; doveva inoltre essere consultato “sull’indirizzo della produzione aziendale, sulla razionalizzazione, incremento e modifica degli impianti”; esercitava il controllo sulle “spese generali d’officina, l’economia del processo produttivo, i prezzi d’acquisto dei materiali e il loro impiego, il costo di produzione dei singoli particolari”; doveva infine essere informato “sui prezzi i vendita dei prodotti, sulla situazione commerciale, economica e finanziaria della società, sui lavori assunti e sul loro termine contrattuale, sull’acquisto e cessione di brevetti e licenze”. Come si può vedere, lo statuto Caproni assegnava al consiglio di gestione ampi poteri di gestione della manodopera, benché temperati da una dichiarazione, contenuta nell’articolo 12, secondo la quale lo statuto medesimo non intendeva “interferire o innovare la disciplina espressa dal Codice Civile per le Società anonime né menomare le funzioni, le prerogative e i diritti della Presidenza della Società o degli organi societari”²².

Altra eccezione alla generale assenza di poteri era rappresentata dai consigli di gestione delle aziende municipalizzate e delle aziende dell’Iri, nelle quali inizialmente, oltre al consiglio con poteri deliberativi in materia di assistenza, era prevista la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori agli organismi direttivi delle aziende, come nei casi torinesi della Atm e della Stipel. Nel caso dell’Italgas, il presidente Alfredo Frassati, il vecchio liberale di fede giolittiana che nel 1927 aveva dovuto cedere il controllo della “Stampa” a Giovanni Agnelli e Riccardo Gualino, subì i rimbrotti della Confindustria per i poteri concessi al consiglio di gestione creato il 25 ottobre 1946. Convinto che non si dovessero “osteggiare questi organismi che ci permettono di migliorare le nostre aziende”²³, Frassati aveva sottoscritto uno statuto

²² Lo statuto della Caproni è illustrato in G. Pastore, *Orientamenti sul problema dei Consigli di Gestione*, Roma, Editrice Libreria Italiana, 1947, pp. 88-89.

²³ La dichiarazione di Frassati è riportata in R. Morandi, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica 1945-1948*, Torino, Einaudi, 1960, p. 240.

per il quale il consiglio era “investito delle cognizioni della trattazione dei problemi generali della gestione di carattere tecnico, commerciale ed organizzativo di competenza della direzione aziendale che conserva integre le sue normali funzioni e la conseguente responsabilità”. Le decisioni del consiglio su tali problemi avevano “efficacia di esecuzione, ovvero di direttiva”. Di competenza del consiglio erano “l’orientamento e la programmazione della produzione, l’organizzazione del lavoro agli effetti dell’aumento dei rendimenti, la tutela ed il miglioramento delle condizioni fisiche dei lavoratori, la destinazione dei fondi devoluti ai lavoratori, ad opere sociali e di assistenza”: anche per queste materie le decisioni del consiglio di gestione avevano “valore esecutivo”. Inoltre, “l’assunzione, il licenziamento ed il trasferimento del personale di carattere collettivo di qualsiasi grado” doveva essere trattato dal consiglio “con decisione di efficacia esecutiva, rimanendo impregiudicate le funzioni attribuite alla direzione e alle commissioni interne”, mentre veniva ribadita l’incompatibilità tra l’essere rappresentante di commissione interna e membro del consiglio di gestione, perché dai compiti di quest’ultimo erano esclusi i problemi di carattere sindacale. Infine, il consiglio sarebbe stato “normalmente consultato anche sugli argomenti di carattere finanziario e amministrativo”.

I poteri concessi al consiglio di gestione Italgas erano dunque notevoli. Nonostante anche qui se ne delimitasse la portata con il ribadire la conservazione delle normali funzioni e responsabilità della direzione aziendale, essi erano decisamente superiori a quelli contemplati dagli altri statuti, anche di quello del consiglio di gestione della Olivetti di Ivrea, varato tardi, nel marzo 1948, dopo lunghe discussioni cui aveva partecipato attivamente lo stesso Adriano Olivetti.

Il consiglio di gestione dell’azienda eporediese era il solo destinato a lunga vita: sarebbe infatti durato ben 23 anni, fino all’aprile del 1971. Il suo statuto non aveva una portata particolarmente innovativa: prevedeva poteri consultivi sugli indirizzi produttivi, i miglioramenti finalizzati alla maggior efficienza, la razionalizzazione del lavoro nel quadro dell’organizzazione del personale, l’addestramento dei lavoratori, le varie forme dei servizi assistenziali aziendali. I poteri deliberativi riguardavano solo la ripartizione delle somme che la direzione decideva di mettere a disposizione del welfare aziendale. I poteri deliberativi riguardavano dunque solo le questioni assistenziali, un punto su cui vi era un diffuso consenso, tanto che anche il liberale Cesare Merzagora, già presidente della Commissione economica del Clnai, aveva concordato sulla opportunità che ai consigli di gestione fossero riconosciuti competenze e poteri decisionali in tema di servizi sociali²⁴. Nel consiglio Olivetti, inoltre, gli operai erano sottorappresentati, rispetto a impiegati e dirigenti: la rappresentanza dei dipendenti era suddivisa in tre operai, tre impiegati e un dirigente, eletti separatamente dalle tre categorie, mentre gli impiegati erano meno di un quarto

²⁴ Cfr. Confederazione Generale dell’Industria, *I consigli di gestione. Esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell’ultimo trentennio*, Roma, 1947, 2 voll., vol. II, pp. 192-194, dove è riprodotto l’intervento di C. Merzagora, *I consigli di gestione*, in “La Libertà” [Milano], 3 febbraio 1946.

degli operai. Rendevano paritetico il consiglio sei alti dirigenti nominati direttamente dalla direzione più il presidente della società, che di diritto era il presidente dell'impresa o un suo delegato. In caso di disaccordo il voto del presidente valeva doppio. La maggioranza era così assicurata ai rappresentanti dell'azienda. Un tratto fortemente innovativo nello statuto Olivetti stava invece nel sistema elettorale a doppio turno e negli organi rappresentativi previsti: le elezioni di primo grado, infatti, portavano a nominare una consulta del consiglio di gestione, composta da 101 lavoratori, di cui 65 operai e 36 impiegati, che dovevano operare da interfaccia tra il consiglio di gestione e la massa dei lavoratori. La consulta veniva eletta reparto per reparto, ufficio per ufficio, riproducendo la fabbrica nelle sue articolazioni, secondo un modello che era stato tipico dei consigli di fabbrica gramsciani del primo dopoguerra²⁵, anche se qui, naturalmente, le finalità erano del tutto differenti da quelle del movimento ordinovista. Nondimeno, la consulta era un organismo in grado di rappresentare capillarmente le varie realtà lavorative, anche attraverso un rapporto tra rappresentanti e rappresentati piuttosto elevato (un operaio ogni cinquanta, un impiegato ogni venti), tale da consentire un efficace contatto dei consultori con i singoli compagni di lavoro. Il consiglio dunque, proprio attraverso la consulta, evitava il pericolo del distacco dalla massa dei lavoratori: grazie alla consulta, il consiglio – e la direzione aziendale - disponevano di terminali sensibili alle situazioni e ai problemi lavorativi e sociali che potevano insorgere in ogni articolazione organizzativa degli stabilimenti. Attraverso questo articolato sistema rappresentativo, il budget destinato dal *management* ai servizi aziendali poteva essere speso nel modo più soddisfacente per i lavoratori, potenziandone, a parità di costo, l'effetto consenso. La longevità del consiglio di gestione Olivetti fu certo dovuta alla lungimiranza imprenditoriale di Adriano Olivetti e alla sua ideologia comunitaria, ma dipese anche dall'importanza dei servizi sociali aziendali offerti ai lavoratori, che indusse le forze sindacali a partecipare appieno al consiglio ottenendone la progressiva trasformazione statutaria in un organo di rappresentanza dei sindacati, attraverso l'elezione su liste simili a quelle delle commissioni interne. L'esperienza ebbe fine solo nel nuovo clima di relazioni sindacali seguito all'autunno caldo, e quando lo Statuto dei lavoratori prevede, all'articolo 11, che gli organi di rappresentanza interna ai fini dei servizi aziendali assegnassero la maggioranza ai dipendenti²⁶. L'esperienza eporediese rimanda a una cultura imprenditoriale diversa da quella allora dominante in Confindustria: alla Olivetti componenti rilevanti della proprietà e della dirigenza erano portatrici di valori ascrivibili a un capitalismo sociale e comunitario, nel quale l'esistenza di un organismo partecipativo contribuì a plasmare un diverso clima delle relazioni industriali e rappresentò un'esperienza ricca di insegnamenti sulle possibilità di coniugare l'efficienza e la redditività aziendale

²⁵ Sottolinea questa ascendenza G. Berta, *Le idee al potere...cit.*, pp. 85-94.

²⁶ S. Musso, *La partecipazione nell'impresa responsabile. Storia del Consiglio di gestione Olivetti*, Bologna, Il Mulino, 2009.

con la democrazia industriale, quantomeno nell'era del miracolo economico improntato al compromesso fordista/keynesiano²⁷.

I consigli di gestione e la ricostruzione

Non dissimilmente da quanto era avvenuto in Francia - dove il 21 luglio 1945 Maurice Thorez aveva lanciato la "battaglia per la produzione" in occasione di un discorso tenuto ai minatori di Waziers, e il 21 dicembre 1945 era stato creato il Commissariato generale del piano sotto la guida di Jean Monnet - il disegno di legge predisposto dal ministro socialista dell'industria Rodolfo Morandi nel dicembre 1946²⁸ concepì i consigli di gestione come organismi di democrazia di base, ma anche di armonizzazione e di controllo dell'esecuzione, da parte delle imprese, della politica di riforme, facendo dei consigli i terminali di una politica di programmazione con cui si contava di guidare la ricostruzione e la crescita del paese²⁹. Così nel disegno di legge Morandi si accentuava il carattere extra-aziendale dei consigli, che dovevano realizzare una partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'industria nel suo complesso più ancora che delle singole aziende. Era questa una posizione diffusa tra coloro che avevano propensioni pianificatrici. Fu quanto sostenne al congresso bocconiano l'ingegner Leonardo Mucchi, che pose il problema del coordinamento produttivo. Nel suo intervento, i consigli di gestione non dovevano avere un "funzione limitata al solo ambito aziendale: dovevano realizzare un "servizio di collegamento, scambio di informazioni, studio del mercato", svolto "sotto un opportuno organismo coordinatore", in modo da "assicurare una migliore distribuzione del lavoro, della produzione secondo le vere esigenze del momento, e delle materie prime, anche provocando scambi a catena impossibili ad ottenersi altrimenti"; il comitato coordinatore dei consigli di gestione avrebbe dovuto raccogliere tutti i dati sulla produzione provenienti dai singoli consigli di gestione³⁰.

Il progetto di legge Morandi era piuttosto avanzato: prevedeva la pariteticità, poteri deliberativi in campo produttivo e consultivi in campo finanziario, una rappresentanza dei lavoratori in seno al consiglio di amministrazione senza diritto di voto ma con la facoltà di nominare un sindaco. Tuttavia, proprio per gli intenti

²⁷ Sulla Olivetti, L. Gallino, *L'impresa responsabile. Un'intervista su Adriano Olivetti*, a cura di P. Ceri, Torino, Comunità, 2001; G. Berta, *Le idee al potere. Adriano Olivetti e il progetto comunitario tra fabbrica e territorio sullo sfondo della società italiana del "miracolo economico"*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980. Una efficace sintesi sull'età fordista-keynesiana, come pure sul successivo affermarsi di politiche neoliberiste, è offerta da S. Pollard, *The International Economy since 1945*, London - New York, Routledge, 1997 (trad. it., *L'economia internazionale dal 1945 a oggi*, Roma - Bari, Laterza, 1999).

²⁸ In novembre era stato presentato il disegno di legge elaborato dal ministro del lavoro Ludovico D'Aragona, destinato a confluire in quello Morandi.

²⁹ Si vedano le considerazioni del quaderno di Mondo Operaio del 1977, che consideravano attuale il progetto Morandi proprio per il suo impianto che puntava al coordinamento economico: in particolare G. Giugni, *Democrazia industriale e controllo*, in AA.VV., *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Roma, Mondo Operaio-Avanti, 1977.

³⁰ *Il dibattito sui Consigli di gestione*, cit.; le citazioni sono alle pp. 85-86.

pianificatori di cui abbiamo detto, la proposta morandiana lasciò freddi i comunisti, che da una lato erano timorosi che “la legge potesse limitare le possibilità di sviluppo dei consigli di gestione come organi di controllo operaio”³¹; dall’altro ritenevano la pianificazione economica incompatibile con il capitalismo³². Il disegno di legge Morandi arrivò nel pieno dei lavori dell’Assemblea Costituente, che attraverso la III Sottocommissione (lavoro) condusse un’ampia indagine sugli orientamenti in tema di partecipazione presenti nel mondo del lavoro e dell’impresa; le organizzazioni del lavoro risultarono generalmente favorevoli a organismi paritetici e deliberativi, nonché alla partecipazione di rappresentanti dei dipendenti nei consigli di amministrazione; il mondo dell’impresa risultò decisamente contrario, ma non senza qualche sporadica dichiarazione di disponibilità a forme di partecipazione consultiva. Al termine dell’indagine, la Sottocommissione si dichiarò favorevole a che il principio della partecipazione fosse inserito nella Costituzione tra i diritti del lavoro. Il dibattito vide le componenti della Democrazia cristiana vicine alla dottrina cristiano-sociale favorevoli a organi di consulenza tecnica non vincolanti per l’imprenditore e collegati a forme di partecipazione agli utili, con presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione. I comunisti contrastarono questa proposta poiché vi vedevano l’estensione alla classe operaia della ricerca capitalistica del profitto, con il rischio di fratture tra i lavoratori in conseguenza delle differenze di utili tra le aziende; alla collaborazione tra le classi i comunisti opponevano consigli di gestione con funzioni deliberative e di controllo, con una partecipazione al consiglio d’amministrazione puramente consultiva, per evitare la corresponsabilizzazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle decisioni aziendali, sulle quali non avrebbero comunque potuto influire significativamente.

Dal lungo e complesso gioco delle posizioni uscì la formulazione dell’articolo 46, che fissò genericamente, e in chiave moderata, il diritto dei lavoratori non già a “partecipare”, com’era stato proposto in un primo tempo, ma a “collaborare” alla gestione delle aziende³³.

Approvato nel maggio 1947, l’articolo 46 era destinato a non essere attuato per la contrarietà della maggior parte della Democrazia cristiana e di Alcide De Gasperi in particolare a imporre per legge qualsivoglia organismo partecipativo: escluse le

³¹ Così Giorgio Amendola, *Lotta di classe e sviluppo economico dopo la liberazione*, in *Tendenze del capitalismo italiano*, Roma, Editori Riuniti, 1962, vol. I, p. 61.

³² Tale convinzione sull’improponibilità della programmazione in ambito capitalistico avrebbe segnato anche la freddezza con la quale il partito comunista avrebbe accolto il Piano del lavoro della CGIL nel 1949. Si veda F. Loreto, *Il dibattito politico e culturale sul Piano del Lavoro della CGIL (1949-1950)*, in id.(a cura di), *Sul Piano del Lavoro della CHGIL. Antologia di scritti*, Roma, Ediesse, 2013, p. 32.

³³ Sul dibattito in sede Costituente, P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1977. Il testo dell’articolo 46 è il seguente: “Ai fini dell’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”.

sinistre dal governo con la formazione del quarto ministero De Gasperi a fine maggio del 1947, il leader democristiano lasciò l'eventuale istituzione di consigli di gestione alla contrattazione privata tra imprese e sindacati.

Il movimento dei consigli si trovò ad agire nel clima di crescente contrapposizione seguito alla cacciata delle sinistre dal governo prima, alla sconfitta del Fronte popolare nelle elezioni dell'aprile 1948, alla rottura dell'unità sindacale nell'agosto dello stesso anno. Sempre più egemonizzato da comunisti e socialisti, il movimento si mosse progressivamente dal piano della collaborazione per la ricostruzione a quello della lotta, passaggio che segnò l'ultima fase dei consigli prima della loro progressiva scomparsa, consumata nei primi anni cinquanta. Ebbe partita vinta la netta opposizione degli imprenditori, con la Confindustria seriamente impegnata a raccogliere tutta la documentazione sul tema, anche quella degli anni passati, per connettere la partecipazione tanto alle velleità della sinistra rivoluzionaria e massimalista del primo dopoguerra, quanto a quelle del fascismo della socializzazione³⁴: i consigli di gestione erano considerati dalla stragrande maggioranza degli industriali una inammissibile intromissione nella gestione dell'impresa; per combatterli, la Confindustria non aveva esitato a ricorrere, sin dalle prime battute, ad argomentazioni speciose sul "carattere rivoluzionario dell'imprenditore, lungimirante e rivolto al futuro", contrapposto a quello "conservatore della massa lavoratrice, miope e attenta solo al guadagno immediato"³⁵. La Confindustria non si spostò di un millimetro dalle posizioni ribadite dal suo presidente, Angelo Costa, al convegno bocconiano del 1946.

Industriali ed economisti al convegno di Milano

Costa esordì a Milano con un riferimento alla Unione Sovietica, nella quale, nel 1934, si era avuta "la totale soppressione dei Consigli di Gestione", per ristabilire "la responsabilità piena ed assoluta del Direttore Generale dell'azienda". Se dunque anche nella patria del comunismo si aboliva il consiglio di gestione, argomentava Costa, non era il caso di riproporlo in ambito democratico. Un simile organismo non avrebbero attuato "nessuno degli scopi che ne attendono i suoi fautori", ma avrebbe compromesso "irrimediabilmente l'efficienza della nostra economia", avrebbero impedito "il riassetto dell'industria" e infine avrebbero costituito "un elemento deleterio per la pace sociale". Infatti sarebbero insorte inevitabili divergenze di vedute e interessi tra le due parti: "Compito dell'imprenditore - dichiarava Costa - è infatti quello di promuovere da prima il sorgere e di garantire poi

³⁴ La più ampia raccolta di documenti ufficiali in proposito ancora oggi disponibile è in Confederazione generale dell'industria italiana, *I consigli di gestione. Esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, Roma, 2 voll., 1947.

³⁵ U. Morelli, *op. cit.*, p. 97, dove si riassume il contenuto di una lettera inviata dalla Confindustria al Presidente del consiglio in data 26 gennaio 1946.

l'esistenza e soprattutto l'avvenire dell'iniziativa, anche se ciò significhi la rinuncia a un immediato guadagno, mentre esigenza precipua del lavoro è invece quella di soddisfare necessità immediate". Da qui la tendenza dei lavoratori a opporsi al progresso di macchinari e impianti; i consigli di gestione, infine, lungi dal promuovere la pace sociale, avrebbero spostato il conflitto dal piano generale di categoria all'interno delle imprese, portandolo anche sul piano personale e acuendolo. I conflitti nell'ambito della singola azienda si sarebbero trasformati "in un diverbio su questioni particolari attinenti alla gestione dell'impresa", diventando un "grave fattore di perturbamento" fino a costituire "il più grave ostacolo alla efficienza produttiva"³⁶.

Di fronte a un rifiuto così netto e pregiudiziale il dialogo auspicato nel convegno milanese non aveva prospettive. A nulla valevano le considerazioni moderate dei principali protagonisti del convegno del 1946, e in particolare quelle di Antonio Pesenti, presidente della Commissione lavoro del Ministero della Costituente, e di Giovanni De Maria, presidente della Commissione economica del Ministero della Costituente. Secondo Pesenti, le classi lavoratrici italiane non si ponevano più solo "sul terreno di classe ma su quello nazionale": per questo era accettabile il principio di una loro partecipazione all'orientamento e alla direzione della produzione, da realizzare attraverso un organo paritetico, privo di funzioni di classe e limitato a una "funzione tecnica di miglioramento della produzione", finalizzata alla "migliore efficienza dell'impresa" e alla "creazione della pace sociale nell'interno dell'impresa in modo che la produttività sia aumentata"; in quest'ottica i Consigli dovevano essere "non un organo politico ma un organo tecnico dell'impresa", con poteri bensì deliberativi ma, poiché occorreva "salvare l'unità di direzione", in caso di parere discorde doveva prevalere il parere del "responsabile della produzione"³⁷. La posizione di Giovanni De Maria era ancora più moderata: per la "ricostruzione non soltanto economica ma anche morale e politica del Paese", occorreva che tutti quanti, e in particolare coloro che si apprestavano a intervenire nel convegno, esponessero il loro parere "dal punto di vista economico" evitando gli "elementi di ordine politico", perché i problemi economici non dovevano essere considerati "sotto l'aspetto ideologico": occorreva cioè esaminare "se la soluzione positiva suggerita per i Consigli di Gestione possa contribuire al massimo incremento della ricchezza e del reddito nazionali". Secondo De Maria occorreva abbandonare le posizioni ideologiche che non tenevano conto del fatto che le esperienze consiliari già condotte durante e dopo la prima guerra mondiale erano state "varie ed anche in parte negative". Mentre i *Whitley Councils* inglesi avevano avuto esiti positivi, i consigli previsti nella costituzione di Weimar avevano avuto "storicamente" un "esito negativo", perché i tempi non erano "maturi per tale esperienza". Ora, bisognava vedere se i tempi e la evoluzione delle classi lavoratrici erano cambiati ed erano

³⁶ *Il dibattito sui Consigli di gestione*, cit., pp. 37-41.

³⁷ *Ibidem*, cit. pp. 5-7.

diventati maturi. Bisognava che tutti operassero in base a un “illuminato patriottismo”³⁸.

Secondo i sostenitori dei consigli, in particolare il prof. Mario Giuliano del Centro Economico della ricostruzione che introduceva i lavori del convegno a nome dell’istituzione organizzatrice, essi potevano “sviluppare in un grado particolarmente elevato nei lavoratori la coscienza della produzione e delle sue esigenze”, consentendo la loro trasformazione “in elementi attivi, in collaboratori efficienti, in veri e propri soggetti e non meri oggetti del processo produttivo”. Il problema dei consigli di gestione si era posto “concretamente in Italia, come problema di controllo democratico della produzione, prima in un ultimo conato demagogico della tirannide fascista e poi come una delle forme attraverso le quali doveva essere dato un doveroso riconoscimento all’apporto fornito dalle masse lavoratrici alla lotta di liberazione”. L’accento era posto sui “riflessi favorevoli che il controllo democratico della produzione” poteva avere “sulla efficienza produttiva dell’impresa”, attraverso “il miglioramento dei costi di produzione”, “l’orientamento energetico e salutare” che poteva essere imposto all’impresa “verso la sana produzione invece che verso la speculazione”. Secondo Giuliano, infine, andava combattuta la tendenza a voler limitare alle questioni assistenziali le funzioni dei consigli, perché sarebbe venuto a mancare il ruolo di promozione dell’efficienza produttiva³⁹.

La partecipazione, insomma, era evocata in termini collaborativi e di sostegno alla produttività ed efficienza economica dell’impresa. Se non tutta, buona parte della responsabilità del fallimento italiano nella realizzazione di istituti partecipativi che, quantomeno, avrebbero potuto ridurre il tasso di conflittualità nelle relazioni industriali e favorirne la regolazione, va addossata agli industriali, timorosi non solo della forte iniziativa socialista e comunista nel clima della guerra fredda, ma anche di veder intaccati i tradizionali modelli autocratici di gestione dell’impresa.

L’esperienza italiana a confronto

Pochi furono i casi in cui i consigli di gestione italiani sopravvissero all’offensiva condotta dopo la sconfitta del Fronte popolare alle elezioni del 18 aprile 1948 e alla rottura dell’esperienza della Cgil unitaria nell’estate dello stesso anno. Emblematico fu il caso Fiat, dove il passaggio del movimento dei consigli dalla collaborazione al conflitto vide il sostegno offerto dal consiglio di gestione alle commissioni interne nella cosiddetta “lotta dei tre mesi”, condotta tra febbraio e maggio del 1949; lo sciopero, organizzato con fermate di un’ora a rotazione che danneggiavano la produzione senza ingenti perdite salariali, indusse la direzione Fiat a mettere fine al consiglio di gestione: il 3 agosto 1949 un comunicato del consiglio di

³⁸ *Ibidem*, cit. p. 10.

³⁹ *Ibidem*, cit., pp. 13-15.

amministrazione denunciò l'accordo istitutivo, per le "impostazioni anticollaborative dichiarate e attuate tanto all'esterno che all'interno dell'azienda". Valletta accusava il consiglio di gestione di essersi trasformato in strumento di sostegno alla lotta operaia, avendo fornito indicazioni per effettuare la rotazione delle fermate nel modo più efficace per inceppare i flussi produttivi. Ancora una volta l'esempio Fiat fece strada, così che entro il 1952-53 quasi tutti i consigli scomparvero.

Nella sua ultima fase, tuttavia, il movimento dei consigli non si limitò ad appoggiare le rivendicazioni sindacali. Attraverso l'organizzazione di conferenze di produzione portò avanti una agitazione per un diversa politica economica, in relazione al Piano del lavoro lanciato dalla Cgil nel 1949.

La parabola dei consigli di gestione nel dopoguerra italiano mostra la povertà, per non dire la nullità, degli sbocchi ottenuti nella penisola, a fronte delle esperienze e degli assetti normativi realizzati altrove, dalla Francia alla Germania, dal Belgio ai paesi scandinavi.

In Francia, i *comités d'entreprise* istituiti nel febbraio 1945 erano stati oggetto di un nuovo decreto del 2 novembre 1945 in cui erano state specificate le competenze dei comitati in tema di case per operai, scuole aziendali, finanziamenti delle opere sociali. Il 16 maggio 1946 i comitati vennero estesi alle aziende con 50 dipendenti. Tuttavia, all'estensione non si accompagnò un rafforzamento delle loro competenze. Il decreto istitutivo del 1945 era stato non poco criticato dal movimento operaio perché limitava i poteri all'ambito consultivo; i *comités d'entreprise*, pensati non come un sistema per far arrivare in modo istituzionalizzato le richieste dei lavoratori all'impresa, ma come uno strumento di collaborazione per incrementare la produzione, non avevano convinto appieno i lavoratori, anche se l'accoglimento dei comitati era stato differenziato in aree, settori e imprese diverse. Gli imprenditori, costretti nel 1945 ad accettare l'istituzione dei comitati a causa dei rapporti di forza sfavorevoli, furono in grado, già nel 1946, di condurre una opposizione molto più netta in occasione del decreto di estensione, grazie alla rifondazione della loro organizzazione, il *Conseil national du patronat français*; contrastarono in particolare, con un certo successo, l'accesso dei comitati ai dati finanziari dell'azienda e al quadro dei salari di fatto. L'ordinanza istitutiva dei comitati del febbraio 1945 recitava infatti che il comitato doveva essere "*obligatoirement informé*", mentre in quella del 1946 la formula era cambiata in "*obligatoirement consulté*": una variazione di non poco conto. Secondo l'interpretazione del Ministero, si intendeva l'obbligo di consultare il comitato sui problemi di organizzazione e gestione riguardanti la vita dell'impresa ma, nei fatti, sarebbe restato molto difficile per i comitati ottenere informazioni sull'andamento economico dell'azienda.

Pur con tutte le limitazioni, l'introduzione nella legislazione francese degli organismi partecipativi avrebbe facilitato il loro successivo adeguamento e potenziamento. Si è addivenuti così in Francia a una normativa che limita le prerogative del capo

dell'impresa all'interno del comitato: sul piano delle attività sociali, il capo dell'impresa, pur presiedendo di diritto il comitato, non dispone di un voto di valore speciale, anzi, nel caso delle attività sociali e culturali (oltre che del licenziamento di un rappresentante del personale), non può partecipare al voto: non ha pertanto alcuna voce in capitolo sulla destinazione del budget per tali attività, il cui ammontare, messo a disposizione dall'impresa, deve corrispondere quantomeno a un minimo di legge. A partire dalla legge Auroux del 1982, inoltre, sono stati rafforzati i poteri consultivi e i diritti di informazione sui dati finanziari e la situazione economica dell'impresa, con particolare riferimento alle situazioni che comportino rischi di riduzione del personale⁴⁰.

Anche la Germania, come è noto, introdusse nel secondo dopoguerra le norme di codeterminazione (*Mitbestimmung*), che ne hanno fatto il caso di più ampia partecipazione attiva dei lavoratori ai processi decisionali delle imprese. Nel 1946-47 fu consentita la ricostituzione di consigli aziendali sul modello weimariano, mentre in diverse costituzioni dei *Länder* furono previste misure di codeterminazione. Nel 1951 fu emanata la legge sulla *Mitbestimmung* nell'industria estrattiva e siderurgica, i cui principi furono parzialmente estesi nel 1952 con la legge sulla costituzione delle aziende (*Betriebsverfassungsgesetz*), rivista nel 1972 con un rafforzamento dei medesimi principi; successivamente, nel 1976, il cancelliere socialdemocratico Helmut Schmidt estese la codeterminazione nella sua forma più stringente a tutte le società di capitale con più di 2000 addetti, mentre nel 2001 fu la volta di Gerhard Schröder ad abbassare il limite dimensionale delle imprese cui si applicano i principi della codeterminazione da 300 dipendenti a 200.

La codeterminazione tedesca - il cui modello è stato successivamente introdotto in numerosi paesi europei, fra i quali Olanda e Repubblica Ceca, mentre i paesi scandinavi hanno una loro tradizione che rimonta agli anni trenta - opera a livello di posto di lavoro, di stabilimento e di impresa. La gestione delle imprese tedesche è affidata a due organi: un consiglio di gestione esecutivo (*Vorstand*) che si occupa degli affari correnti, e un consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*), chiamato a deliberare le linee strategiche e a ratificare i conti aziendali. Il lavoratori hanno diritto di eleggere la metà dei rappresentanti del consiglio di sorveglianza e di questa metà fanno parte anche esponenti del sindacato; l'assemblea degli azionisti elegge la restante metà e il presidente: il voto di quest'ultimo vale doppio in caso di parità⁴¹.

In caso di contrasto, dunque, la voce finale spetta ai rappresentanti dell'azienda; tuttavia i poteri partecipativi sono notevoli, tanto da suscitare, attualmente, un dibattito acceso tra le forze, prevalentemente imprenditoriali, che accusano la *Mitbestimmung* di allungare i processi decisionali, e i sindacati schierati a difesa, e

⁴⁰ J. Le Goff, *Droit de travail et société*, tomo 2, *Les relations collectives de travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

⁴¹ Per tutti, P. Hanau, P. Ulmer, M. Habersack, *Mitbestimmungsrecht*, München, Beck, 2006.

coloro che anche dal fronte delle imprese, seppur minoranza, sostengono che la codeterminazione ha più effetti positivi che negativi.

L'evoluzione della partecipazione in Europa ha preso strade diverse da quella italiana, che ha lasciato ai rapporti di forza le relazioni industriali e al contratto i diritti di informazione. L'attuazione dell'articolo 46 è tornata oggetto di dibattito solo negli ultimi anni, in relazione al recepimento delle raccomandazioni e direttive europee sulla partecipazione⁴², che ha prodotto, con la legge finanziaria per il 2004, un "fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori delle imprese", sia sotto il profilo gestionale che della partecipazione ai risultati d'impresa. Benché le posizioni in Europa siano contrastate, tanto che l'omogeneizzazione delle diverse normative e dei variegati assetti delle relazioni industriali dei paesi europei si presenta assai complessa, inducendo le direttive comunitarie a suggerire principi generali ma a lasciare ai singoli paesi la loro armonizzazione con la tradizioni locali⁴³, resta tuttavia evidente lo storico ritardo italiano.

Nel perdurare della gravissima crisi economica internazionale, mentre si sta ultimando la stesura di queste note storiche, viene spontaneo proporre un parallelismo tra il Piano del lavoro di Giuseppe Di Vittorio e l'elaborazione odierna di un piano per l'occupazione da parte della Cgil: un identico presupposto, vale a dire che il lavoro è il fattore fondamentale su cui puntare per il superamento delle difficoltà economiche; una medesima strategia di collaborazione attiva al superamento della crisi attraverso la mobilitazione dal basso di energie locali, tradotta oggi nello strumento della contrattazione territoriale; una partecipazione che punta a uscire dai cancelli delle singole fabbriche per concorrere a una più ampia e coordinata politica industriale.

⁴² In particolare la direttiva 86 del 2001 sul coinvolgimento dei lavoratori nelle "imprese europee" (imprese con almeno 1000 addetti in due sedi in due paesi comunitari con un minimo di 150 addetti in una sede); la direttiva 14 del 2002, relativa alla informazione e consultazione dei lavoratori.

⁴³ Sulle difficoltà nella costruzione di un sistema europeo di relazioni industriali B. Cattero, *Beteiligung, Partizipation, Mitbestimmung. Das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft und der babylonische Turm europäischer Arbeitsbeziehungen*, in "Zeitschrift für Rechtssoziologie", a. 20, 1999, n. 2, pp. 262-282.