

Lavoro, democrazia e nuove forme di cittadinanza: la partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica

LEONARDO POMPEO D'ALESSANDRO

1. *Preludio: costituzionalizzare le fabbriche*

La richiesta sempre più insistente per il controllo operaio, per la compartecipazione alla direzione della produzione, per la costituzionalizzazione del regime di fabbrica, le battaglie su questioni di principio e di dignità, rivelano il sorgere di una dignità nuova nell'operaio medio, che non si accontenta più dei soli miglioramenti materiali, ma intende affermare la sua personalità autonoma entro e fuori la fabbrica, non solo come cittadino ma anche come produttore¹.

Le considerazioni di Rosselli², risalenti al periodo del suo confino a Lipari, tra il 1928 e il 1929, fotografano con sintetica efficacia i termini e lo stato di un dibattito sulla partecipazione dei lavoratori al controllo o alla gestione delle imprese che si protraveva da almeno un decennio. Un dibattito che era ormai parte della cultura dell'epoca. Basta leggere le pagine di *Homo faber*, date alle stampe nel 1929 da Adriano Tilgher, per rendersene conto. Il lavoro, scriveva infatti il filosofo, «è realizzarsi sempre più come attività, quindi come libertà, che sempre

più si attua come tale man mano che va plasmando il mondo ai suoi fini. [...]. La via attraverso la quale l'uomo moderno cerca la redenzione, non è più il dominio delle passioni, l'ascetico raccoglimento interiore: è il lavoro»³.

Era stata la Prima guerra mondiale, con il mutamento degli assetti politici e l'asservimento del lavoro alla disciplina e ai sacrifici dell'economia bellica, a comportare la creazione delle condizioni per il lancio del tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese⁴. A partire da quel momento, non solo si iniziò a definire un primo compromesso tra liberalismo e socialismo, ma le due grandi questioni emerse nell'Ottocento e destinate a dominare tutto il secolo successivo – ovvero quella nazionale e quella sociale – contribuirono anche ad avviare un processo di ridefinizione della complessa figura del cittadino, facendo del binomio lavoro-cittadinanza il paradigma del costituzionalismo democratico⁵.

Già agli inizi del Novecento, nel dibattito internazionale sui nuovi metodi per

regolare i conflitti del lavoro, il padre fondatore dell'istituzionalismo americano, John R. Commons, aveva parlato di un «governo costituzionale dell'industria»⁶ e nel 1919, nel corso delle lezioni tenute presso l'Università commerciale Luigi Bocconi sui *Problemi del lavoro nell'ora presente*, un economista liberale come Giuseppe Prato rilevò che alla Conferenza per i preliminari di pace aperta a Parigi nel gennaio 1919 era stata la delegazione italiana a proporre di «sancire solennemente il "costituzionalismo della fabbrica" nella "Carta del lavoro mondiale"»⁷. Il riferimento è alla Parte XIII del Trattato di Versailles dal titolo, appunto, *Lavoro*. Grazie anche alle pressioni esercitate dai sindacati per l'inosservanza delle misure di tutela dei lavoratori nel periodo bellico, il Trattato prevede infatti la riorganizzazione della disciplina internazionale del lavoro e l'istituzione di un ufficio apposito, l'Organizzazione internazionale del lavoro, in seno alla Lega delle nazioni⁸.

Anche l'Italia, al pari e sul modello di paesi europei come Inghilterra, Francia, Unione Sovietica, Austria Germania, Norvegia⁹, stava provando a dotarsi di una legislazione adeguata alle nuove esigenze e la stessa idea di istituire un «regime costituzionale nella fabbrica» aveva trovato ampio spazio nel dibattito socialista e in special modo tra i riformisti. Ad esso fece esplicito riferimento Filippo Turati, il quale, ragionando nel 1920 intorno al controllo operaio sulla fabbrica, individuò nelle otto ore, nelle «molteplici espressioni» della legislazione sociale, nei probiviri, negli arbitrati, nei contratti collettivi e nelle Commissioni interne «altrettanti aspetti» di quel principio «e frammenti della sua applicazione»; l'obiettivo immediato rimaneva comunque «rendere il lavoratore partecipe

della gestione dell'azienda»¹⁰. Ben oltre si spinse Gramsci, che con l'esperienza torinese dei Consigli di fabbrica mirava a «fare della fabbrica la cellula del nuovo Stato» e a «costruire il nuovo Stato come riflesso dei rapporti industriali del sistema di fabbrica»¹¹. Vi era, in ogni caso, la consapevolezza che la rottura degli equilibri fra governanti e governati determinata dalla guerra non poteva più essere ricostruita sulle vecchie basi. Ne era consapevole Giovanni Giolitti, il quale, alla guida del Governo dal giugno 1920, l'8 febbraio 1921 presentò alla Camera il disegno di legge n. 1260 in materia di «controllo sulle industrie da parte dei lavoratori che vi sono addetti», subito avversato dalla Confederazione degli industriali. Era «giunto il momento», si sosteneva nella relazione al disegno di legge, «di accordare alle classi lavoratrici, nei limiti del giusto e del ragionevole, il diritto di conoscere lo svolgimento delle industrie e di controllarle», «di conoscere le condizioni di quella produzione di cui il lavoro è fattore essenziale». L'obiettivo, concludeva il testo della relazione, non era soltanto la «giusta tutela del lavoro» e l'«elevazione morale della classe lavoratrice», ma quello «più complesso e generale [...] di rafforzare, armonizzando i fattori della produzione, la vitalità e l'incremento delle industrie, dalle quali dipende, in grandissima parte, l'avvenire del nostro Paese»¹². In sintesi, l'avanzare della modernità imponeva soluzioni che tenessero insieme classe e nazione, democrazia e sviluppo e la proposta di Giolitti si assumeva pienamente questo compito nel tentativo di dare una risposta alla crisi istituzionale del primo dopoguerra «attraverso la ricerca di compromessi corporatisti, mediati dallo Stato, tra gli interessi organizzati degli industriali e dei

sindacati»¹³. Giolitti si era ispirato prevalentemente alla legge tedesca del 4 febbraio 1920 che a sua volta attuava l'art. 165 della Costituzione di Weimar del 1919, secondo il quale «gli operai e gli impiegati devono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo complessivo delle energie produttive». Un articolo che, secondo Ernst Fraenkel, fissava «quel principio della "parità" tra imprenditori e classe operaia su cui poggiava la costituzione materiale della Repubblica», ma che purtroppo rimase disatteso¹⁴. Difatti la risposta alla crisi del dopoguerra giunse quasi ovunque dagli assertori della soluzione totalitaria. In Italia, sebbene il lavoro assunse una forte centralità nel disegno del nuovo Stato fascista attraverso la chiave corporativa¹⁵, il dibattito sugli istituti partecipativi non ebbe più diritto di cittadinanza e venne meno qualsiasi tentativo di scalfire l'autocrazia imprenditoriale. Non solo al sindacato fascista fu negata l'istituzione dei fiduciari di fabbrica, con la motivazione che nell'azienda l'unica gerarchia riconosciuta dovesse essere quella tecnica, ma con l'abolizione delle commissioni interne esso fu sostanzialmente tenuto fuori dai luoghi di lavoro, con l'esclusiva concessione dei fiduciari aziendali, ma solo nel 1939¹⁶.

Il fascismo tornò ad affrontare il tema della partecipazione dei lavoratori solo in seguito all'istituzione della Repubblica sociale, prevedendo tra l'autunno e l'inverno del 1944 l'istituzione di Consigli di gestione e diversi decreti sulla socializzazione delle imprese. Tali provvedimenti – l'ultima mistificazione della dittatura¹⁷ – rimasero per forza di cose sulla carta e men che meno il regime aveva la volontà e la forza di realizzarli¹⁸. Toccò al Comitato di liberazione

nazionale Alta Italia (Clnai), con un decreto del 25 aprile 1945 che cancellò gran parte della legislazione sociale fascista, riproporre l'istituto dei Consigli di gestione; essi sembravano rispondere in maniera appropriata e concreta alla domanda, assillante in quei tempi, su quale organizzazione, quali istituti, fossero congrui alla creazione di un nuovo Stato, trovando larghe convergenze, sia pure con diversi distinguo, nelle culture e nei programmi politici di tutti i partiti rappresentati nel Clnai, ma anche altrettanto divergenze nelle posizioni generalmente espresse dagli industriali¹⁹.

2. *Immettere le forze del lavoro nel nuovo Stato democratico*

Nel periodo costituente il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende si inserisce pienamente nel più generale confronto sulla costruzione del nuovo Stato democratico. I termini di questo dibattito sono ben sintetizzati da Mario Gianturco, chiamato dalla Commissione per lo studio dei problemi del lavoro – istituita nel gennaio 1946 per volontà del Ministero per la Costituente – a redigere una "memoria" su *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende*. Gianturco, che durante il ventennio fascista aveva investito gran parte delle proprie energie intellettuali sull'edificazione dell'ordine corporativo²⁰, assolse il suo compito tracciando una ricostruzione storica in chiave comparata sui diversi sviluppi e le differenti applicazioni del tema. Dopo una lunga disamina, in cui pose al centro il nuovo ruolo del sindacato come strumento di democrazia nelle fabbriche, egli giunse

infine alle seguenti conclusioni:

In regime di democrazia politica [...] la vera dottrina democratica non saprebbe ad ogni modo, contentarsi dell'eguaglianza giuridica, poiché essa sa troppo bene che l'eguaglianza non è che una vana parola, se essa non va fino all'eguaglianza del potere, e che alla democrazia politica stessa è indispensabile dare all'elemento lavoro nella produzione, influenza e diritti eguali a quelli dell'elemento capitale. L'ora sembra infatti, giunta, di realizzare una democrazia industriale ed economica, nella quale il lavoro non sarà più un ausiliario inferiore della produzione, ma un collaboratore e un eguale²¹.

Sotto questo angolo visuale, nel gioco dell'altalenante tensione tra continuità e rotture con il passato regime²², aveva ragione l'allora presidente del Consiglio Ferruccio Parri, il quale il 26 settembre 1945, aprendo i lavori della Consulta nazionale, sostenne che «da noi la democrazia è praticamente appena agli inizi»²³. La democrazia, intesa non più solo come una questione di procedure formali, ma anche e soprattutto di sostanza economico sociale, si trasformava in un ambiente politico e al contempo istituzionale fondamentale per l'emancipazione dei lavoratori, finalmente assurti al rango di cittadini.

Con l'entrata in crisi dei vecchi punti di riferimento politico-istituzionali e al fine di assicurare la legittimazione e l'istituzionalizzazione di nuove modalità di partecipazione dei lavoratori, l'«immissione delle forze del lavoro nel nuovo Stato democratico, con nuove forme e nuovi istituti», era ritenuta ormai una «necessità [...] universalmente riconosciuta», oltre che un dato reale e imprescindibile²⁴.

Il tema di dare vita a un «regime costituzionale nell'officina» fu così assunto nella pubblicistica politica e giuridica di quegli anni²⁵ in una accezione conseguentemente

più ampia rispetto al passato e pervase, sotto molti versi, differenti norme costituzionali, di cui, a parere di Carlo Smuraglia, le disposizioni contenute nell'art. 46 costituiscono senz'altro «l'apice»²⁶. A tal proposito, sono illuminanti le considerazioni riportate in uno dei primi commentari della Costituzione:

nella nostra Costituzione – affermava Alberto Bertolino – non soltanto il lavoro è considerato [...] come fattore della produzione e perciò del benessere della società, fonte e misura dei mezzi della vita, forma di estrinsecazione della personalità, bensì, conseguentemente, come fine esso stesso della Repubblica. Affinché la sua strumentalità sia sempre adeguata, non basta curare e difendere le funzioni del lavoro, ma occorre mirare allo sviluppo del lavoro stesso, inteso cioè come soggetto. Programmaticamente ed esplicitamente questo compito la Repubblica se lo assume con l'art. 46, che tratta dei così detti consigli di gestione. Questa istituzione è ammessa nel nostro regime economico "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro"²⁷.

Una norma, quella contenuta nell'art. 46, che si collega «in modo strettissimo» con quella dell'art. 3 della Costituzione, poiché – è stato osservato – consentire ai lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende significa «tradurre in termini concreti l'impegno di rimozione degli ostacoli che si oppongono ad una effettiva libertà ed uguaglianza dei cittadini; significa altresì assicurare, almeno sul piano economico, l'effettiva partecipazione dei cittadini alla formazione dell'indirizzo politico generale»²⁸. Si trattava, in altri termini, di ridisegnare la configurazione dei diritti e dei doveri del lavoratore e del cittadino dando vita a nuovi principi costituzionalmente garantiti. È opportuno, allora, seguire, almeno nelle linee generali, il dibattito che condusse ai riconoscimenti formulati in

quell'articolo, tanto più che il tema sarebbe rimasto «uno dei nodi irrisolti dell'intenso periodo di rinnovamento istituzionale che caratterizza i primi anni del dopoguerra»²⁹.

Quei riconoscimenti giunsero a suggello di un vivace dibattito sui Consigli di gestione, o, per meglio dire, sui «Consigli di gestione nazionale», come furono definiti nel decreto istitutivo del 25 aprile. Quell'aggettivo («nazionale»), sarebbe poi stato ritenuto implicito nel successivo dibattito, ma – non v'è dubbio – esprimeva il senso reale di una proposta di riforma politica generale il cui obiettivo non era la semplice messa in discussione della gerarchia di fabbrica o della proprietà dell'impresa³⁰. L'ispirazione politica di fondo è ben sintetizzata nelle parole di Antonio Pesenti, docente di economia alla guida del Centro economico per la ricostruzione e presidente della Commissione per i problemi del lavoro del Ministero per la Costituente. Egli, introducendo la pubblicazione degli atti di un importante Convegno sui Consigli di gestione tenuto all'Università Bocconi nel febbraio del 1946, non esitò a parlare della nascita di questi organismi come di un «fatto nuovo» verificatosi in Italia, in quanto – scrisse – rispetto al precedente dopoguerra «le classi lavoratrici non si pongono più solo sul terreno di classe, ma su quello nazionale», rivendicando non più solo il miglioramento salariale o la difesa degli altri loro interessi sindacali, ma la partecipazione all'orientamento e alla direzione della produzione³¹.

Il disegno di legge proposto nel dicembre 1946 al Consiglio dei ministri da Rodolfo Morandi e Ludovico D'Aragona in qualità di ministri per l'Industria e commercio e del Lavoro e della previdenza sociale, andava in questa direzione, portando su di un

piano di disciplina legislativa una realtà già esistente e ricca di esperienze³². Sistemizzato in 28 articoli, era un progetto organico e ambizioso: infatti, se da una parte cedeva sul potere deliberativo dell'istituto limitandolo all'erogazione delle spese a fini di protezione sociale e a migliorare l'uso delle maestranze, dall'altra presentava i Consigli in una prospettiva particolarmente innovativa, accentuando la loro natura di organi di piano. I lavoratori dovevano partecipare alla gestione dell'industria nel suo complesso più ancora che delle singole aziende. Per tale motivo, il progetto puntava sul carattere extra-aziendale dei Consigli vedendo in essi non solo degli organismi di democrazia di base, ma anche di armonizzazione e di controllo dell'esecuzione, da parte delle imprese, della politica delle riforme. In tal modo questi nuovi istituti divenivano i terminali di una politica di programmazione il cui fine, come è scritto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge redatta da Massimo Severo Giannini – all'epoca capo dell'Ufficio legislativo del Ministro dell'industria – non era né la «pacificazione» né la «rivoluzione», ma la ricostruzione industriale della Nazione³³. Il tema dei consigli di gestione veniva così a innestarsi, come ha sottolineato Sandulli, «nel grande tronco della riforma costituzionale e istituzionale» finalizzata alla democratizzazione del Paese³⁴.

Tuttavia, il disegno di legge non riuscì mai ad arrivare sul tavolo del Governo né poté essere presentato all'Assemblea costituente per la discussione. La proposta rimase politicamente isolata, tra l'ostilità della grande impresa privata e una certa freddezza delle altre parti sociali.

L'elezione dell'Assemblea costituente aveva dato comunque nuovo vigore al dibat-

tito sui Consigli di gestione e alle iniziative per il loro riconoscimento.

Dai lavori condotti dalle due Commissioni istituite dal Ministero per la Costituzione con l'incarico di svolgere attività di studio e di indagine in vista del lavoro in Assemblea (quella economica, presieduta da Giovanni Demaria, e quella per lo studio dei problemi del lavoro, presieduta, come già detto, da Pesenti), era emerso un atteggiamento largamente propositivo sul tema della partecipazione dei lavoratori alla vita economica delle aziende. Nonostante la strenua opposizione di larga parte del mondo confindustriale, la Commissione economica giunse alla conclusione che vi fosse un'«accentuata tendenza favorevole alla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende» ed erano «insistentemente» richiesti sia una precisa disciplina giuridica sia l'inserimento di una norma di carattere generale nella Carta costituzionale³⁵. Analoghe furono le conclusioni cui giunse la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro con la relazione della Sottocommissione per i problemi sindacali. Erano principalmente le esigenze di carattere morale, sociale ed economico emerse dalla vita del nuovo Stato democratico – si affermava nella relazione – a porre la necessità che i lavoratori partecipassero alla responsabilità direttiva del processo produttivo e delle altre attività economiche. La Sottocommissione si pronunciò quindi affinché tale esigenza fosse «solennemente» riconosciuta «tra i diritti del lavoro nella Carta costituzionale», e che, d'altra parte, l'ordinamento dei Consigli venisse regolamentato da una legge organica dello Stato³⁶.

Dopo l'elezione della Costituente il confronto si spostò nella III Sottocommissione istituita dalla Commissione per

la Costituzione, quella inerente i diritti e doveri economico-sociali³⁷. Il tema fu affrontato nelle sedute del 4 e dell'11 ottobre 1946 assieme alla questione dei controlli sociali sulla produzione che Pesenti, nella sua relazione su *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*, aveva connesso a quello, più delicato, delle diverse limitazioni da apportare alla proprietà privata. Limitazioni che, tenne a precisare Pesenti per evitare fraintendimenti, apparivano più o meno in tutte le Carte costituzionali moderne («anche se esse non sono di paesi a regime socialista»), e riguardavano da una parte quelle «poste dalla politica economica nazionale, che si espliciti [...] in un piano economico, oppure in piani di interventi parziali», dall'altra quelle derivanti da forme di «partecipazione diretta» di lavoratori «alla direzione della vita economica, cioè dell'impresa economica, qualunque forma essa abbia»³⁸. Era questo il principio alla base dell'originaria proposta di articolo costituzionale formulata dal costituente comunista per garantire ai lavoratori il diritto di partecipare alla gestione delle aziende. L'articolo così recitava: «Per garantire lo sviluppo economico del Paese e assicurare nell'interesse nazionale l'esercizio del diritto e delle forme di proprietà previste dalla Legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione delle imprese, siano esse aziende private, pubbliche, o sotto il controllo della nazione»³⁹. In sostanza, la proposta tentava di connettere il controllo pubblico dell'attività economica con il controllo operaio: fondamentalmente una riformulazione dell'articolo primo della proposta di legge Morandi⁴⁰. In assenza di Pesenti, il 4 ottobre l'articolo fu esposto dal relatore Bruno Corbi e subito si levò «un intenso fuoco di

sbarramento»⁴¹, principalmente in difesa dell'unità direttiva da parte dell'imprenditore, che aveva anche la responsabilità dell'azienda⁴², e contro il «pregiudizio» che poteva derivare all'azienda «da una direzione in condominio»; con «l'aggravante di un'assunzione di responsabilità» da parte del lavoratore che, precisava il democristiano Giuseppe Togni, «in determinati casi può anche non essere rispondente alle possibilità dei lavoratori stessi»⁴³. In generale, le obiezioni riguardarono, come era prevedibile, le funzioni e i poteri stessi del controllo operaio nella fabbrica. Interlocutorio, e senz'altro più interessante, fu l'intervento di Amintore Fanfani, il quale, pur rifacendosi ai postulati tipici della tradizione cristiano-sociale, come la proposta della partecipazione dei lavoratori agli utili, ammise che se «qualche secolo fa» era questo «lo strumento unico e quasi esclusivo di risoluzione della questione sociale, oggi tale infatuazione è svanita». Di conseguenza, discostandosi dagli interventi dei suoi colleghi di partito, sostenne che il riconoscimento dei diritti dei lavoratori nelle società moderne passava senz'altro attraverso la loro immissione negli organi dirigenti di impresa; e non esclusivamente «per fare gli osservatori o in condizioni di minorità», perché in tal caso si tratterebbe di «una burla»⁴⁴. L'intervento di Fanfani mirava sostanzialmente verso forme classiche di cogestione, con condivisione delle responsabilità da parte dell'imprenditore e del lavoratore – con conseguente e inevitabile scetticismo dichiarato in proposito da Corbi –, ma, in fin dei conti, consentì di far avanzare la discussione. Ne uscirono parzialmente ridimensionate le funzioni che i Consigli di gestione avrebbero dovuto svolgere sulla direzione interna della



Manifesto elettorale del Fronte Democratico Popolare, 1948

fabbrica, ma ferme rimasero le posizioni sulla partecipazione dei lavoratori al controllo degli indirizzi produttivi dell'azienda. L'intesa si aprì proprio sul tema delle funzioni, quando il presidente Ghidini, trovando anche l'accordo di Pesenti, sostenne che il compito di determinarle non spettava all'Assemblea costituente, ma alla legislazione ordinaria. «Si tratta ora di vedere – sostenne Ghidini all'apertura della seduta dell'11 ottobre – se questo diritto dei lavoratori debba essere articolato nella Costituzione, in modo da tracciare una via che impegni il legislatore futuro, ovvero possa essere consacrato in linea di principio, lasciando libertà alla legislazione ordinaria di fissarne il contenuto e i limiti»⁴⁵. La Sottocommissione accolse questa secon-

da ipotesi e votò all'unanimità la seguente formula: «Lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i modi e i limiti di applicazione del diritto»⁴⁶. Una formulazione per la quale fu espressa soddisfazione anche nella risoluzione approvata al Convegno nazionale dei Consigli di gestione che si tenne in quei giorni⁴⁷. Il testo, rielaborato dal comitato di redazione sulla base degli articolati proposti dalle sottocommissioni, ridiscussi e coordinati⁴⁸, fu sottoposto (art. 43) all'esame dell'Assemblea costituente nella seduta del 14 maggio e fu oggetto di diversi emendamenti, i quali, sostanzialmente, rispecchiarono la pluralità delle tesi emerse dal vivace dibattito nel Paese ed evidenziate dai lavori delle Commissioni. Alla fine vi fu una grande convergenza sull'emendamento proposto dai cattolici Giovanni Gronchi, Giulio Pastore, Ferdinando Storch e Fanfani. La formulazione, che poi fu acquisita dalla Costituzione nell'articolo 46, recitava: «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Cadde così il tentativo, messo in campo principalmente dalla proposta Morandi, di connettere il controllo pubblico dell'attività economica con il controllo operaio. Escluso dalla discussione rimase anche il tema della partecipazione nel suo nesso con la questione della democrazia economica, a cui gran parte delle culture politiche costituenti, confrontandosi sulle modalità di costruzione del nuovo Stato, tanto spazio avevano dedicato a partire dalla caduta del regime fascista. Di tutte le riflessioni e di tutta l'esperienza dei Consigli

maturata e variamente dibattuta in quegli anni non rimase che una tenue eco nel riconoscimento del diritto dei lavoratori a «collaborare» alla gestione delle aziende. Un riconoscimento tanto più lontano dalle attese e dai propositi dei comunisti e dei socialisti che ancor più evidente risulta la soluzione di compromesso operata in particolar modo dalla sinistra così come emerge dalla dichiarazione di voto favorevole all'emendamento fatta da Giuseppe Di Vittorio, a nome del gruppo comunista: «il gruppo comunista – dichiarò il dirigente sindacale – sarebbe favorevole a mantenere il testo approvato dalla Commissione; però, siccome noi vogliamo ricercare dei punti d'incontro con altri gruppi che rappresentino larghe correnti dell'opinione pubblica e dei lavoratori, voteremo l'emendamento sostitutivo dell'on. Gronchi, attribuendo al concetto di collaborazione, il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese»⁴⁹. Di Vittorio propendeva sostanzialmente verso il secondo corno delle «due diverse accezioni» in cui, come sostenne qualche anno dopo Costantino Mortati, «la collaborazione può identificarsi»:

[essa, infatti,] può essere intesa in un senso statico, contenuta cioè nell'ambito dell'assetto che fa del capitale l'elemento determinante dell'indirizzo dell'azienda, e non suscettibile quindi di estendersi oltre le funzioni di consultazione, di informazione o al più di una qualunque partecipazione agli utili; oppure in un senso dinamico, rivolta a un mutamento che, senza far venir meno necessariamente l'appropriazione privata dei beni e la distinta titolarità in mani diverse degli elementi della produzione, trasformi l'attuale prospettiva di questi⁵⁰.

Si trattò, in definitiva, di un inevitabile compromesso che, nonostante la rottura

dell'alleanza antifascista, non urtò, come si è sostenuto, «la sensibilità delle destre», strenuamente impegnate nella difesa dell'autonomia e dell'unità direttiva e deliberativa della vita aziendale, e nello stesso tempo non precluse «altri modi di partecipazione alla vita attiva delle imprese, cui aspiravano le sinistre»⁵¹. Rimase comunque una norma meramente programmatica in attesa di una legge di attuazione. Ciò nonostante, ancora attuale rimane la lettura che di quella norma fu data a distanza di un decennio dall'approvazione del testo costituzionale. Nessuna «limitazione dottrina», si sostenne, «può togliere alla norma di cui all'art. 46 la funzione che essa svolge nell'ordinamento anche prima e indipendentemente dalla emanazione di una legge concernente i modi e i limiti di attuazione della stessa, e precisamente, quella di attribuire, intanto, al prestatore di lavoro un interesse costituzionalmente garantito, integrante, già in atto, la sua personalità e tendente a realizzare un'ulteriore modificazione nella posizione reciproca delle parti nel rapporto di lavoro»⁵². La posizione complessiva del lavoratore che emerge infatti dall'art. 46 è maggiormente qualificata, «sia nell'azienda», «sia – per il collegamento con l'art. 3 Cost. – nella comunità nazionale»⁵³.

3. *Attualità e inattualità della partecipazione dei lavoratori*

Non occorre evocare la cospicua letteratura sul tema per affermare che «al di là della formale proclamazione dell'art. 1, è l'intera Costituzione che, nell'oggettività delle sue previsioni, fonda la Repubblica sul la-

voro»⁵⁴. Massimo Luciani ha giustamente rilevato che il lemma «lavoro» e i lemmi derivati ricorrono in ben 23 commi della Costituzione, a cui si potrebbero aggiungere le disposizioni nelle quali il lemma non è utilizzato, ma il riferimento al «lavoro» è palese⁵⁵. Una specificità presenta inoltre proprio l'art. 46, in cui, come nell'art. 99 istitutivo del Cnel e a differenza degli altri articoli in cui si parla di lavoro, il lemma – ha osservato a suo tempo Giannini – «è preso sicuramente nella sua accezione sociologica, di elemento componente della società in quanto struttura associativa. Ed è questa, altresì, l'accezione che ricorre nell'art. 1»⁵⁶.

Il dato è ancor più significativo se si pensa che la parola lavoro non ricorre mai nello Statuto albertino il cui fondamento, come in tutte le costituzioni liberali ottocentesche, non era il lavoro, ma la proprietà⁵⁷. Un aspetto, quest'ultimo, che Umberto Terracini fu tra i primi ad evidenziare quando, a pochi mesi dall'approvazione della Costituzione, fu chiamato a introdurre un testo divulgativo degli articoli e dei principi ispiratori. È significativo, per altro, che il presidente dell'Assemblea costituente – già vicepresidente della Commissione per la Costituzione e presidente della II Sottocommissione sull'organizzazione costituzionale dello Stato fino al febbraio 1947 – decidesse di dedicare quell'intervento ai diritti del lavoro, soffermandosi, sin dalle prime righe, sulla nuova figura del «cittadino lavoratore». Stabilito che la Repubblica è fondata sul lavoro, sostenne Terracini soffermandosi sull'art. 1, ne discendeva, come conseguenza logica, che tutti i cittadini dovevano essere messi nelle condizioni «di lavorare, per riconfermare così ad ogni momento il loro titolo alla

cittadinanza»⁵⁸. A questo riguardo, egli era ben consapevole che la fase costituente non si fosse conclusa con l'approvazione della Carta fondamentale: non solo si era dovuto spesso rinviare a future leggi ordinarie, ma restava da dare pratica attuazione a molti istituti in essa previsti. Una particolare efficacia riveste in proposito la formula della «Costituzione nelle fabbriche» lanciata da Di Vittorio in preparazione del Congresso della Cgil che si tenne a Napoli tra novembre e dicembre 1952. Quella formula, se da una parte denunciava l'assenza di garanzie dei diritti spettanti ai lavoratori, i quali entrando nelle fabbriche «cessa[va]no di essere cittadini della Repubblica italiana»⁵⁹, dall'altra conferiva implicitamente alla Costituzione la funzione di riconoscere e tutelare i diritti di cittadinanza del lavoratore anche sul luogo di lavoro. Il segretario della Cgil era fermamente convinto che dopo la proclamazione della Repubblica e l'approvazione della Costituzione le forze del lavoro andassero definitivamente «inserite nello Stato democratico», di cui costituivano «la spina dorsale»⁶⁰.

Sotto questa prospettiva, lo stesso tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese «costituisce concettualmente una sorta di sottoinsieme tematico» rispetto alla democrazia industriale, con inevitabili ricadute sulla democrazia economica⁶¹. Ciò, pur nella consapevolezza di un organico squilibrio tra la proprietà della fabbrica e la proprietà della forza lavoro, mancando tra le due il fondamentale requisito dell'uguaglianza formale.

Eppure, a distanza di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione appare a dir poco banale affermare che il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, così come è ricono-

sciuto dall'art. 46 del testo costituzionale, non abbia avuto alcuna forma di riconoscimento né tanto meno di attuazione nella storia dell'Italia repubblicana. Che lo si definisca un articolo «emarginato», come ha fatto il costituzionalista Augusto Barbera⁶², o una «norma incompiuta», come sostiene il giuslavorista e studioso di relazioni industriali Tiziano Treu⁶³, o ancora un articolo «quanto di più generico e poco significativo si possa immaginare», secondo l'inesorabile giudizio storico di Paolo Pombeni⁶⁴ – per citare solo alcuni dei testi pubblicati negli anni più recenti sulla materia costituzionale – il dato storico rimane immutato. Nel gennaio 1975, in un convegno che riunì – sotto l'ambizioso titolo *Autonomie, uguaglianza, lavoro. Politica ed economia nella Costituzione* – diversi costituenti, costituzionalisti e protagonisti della vita politica e sindacale italiana «per fare un bilancio su genesi, efficacia e limiti del disegno di Stato delineato nella Costituzione»⁶⁵, Piero Boni, allora segretario generale aggiunto della Cgil, giunse persino a sostenere la «revisione» dell'art. 46. Dando centralità alla contrattazione sindacale in una fase in cui, per altro, il sindacato registrava enormi successi sul tema del lavoro, Boni spiegava che il sindacalismo italiano non aveva «mai chiesto l'applicazione di questo articolo proprio per le esperienze compiute in questi decenni di lotte sindacali». E così concludeva: «non è con un ordinamento come quello previsto dall'art. 46 che si può risolvere il problema relativo all'intervento del sindacato negli indirizzi produttivi ed economici dell'impresa e nella politica degli investimenti, né in Italia oggi è matura l'imitazione di modelli di cogestione, del resto molto discutibili, adottati in altre esperienze europee»⁶⁶.

La scelta di riportare le posizioni di Boni sul tema della partecipazione dei lavoratori in quel determinato frangente storico non è accidentale. Il suo lungo, continuo e mutevole impegno su quel fronte nel corso degli anni può essere assunto come riferimento paradigmatico di un orientamento sindacale, ma più in generale politico-istituzionale – quello più attento a cogliere i mutamenti della società nel medio-lungo periodo – che, prima negli anni a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione e poi a partire dagli anni Ottanta, ha saputo continuamente mettersi in discussione sulle potenzialità del tema inerente alla partecipazione dei lavoratori e su una loro eventuale riconsiderazione anche in una chiave di discontinuità con il passato⁶⁷.

Non solo, infatti, nel 1946 Boni aveva dato un contributo significativo, al fianco di Di Vittorio in qualità di capo dell'Ufficio della segreteria generale della Cgil, all'elaborazione del disegno di legge Morandi; ma negli anni Ottanta egli ritornò sul tema, canalizzando parte del suo impegno, in qualità di presidente della Commissione lavoro del Cnel, nell'elaborazione di un progetto di legge sulla partecipazione dei lavoratori poi presentato, senza esito, in Parlamento⁶⁸.

Non vi è dubbio, per altro, che nonostante la limitata esperienza dei Consigli di gestione, legata all'immediato dopoguerra⁶⁹, la loro rilevanza storica si protrasse anche oltre, condizionando, come si è osservato, «l'evoluzione del confronto, teorico e politico, sulla democrazia industriale durante tutto il periodo di sviluppo fordista dell'impresa italiana»⁷⁰.

La proposta di Boni di metà anni Settanta merita dunque di essere circostanziata, in quanto si inseriva in un campo di riflessione più generale sul «dovere di verifica-

re», come egli sostenne, se alcuni articoli della Costituzione corrispondessero ormai alle nuove e diverse realtà di una società inevitabilmente mutata e, eventualmente, impegnarsi ad adeguarli alle nuove esigenze del paese⁷¹.

Il dibattito di quegli anni verteva infatti sulla "crisi" del Paese nel complesso quadro della crisi mondiale ed erano conseguentemente messi in discussione, a cascata, i rapporti precostituiti tra Stato, istituzioni e società e, in definitiva, la stessa identità della nazione italiana⁷². Un confronto che si sarebbe fatto ancor più vivace alla fine di quel decennio, quando, con la politica di solidarietà nazionale e soprattutto con il delitto Moro, sarebbe venuto definitivamente meno l'ormai rassicurante quadro politico costruito nel dopoguerra⁷³. I partiti investirono allora energie rilevanti sul terreno della riforma istituzionale e costituzionale, spesso fondendo (ma anche confondendo) problemi di funzionalità del sistema politico con quelli del modello costituzionale e comunque inducendo alcuni osservatori a ipotizzare addirittura l'avvio di una nuova stagione costituente⁷⁴. Il venir meno del blocco sociale che aveva negoziato e garantito l'equilibrio costituzionale sembrava aver compromesso la stessa Costituzione, non solo ormai ritenuta inadeguata rispetto ai bisogni dell'attuale momento storico, ma anche non più corrispondente alla realtà dei rapporti sociali⁷⁵. In questo senso, la crisi del *Welfare State* e il dibattito sulle modalità e le misure della sua trasformazione e, per alcuni, del suo superamento, anche a causa di cortocircuiti legati ad una accresciuta interdipendenza economica tra le nazioni a livello mondiale oltre che europeo, misero in discussione anche principi e valori fondativi del testo costituzionale

(partecipazione, solidarismo, eguaglianza), trasformando, di riflesso, la percezione, oltre che la realtà, del complesso mondo del lavoro. Si invertì, in definitiva, una tendenza: non solo in questa fase avanzata del processo di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia e della società prese palesemente avvio il declino dei valori della democrazia industriale, la quale perse «la propria pertinenza a rendere conto del diritto del lavoro»⁷⁶, ma nel dibattito politico-istituzionale perse definitivamente centralità anche il confronto sul tema della Costituzione «inattuata» a beneficio di quello sulla Costituzione «inattuale»⁷⁷.

Si tratta di due facce di una stessa medaglia che ha il proprio *focus* nella crisi/revisione del nesso cittadinanza-lavoro così come emerge sin dai primi articoli della Carta costituzionale⁷⁸: sia quando riconosce nel lavoro un valore costitutivo della dignità della persona; sia quando lo riconosce come uno dei diritti (ma anche dei doveri) fondamentali e inviolabili attraverso cui si realizza la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese; sia, ancora, quando riconosce la posizione del tutto nuova del lavoratore all'interno dell'impresa.

Enrico Grosso ha individuato proprio nella «partecipazione» una delle principali anime che popolano «il complesso universo semantico della cittadinanza», utile certamente per riflettere, come egli ha scritto ormai vent'anni fa, «sui possibili esiti cui può condurre la crisi annunciata degli Stati nazionali»⁷⁹, ma paradigmatica anche della costruzione di un nuovo rapporto tra capitale e lavoro nella democrazia industriale proprio nel momento in cui la grande fabbrica perde la sua centralità.

Prevalentemente a partire dagli anni Ottanta si assiste infatti alla manifestazione

di due fenomeni almeno apparentemente paralleli: mentre da una parte il postfordismo, «con il suo seguito di flessibilità quantitativa e di turbolenza organizzativa», muove verso dinamiche di sempre minore coinvolgimento decisionale a causa di una «crescente quota di forza lavoro fluttuante (i lavoratori temporanei e discontinui)» che tende a identificarsi poco con l'azienda⁸⁰, dall'altra la Comunità europea ha sviluppato un'intensa attività normativa relativamente a diverse forme e gradi di partecipazione dei lavoratori, dal diritto di informazione alla consultazione fino ai diritti di partecipazione nella *governance* delle imprese⁸¹. L'influenza dell'ordinamento europeo, sebbene non possa essere sopravvalutata, si è sentita anche in Italia, sia – come si è sostenuto – attraverso la trasposizione di alcune direttive europee sull'argomento a partire dagli anni Duemila, sia con il riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'impresa, «che conferma e rafforza il principio dell'art. 46 Cost., raccordandolo al modello sociale europeo»⁸². Negli ultimi anni, infatti, sebbene le numerose proposte legislative in materia siano rimaste per gran parte sulla carta, hanno avuto comunque il merito di ricollocare l'art. 46 al centro del dibattito. Così, tra chi ha visto nella riforma del diritto societario del 2004 un'«enorme occasione perduta» per dargli finalmente attuazione⁸³ e chi si è chiesto, più in generale, se sia opportuna una «nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali»⁸⁴, non è mancato chi ha invocato apertamente «la necessità» di una legge finalmente attuativa dell'articolo⁸⁵.

- ¹ C. Rosselli, *Socialismo liberale*, a cura di J. Rosselli, introduzione e saggi critici di N. Bobbio, Torino, Einaudi, 1997, p. 108.
- ² Non è questa la sede per entrare nel merito dei propositi di Rosselli di raggiungere l'emancipazione totale della classe operaia; l'emancipazione, scriveva, «o sarà integrale – corpo e anima – o non sarà», *ibidem*.
- ³ A. Tilgher, *Homo faber. Storia del concetto di lavoro nella civiltà occidentale: analisi filosofica di concetti affini*, Roma, Libreria di scienze e lettere, 1929, p. 123.
- ⁴ Si veda, per una riflessione di carattere generale, G. Procacci, *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013.
- ⁵ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello Stato e le vie della società civile*, Bologna, il Mulino, 1992.
- ⁶ Citato in G. Berta, *Società industriale*, in «Enciclopedia delle scienze sociali», Treccani, 1998, <http://www.treccani.it/enciclopedia/societa-industriale_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/>, luglio 2018. Commons polemizzava indirettamente con Beatrice e Sidney Webb che nel loro libro *Industrial democracy*, dato alle stampe nel 1897, avevano presentato le loro ricerche sul metodo rappresentativo e sulle politiche contrattuali delle Trade Unions inglesi e teorizzato, in merito al futuro delle istituzioni democratiche, una possibile soluzione della democrazia politica nella democrazia industriale (La prima edizione italiana del volume dei Webb, *Democrazia industriale*, risale al 1907).
- ⁷ C. Prato, *Problemi del lavoro nell'ora presente. Riassunti di lezioni tenute all'Università Commerciale Luigi Bocconi dal 4 al 10 maggio 1919*, Milano, Treves, 1920, p. 118.
- ⁸ In proposito si rinvia a F. De Felice, *Alle origini del welfare contemporaneo. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, nuova ed. riveduta ed ampliata con il capitolo terzo inedito, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2007.
- ⁹ Per una particolare attenzione al quadro europeo, in chiave comparata, cfr. *I Consigli di fabbrica in Europa*, a cura dell'Associazione fra le società italiane per azioni, Roma, 1945.
- ¹⁰ F. Turati, *Il controllo operaio sulla fabbrica (1920)*, in *Antologia della Critica Sociale 1891-1926*, a cura di G. Arfè, Manduria, Lacaita, 1992, pp. 450-451.
- ¹¹ A. Gramsci, *Due rivoluzioni*, in *L'Ordine Nuovo (1919-1920)*, a cura di V. Cerratana e A.A. Santucci, Torino, Einaudi, 1987, pp. 570-571. Ma si veda, più in generale, P. Spriano, «L'Ordine nuovo» e i consigli di fabbrica, Torino, Einaudi, 1971.
- ¹² Così nella relazione al disegno di legge. Il testo della relazione e del disegno di legge, unitamente ai progetti elaborati dalle confederazioni sindacali e dalla Confindustria sono pubblicati 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, Failli, 1947, vol. 2, pp. 41-46 (le cit. sono alle pp. 41 e 44).
- ¹³ S. Musso, *Esperienze storiche di partecipazione: i Consigli di Gestione nel secondo dopoguerra*, in G. Amari (a cura di), *I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia. Storia e prospettive*, presentazione di S. Camusso, Roma, Ediesse-Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2014, p. 26. Più in generale Ch.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1999.
- ¹⁴ Le considerazioni di Fraenkel sono riprese da S. Lieto, *La partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. Il difficile processo di democratizzazione per un'impresa al plurale*, in «Democrazia e diritto», n. 1-2, 2011, p. 432. Più in generale, su Weimar come "laboratorio" si vedano i testi raccolti in G. Arrigo, G. Vardaro (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Roma, Lavoro, 1982.
- ¹⁵ Cfr., tra gli altri, A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010; I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.
- ¹⁶ S. Musso, *Storia del lavoro in Italia dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 145-163.
- ¹⁷ Cfr. L. Ganapini, *La Rsi e l'ultimo fascismo. Una rilettura critica della storiografia*, in «L'impegno», n. 3, 2000, <www.storiagoblive.it/pagine/editoria/ganapini300.html>, luglio 2018.
- ¹⁸ Sul nuovo ordinamento sindacale, la socializzazione delle imprese e la riforma dell'ordinamento corporativo sotto la repubblica sociale cfr. R. Bonini, *La Repubblica sociale italiana e la socializzazione delle imprese: dopo il Codice civile del 1942*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 215-396.
- ¹⁹ Sul dibattito politico-istituzionale intorno ai Consigli di gestione nel periodo costituente mi permetto di rinviare a L.P. D'Alessandro, *I Consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 119-147 (numero speciale su «Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali).
- ²⁰ Ancora nel 1943, quando ormai anche alcuni dei protagonisti dell'esperienza e del confronto sul corporativismo ne avevano sancito a più riprese il fallimento, egli aveva dato alle stampe un volume dal titolo *Il volto corporativo della nuova Europa*, Milano, Bocca, 1943.
- ²¹ M. Gianturco, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende*, in Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro, Memorie su argomenti economici*, Roma, Stabilimento tipografico U.e.s.i.s.a., 1946, vol. III, p. 197.
- ²² A questo proposito rinvio, da ultimi

- mo, ai saggi contenuti nel recente numero speciale della «Rivista trimestrale di diritto pubblico» n. 1, 2018 su «Le grandi voci lontane»: ideali costituenti e norme costituzionali.
- ²³ Per il testo del discorso si veda F. Parri, *Scritti 1915-1975*, Milano, Feltrinelli, 1976, pp. 192-193. Più in generale sul tema si veda P. Pombeni, *Fondazione o rifondazione della democrazia?*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del Convegno di studi*, Roma 19, 20, 21 ottobre 1995, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997, pp. 329-339.
- ²⁴ E quanto si sostiene nella relazione della Sottocommissione per i problemi sindacali istituita nell'ambito Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, in Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro. Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste*, Roma, Stabilimento tipografico U.e.s.i.s.a., 1946, vol. 1, p. 83.
- ²⁵ Si veda, tra gli altri, F. Burzio, *Essenza e attualità del liberalismo*, Torino, Utet, 1945, p. 196, al quale rinvia R. Ferrucci, *Consigli di gestione*, in *Enciclopedia del diritto, Conti-Contratto*, Milano, Giuffrè, 1961, vol. IX, p. 219.
- ²⁶ C. Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro. Lineamenti di una teoria generale*, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 67.
- ²⁷ A. Bertolino, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretta da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 431.
- ²⁸ Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro* cit., p. 69.
- ²⁹ G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, II, *L'area socialista. Il Partito comunista italiano*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 348-349.
- ³⁰ Cfr. G. Petrillo, *Impresa, tecnici e Stato nella breve vita dei Consigli di gestione*, in G. De Luca (a cura di), *Pensare l'Italia nuova. La cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1995*, Ciriec, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 460.
- ³¹ A. Pesenti, *Prefazione*, in *Il dibattito sui Consigli di gestione. Atti del Convegno tenutosi all'Università Bocconi sotto la Presidenza di Giovanni De Maria*, Milano, O. Piccardi, 1946. Gli atti del convegno sono ora ripubblicati in Amari (a cura di), *I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia* cit. (la citazione è a p. 55 di quest'ultima pubblicazione).
- ³² Dalla stessa relazione al disegno di legge si rileva che alla fine del 1946 i Consigli di gestione erano ormai circa 500.
- ³³ Si vedano la relazione e il disegno di legge in Ministero per l'industria e il commercio, *Disegno di legge sull'istituzione dei Consigli di gestione nelle imprese industriali e commerciali: proposto dal ministro per l'Industria e il commercio (Morandi) e dal ministro per il Lavoro e la previdenza sociale (D'Aragona)*, al Consiglio dei ministri per la presentazione all'Assemblea costituente, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946.
- ³⁴ A. Sandulli, *Massimo Severo Giannini e la democrazia industriale nell'immediato secondo dopoguerra*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2015, p. 892.
- ³⁵ Ministero per la Costituente, *Rapporto della commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II *Industria*, I *Relazione*, II, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947, pp. 334-357. Sui lavori della Commissione economica si veda almeno V. Strinati, *Alcuni temi della politica industriale del dopoguerra negli atti del ministero per la Costituente*, in Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Firenze, La nuova Italia scientifica, 1995, in particolare, sul tema dei Consigli di gestione, pp. 155-170.
- ³⁶ Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, I, *Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste* cit., pp. 88-92.
- ³⁷ Per una ricostruzione complessiva del dibattito si rinvia a P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 1977, pp. 109-150, e a G. Ghezzi, *Art. 46*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, III, *Art. 45-47*, Bologna, Zanichelli, 1980, in particolare pp. 96-100.
- ³⁸ Assemblea costituente, *Atti della Commissione per la Costituzione (d'ora in poi AC, ACC), Relazioni e proposte*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1947, vol. II, pp. 109-110.
- ³⁹ Non differente la proposta che di lì a pochi giorni, il 16 ottobre, avrebbe formulato Palmiro Togliatti nella relazione su *I principi dei rapporti sociali (economici)* nella I Sottocommissione, quella sui diritti e doveri dei cittadini: «In ogni azienda che occupi più di un numero di salariati, tecnici ed impiegati che sarà determinato con legge, sono organizzati consigli di gestione per il controllo della produzione da parte dei lavoratori di tutte le categorie e nell'interesse della collettività», ivi, p. 67. Articolo poi richiamato dal segretario comunista nella seduta plenaria dell'Assemblea, l'11 marzo 1947.
- ⁴⁰ Cfr. Conti, Pieretti, Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente* cit., p. 352.
- ⁴¹ Così Ghezzi, *Art. 46*, cit., p. 97.
- ⁴² Intervento dell'onorevole Domenidò, AC, ACC, *Discussioni: prima sottocommissione dal 26 luglio 1946 al 19 dicembre 1946; terza sottocommissione dal 26 luglio 1946 al 26 ottobre 1946*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948, vol. I, p. 156.
- ⁴³ Ivi, p. 157.

- ⁴⁴ Ivi, pp. 159-161.
- ⁴⁵ Ivi, p. 172.
- ⁴⁶ Ivi, p. 174.
- ⁴⁷ Confederazione generale dell'industria italiana, *I consigli di gestione* cit., pp. 247-248.
- ⁴⁸ Questo il testo rielaborato: «I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera».
- ⁴⁹ Atti Assemblea Costituente, *Discussioni, dal 16 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948, vol. IV, p. 4019. Ghidini, a nome dei socialisti, confermò di preferire l'art. 43 così come era emerso dalla terza Sottocommissione.
- ⁵⁰ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in «Il diritto del lavoro», n. 1, 1954, p. 181.
- ⁵¹ A. Robbiati, *Il dibattito costituzionale dai Consigli di gestione all'articolo 46*, in «L'impresa al plurale. Quaderni della partecipazione», nn. 3-4, 1999, pp. 189.
- ⁵² Ferrucci, *Consigli di gestione* cit., p. 224.
- ⁵³ *Ibidem*.
- ⁵⁴ M. Luciani, *Il lavoro nella Costituzione*, in «Studi e ricerche di storia contemporanea», n. 68, 2007, p. 141 (numero monografico su *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, a cura di B. Pezzini e M. Baronchelli). Tra i titoli più recenti si veda quantomeno i due pamphlet di N. Urbinati, *Costituzione italiana. Articolo 1*, Roma, Carocci, 2017 e G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, Einaudi, 2013. Merita di essere citato, per le numerose suggestioni rispetto al tema trattato, il saggio di P. Costa, *Cittadinanza e "simboli di fondazione": una lettura del processo costituente in Italia (1946-1947)*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana, atti del convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Roma, Carocci-Fondazione Istituto Gramsci, 1998, pp. 99-136.
- ⁵⁵ Luciani, *Il lavoro nella Costituzione* cit., pp. 139-141. Sono ovviamente esclusi dal conteggio i riferimenti ai «lavori» parlamentari.
- ⁵⁶ M.S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in «Rivista giuridica del lavoro», n. I-II, 1949, poi in Id., *Scritti, 1949-1954*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. 3, p. 110.
- ⁵⁷ Cfr. R. Sanlorenzo, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in «Questione giustizia», n. 6, 2008, pp. 39-40.
- ⁵⁸ U. Terracini, *La Costituzione e i diritti del lavoro*, in *Costituzione della Repubblica*, Roma, 1948, poi con il titolo *Repubblica e Costituzione*, in E. Santarelli (a cura di), *Dalla Monarchia alla Repubblica 1943-1946*, Roma, Editori Riuniti, 1974, pp. 219-220 (si cita da quest'ultima edizione). Sull'attività di Terracini nel periodo costituente mi permetto di rinviare a L.P. D'Alessandro, *Umberto Terracini nel "partito nuovo" di Togliatti*, prefazione di A. Vittoria, Roma, Aracne, 2012, pp. 85-98.
- ⁵⁹ G. Di Vittorio, *Lo Statuto dei diritti del lavoro (Dalla relazione al III Congresso della Cgil)*, in Id., *L'uomo, il dirigente. Antologia delle opere, 1952-1957*, a cura di A. Tatò, Roma, Editrice sindacale italiana, 1970, vol. 3, p. 97. Più in generale sul tema cfr. B. Settis, *La Costituzione nelle fabbriche. Appunti su contratto sociale fordista e compromesso costituente*, in «Scienza & politica», n. 57, 2017, pp. 69-83.
- ⁶⁰ G. Di Vittorio, *Salvare la Costituzione*, in «Lavoro», 5 aprile 1953, ora in G. Di Vittorio, *In difesa della Repubblica e della democrazia*. *Antologia di scritti 1951-1957*, a cura di F. Giasi, Roma, Ediesse, 2007, p. 202.
- ⁶¹ S. Leonardi, *Ideologie giuridiche e politiche sindacali nel dibattito costituente sulla partecipazione operaia: l'art. 46*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 87. Utile è la distinzione teorica che ivi (p. 83) si riporta tra democrazia industriale e democrazia economica (ripresa da C.B. Macpherson, *Ascesa e caduta della giustizia economica*, Roma, Lavoro, 1990): «mentre la prima "riguarda in primo luogo le decisioni relative alla produzione (condizioni di lavoro, metodi di produzione e anche fini e allocazione della produzione)" la seconda "riguarda in primo luogo la distribuzione dei beni sociali nell'intera società"».
- ⁶² A. Barbera, *La Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Milano, Giuffrè, 2015, vol. VIII, p. 289.
- ⁶³ T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in «Diritto on line», Treccani, 2017, <www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dei-lavoratori-alla-gestione-delle-imprese_%28Diritto-online%29/>, luglio 2018.
- ⁶⁴ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 240.
- ⁶⁵ Così Franco Livorsi nell'introduzione agli atti del convegno da lui curati con il titolo *Stato e Costituzione. Atti del convegno organizzato dall'Issoco e dal comune di Alessandria*, Venezia, Marsilio, 1977, p. 7.
- ⁶⁶ P. Boni, *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, ivi, p. 124.
- ⁶⁷ Per una articolata lettura di lungo periodo cfr. G. Amari, *La democrazia industriale economica, sociale e politica in Italia*, in Id. (a cura di), *I Consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia* cit., pp. 207-276.
- ⁶⁸ Questi due momenti della biografia di Boni sono ricordati da G. Benvenuto, *Ricordo di Piero Boni*, in «Economia & lavoro», n. 1, 2015, p. 19 (numero monografico su *Piero Boni: un socialista al servizio della libertà*); ma si veda, più in generale, P. Boni, *Fiom. 100 anni di un sindacato industriale*, Roma, Meta-Ediesse, 1993, pp. 132-133, 266.
- ⁶⁹ Merita di essere citata, in controtendenza, la longevità (fino al 1971) dell'esperienza dei Consigli di gestione alla Olivetti di Ivrea, ascrivibile a un capitalismo sociale e comunitario in grado di coniugare l'efficienza e la redditività dell'azienda con la democrazia

- industriale. Cfr. S. Musso, *La partecipazione nell'impresa responsabile. Storia del Consiglio di gestione Olivetti*, Bologna, il Mulino, 2009.
- ⁷⁰ S. Leonardi, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in «Lavoro e diritto», n. 3, 1997, p. 470.
- ⁷¹ Boni, *Il diritto al lavoro nella Costituzione cit.*, p. 123. In questa logica Boni proponeva anche la «revisione» dell'art. 39 relativo all'ordinamento sindacale.
- ⁷² Ne è testimonianza il seminario sulla crisi italiana svoltosi nel marzo 1977 a Torino sotto gli auspici della Fondazione Luigi Einaudi con la viva partecipazione di storici, costituzionalisti, economisti, sociologi e politologi. Gli atti furono poi pubblicati due anni dopo in due volumi: L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana* (vol. I, *Formazione del regime repubblicano e società civile*; vol. II, *Sistema politico e istituzioni*), Torino, Einaudi, 1979. Per una riflessione più recente si vedano i saggi, frutto di un ciclo di convegni, raccolti in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, vol. IV.
- ⁷³ Per una efficace ricostruzione interpretativa di questo periodo cfr. F. De Felice, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in Id., *L'Italia repubblicana. Nazione e sviluppo. Nazione e crisi*, a cura di L. Masella, Torino, Einaudi, 2003, pp. 137-290 (originariamente in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1996, vol. 3, t. 1).
- ⁷⁴ Su questi aspetti in chiave di storia costituzionale cfr. E. Cheli, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, relazione tenuta al convegno «Le riforme per l'Italia», organizzato dalla provincia di Firenze, 5 marzo 2010, <<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CHL/CHLI/Riforme-costituzionali-tra-politica-e-storia.pdf>>, luglio 2018.
- ⁷⁵ Per una sintesi del dibattito allora in corso cfr. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 a oggi*, Roma, Carocci, 2007, pp. 87-124.
- ⁷⁶ A. Jeammaud, *Lavoro: le parole del diritto, i valori e le rappresentazioni*, in P. Tullini (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Bologna, Zanichelli, 2009, p. 54. Per una lettura storica di lungo periodo cfr. E. Bartocci, *Lavoro e cittadinanza nella società industriale*, in «Economia & lavoro», n. 3, 2015, pp. 159-174.
- ⁷⁷ In proposito si rinvia a G. Brunelli, G. Cazzetta (a cura di), *Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana. Materiali dall'Incontro di studio*, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Milano, Giuffrè, 2013. Rinvio alle relazioni di storici e costituzionalisti raccolte in questo volume per una approfondita riflessione e messa a punto sull'onda lunga del dibattito "costituente" che, avviato in quella fase, giunge fino ai nostri giorni.
- ⁷⁸ Per una recente discussione sul nesso cittadinanza-lavoro cfr. L. Baldissara, M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, Feltrinelli, 2017, <<http://fondazionefeltrinelli.it/schede/ebook-lavoro-e-cittadinanza/>>, luglio 2018; in particolare I. Stolzi, *Lavoro e cittadinanza: ascesa e declino di un binomio*, ibid. Per un approccio al tema improntato sulla sociologia del lavoro si veda anche M. Ambrosini, B. Beccalli (a cura di), *Lavoro e nuova cittadinanza, cittadinanza e nuovi lavori*, Milano, Franco Angeli, 2000. Vale la pena segnalare che l'acquisita centralità del lavoro nel testo costituzionale è stata interpretata anche come una limitazione dello Stato sociale (e quindi della cittadinanza), poiché i diritti sociali non furono riconosciuti «a tutti i cittadini indistintamente ma soltanto ai lavoratori», L. Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, Ministero per i beni culturali, 2000, p. 188.
- ⁷⁹ E. Grosso, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Legge diritto giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, Annali, vol. 14, pp. 140-141.
- ⁸⁰ M. Carrieri, *La partecipazione oscillante: il lavoro nell'impresa*, in «Partecipazione e conflitto», n. 0, 2008, p. 171.
- ⁸¹ Cfr. M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, Vita e Pensiero, 2012; M. Biasi, *Il mondo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzione e prospettive nel confronto col modello tedesco ed europeo*, Milano, Egea, 2013.
- ⁸² Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese cit.*
- ⁸³ L. De Angelis, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in «Ricerche giuridiche», n. 1, 2012, p. 31. Per una lettura incentrata sul paradigma continuità/rotture cfr. F. Vella, *L'impresa e il lavoro: vecchi e nuovi paradigmi*, in G. Amari (a cura di), *I Consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia cit.*, pp. 169-206.
- ⁸⁴ L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- ⁸⁵ C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, ivi, pp. 185-210; ma dello stesso autore si veda anche *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella recente progettazione legislativa*, in Id. (a cura di), *Lavoro e impresa. La partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 118-121.