



Moneta e Credito

vol. 74 n. 293 (marzo 2021)

Numero speciale: lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni

Inquadrare lo Statuto dei lavoratori nei suoi tempi

GIANFRANCO PASQUINO*

Abstract:

Lo Statuto dei lavoratori è stato un grande successo del Partito Socialista Italiano e dei governi di centro-sinistra. Questo lavoro esplora alcuni fattori del contesto internazionale che hanno permesso questa riforma di fase in Italia. Cambiamenti nell'approccio dell'amministrazione USA, una successione difficile a capo del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, il rinnovamento nella Chiesa Cattolica con il Concilio Vaticano, e la crescita della classe lavoratrice in Italia e il ruolo del ministro del lavoro socialista vanno tutti riconosciuti come fattori che hanno reso possibile questa significativa innovazione legislativa. Lo Statuto contiene infatti una visione del futuro, di una nuova società ancora a venire.

Understanding the Charter of Workers' Rights in this historical context

The Charter of Workers' Rights was a major achievement of the Italian Socialist Party and of the center-left governments. This article explores some of the factors in the international context that allowed the appearance of a phase of reforms in Italy. Changes in the policies of the US administration; a difficult leadership succession in the Communist Party of the Soviet Union; the renewal of the Catholic Church thanks to the Vatican Council; and the enlargement of the Italian working class plus the role of the Socialist Minister of Labor must all be given credit for a truly significant piece of legislation. The Charter also contained a vision of the future, of a new society, still to come.

Università di Bologna e
Accademia dei Lincei,
email: gpasquino@johnshopkins.it

Per citare l'articolo:
Pasquini G. (2021), "Inquadrare lo Statuto dei lavoratori nei suoi tempi", *Moneta e Credito*, 74 (293): 27-33

DOI: https://doi.org/10.13133/2037-3651_74.293_3

JEL codes:
J5, K31, Z13

Keywords:
Workers' rights; Socialist party;
Reformism; Center-left; Communist party;
International system

Homepage della rivista:
<http://www.monetaecredito.info>

Al fine di comprendere in maniera soddisfacente e convincente qualsiasi legge importante, è spesso indispensabile inquadrarla nel contesto nel quale è stata preparata, discussa e approvata. Questa impostazione mi pare particolarmente, ma non unicamente, utile per quel che riguarda lo Statuto dei lavoratori (Legge n. 300/1970). Non sta nelle mie capacità e neppure nell'intento di questo articolo tracciare un inquadramento giuridico di quel testo, dei suoi punti di partenza e dei contenuti, nell'ambito della legislazione sul lavoro allora esistente in Italia. Cercherò, invece, di collocare lo Statuto dei lavoratori, come merita, all'interno delle tendenze politiche, sociali e culturali che possono essere individuate e evidenziate in quei tempi e che servono a rendere migliore e più feconda la comprensione e l'interpretazione di una legge fortemente innovativa. Procederò a questo compito cercando di evitare qualsiasi nostalgia riguardante gli anni Sessanta, le aspettative e le speranze allora nutrite, ma con la oramai acquisita consapevolezza che quelle opportunità di trasformazione non si sono

* Contributo al convegno "Lo Statuto dei lavoratori compie cinquant'anni" organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei in collaborazione con Economia civile e Fondazione Brodolini, tenuto il 4 dicembre 2020.



ripresentate e che, di conseguenza, i riformisti hanno l'obbligo di costruirne altre quasi ex novo.¹

Il contesto internazionale, come viene spesso ricordato, ancorché senza adeguati approfondimenti, stava offrendo notevoli novità ritenute da più parti e da più punti di vista non solo positive in sé, ma molto promettenti. Fortemente voluto da Papa Giovanni XXIII (1958-1963), si aprì nell'ottobre 1962 il Concilio Vaticano II che portò nella Chiesa cattolica una straordinaria, quasi impensabile, ondata di rinnovamento di idee e di comportamenti che improntò tutto il decennio e oltre e che, naturalmente, riguardò anche il mondo del lavoro. Nel novembre del 1960 fu eletto alla Casa Bianca il giovane (e cattolico) senatore del Massachusetts John F. Kennedy che, nel suo discorso inaugurale, annunciò al mondo l'ascesa in politica della generazione nata nel secolo XX. Due anni prima Nikita Krusciov, nato alla fine del secolo XIX, era diventato il capo del Partito Comunista dell'Unione Sovietica che portò fuori dalla tragica esperienza dello stalinismo, e che aprì l'importante pagina della distensione fra USA e URSS. Almeno per qualche anno sembrò che la Guerra Fredda scomparisse dalla scena dei rapporti internazionali caratterizzati da un preoccupante equilibrio del terrore fra le due grandi potenze dotate di armamenti nucleari. Invece, la crisi dei missili a Cuba nell'ottobre del 1962 provocò un'impennata, ma anche l'inizio di un ravvedimento. Il seguito è punteggiato da alti e bassi.

L'amministrazione Kennedy, qui i verbi contano, acconsentì e/o prese atto dell'ingresso dei socialisti italiani nelle coalizioni di centro-sinistra (l'autorevole storico Arthur J. Schlesinger Jr., uno dei consiglieri del Presidente, si vantò di aver contribuito a una visione degli USA più aperta della politica italiana), mentre l'amministrazione Johnson sprofondò nelle paludi del Vietnam. La famosa offensiva del Tet nel febbraio 1968 pose fine alla Presidenza Johnson che nel marzo di quell'anno annunciò la sua rinuncia a cercare un nuovo mandato. Nel frattempo, però, la sua politica di riforme, condensata nella formula "*Great Society*" liberò energie e opportunità, seconda solo al *New Deal* di Franklin Delano Roosevelt. Nell'Europa centro-orientale, dopo la defenestrazione di Krusciov nell'ottobre 1964, sembrò avanzare un comunismo riformista o, meglio, la possibilità di una riforma dall'interno dei regimi comunisti. Il punto più alto del tentativo riformatore fu costituito dalla Primavera di Praga guidata da Alexander Dubcek spenta dai carri armati sovietici il 21 agosto 1968 e seppellita dal riconoscimento USA (la dottrina enunciata da Helmut Sonnenfeldt, il più stretto collaboratore di Henry Kissinger) che la Cecoslovacchia faceva pienamente parte della zona d'influenza sovietica e che, di conseguenza, gli USA non avrebbero preso nessuna contromisura. Dall'equilibrio del terrore le relazioni USA-URSS sfociavano nell'accettazione di reciproche sfere d'influenza e nel riconoscimento di sovranità limitatissime all'interno delle quali pure si muoveva qualcosa.

Dunque, negli anni Sessanta il contesto internazionale presentò zone di luce e zone d'ombra, ma in qualche modo la politica italiana sembrò potere respirare aria nuova. Tuttavia, sarebbe sbagliato ritenere che quel che ci fu in quegli anni di riformismo italiano sia stato conseguenza, più o meno diretta, della incerta distensione e di incoraggiamenti provenienti dall'esterno del paese.

Il contesto politico nazionale stava mutando in maniera molto significativa, ma preparata gradualmente con lo sganciamento del Partito Socialista Italiano (PSI) dal Partito Comunista

¹ Molto è stato scritto sugli anni Sessanta del secolo scorso. Ai fini di una migliore comprensione del quadro politico e economico nel quale si inseriva lo Statuto dei lavoratori, credo che i volumi di Amato e Graziosi (2013) e di Capussela (2019) siano letture indispensabili.

Italiano (PCI), già iniziato nella seconda metà degli anni Cinquanta. L'apertura a sinistra e il primo governo di centro-sinistra sembrarono una svolta epocale, l'inizio delle tanto attese "magnifiche sorti e progressive". Fu il titolo, attribuito a Pietro Nenni, del quotidiano socialista *Avanti!* del 6 dicembre 1963: "Da oggi ognuno è più libero. I lavoratori rappresentati nel governo del Paese", a mettere in evidenza quella che era una effettiva conquista storica (e tale rimane anche se molti malintenzionati commentatori e analisti ne tentano periodicamente il ridimensionamento). Purtroppo, già nel gennaio 1964, la scissione di Basso, Valori e Vecchietti, che dette vita al Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP), indebolì i socialisti al governo. Poi, sempre con il pregnante lessico di Nenni, "il tintinnar di sciabole" (compresa, soprattutto, quella del generale De Lorenzo) segnalò drammaticamente che in Italia qualsiasi azione di governo davvero riformista avrebbe incontrato poderose e pericolose resistenze. Le dimissioni del Governo Moro-Nenni a fine giugno 1964 rappresentarono già la chiusura della prima, più incisiva fase del centro-sinistra.

Mi sono talvolta chiesto se l'invito rivolto nell'ottobre 1964 sulle pagine del settimanale *Rinascita* da Norberto Bobbio ai comunisti subito dopo la citata defenestrazione di Krusciov, a costruire un Partito Unico dei Lavoratori insieme ai socialisti – al quale rispose, in maniera tra l'ellittico e l'interlocutorio, ma, comunque, non positivamente, Giorgio Amendola – non sottintendesse anche la necessità di potenziare l'azione dei socialisti al governo.² Certo è che, altresì a causa dell'improvvisa scomparsa di Togliatti nell'agosto 1964, il PCI era entrato in una fase di ricerca del ruolo da svolgere e dell'opposizione da fare al governo di centro-sinistra. Né, certo, quel ruolo poteva essere definito dallo scambio di lettere fra Riccardo Lombardi e Palmiro Togliatti di un anno prima, nel quale il segretario del PCI rivelava ambiguità e contraddizioni non facilmente risolvibili. Non esiste un bilancio condiviso dell'azione dei comunisti in questa fase. Persino per quel che riguarda lo Statuto dei lavoratori, al quale non poterono non guardare con grande interesse e malcelata simpatia politica, il loro comportamento fu, in definitiva, non lineare, ma ambiguo. Infatti, nel voto finale si astennero. Ancora oggi è giusto interrogarsi sul significato di quell'astensione.

Del contesto politico nazionale di quei tempi ha fatto parte anche tutto quello che chiamiamo Sessantotto (rimando alla molto intelligente analisi di Flores e Gozzini, 2018). Naturalmente, bisogna sapere scegliere quel che di rilevante c'è, con riferimento possibile e plausibile allo Statuto dei lavoratori. Qui, in maniera alquanto sommaria che, sicuramente, merita molto più di qualche approfondimento specifico e mirato, solleverò alcuni elementi problematici che contribuiscono a dare una migliore comprensione del contesto. Vi fu una elaborazione operaista contenuta nei *Quaderni Rossi* (1961-1965) di Raniero Panzieri e Mario Tronti. L'ala più vigorosa (è, forse, un eufemismo) del Movimento degli studenti sessantottini fu forse operaista, ma tutto meno che riformista. Il loro interesse per la formulazione di uno Statuto dei lavoratori fu assolutamente marginale. La condizione operaia faceva parte di una mistica, non di conoscenze di vita e di lavoro, di studi e ricerche sul campo, di prospettive di trasformazione e miglioramento. Poco sapevano quei leader studenteschi e meno parevano effettivamente interessati. Non riesco a sfuggire, nei ricordi e nelle letture, all'impressione di una ideologizzazione a tutto campo che andava a scapito delle conoscenze da acquisire e utilizzare, della concretezza delle richieste (*soyez réalistes demandez l'impossible*), della visione del futuro da progettare.

² La risposta è: certamente, sì. Poiché sono convinto che la storia si fa anche con i 'se' e con i 'ma', mi affretto ad aggiungere che quel molto eventuale Partito dei Lavoratori avrebbe cambiato per tempo non soltanto gli sviluppi non positivi di PSI e PCI e della sinistra nel suo insieme, ma anche, conseguentemente, la storia d'Italia.

A molti dei leader studenteschi sembrò quasi che lo Statuto fosse un modo, non per istituzionalizzare conquiste dalle quali riprendere le mosse per meglio avanzare quanto, piuttosto, uno strumento per ingabbiare lo slancio del movimento operaio. Non fu assolutamente questa la posizione dei sindacati e dei sindacalisti, pur nelle loro interpretazioni inevitabilmente differenziate. Aggiungerei, però, anche se l'argomento è (utilmente) controverso, che sarebbe poi mancata ai dirigenti sindacali, e ai molti loro consulenti nell'accademia, la capacità di sfruttare quanto ottenuto in termini di diritti per guardare e andare oltre. Per esempio, approfondendo se e come i diritti dei lavoratori avrebbero potuto "tracimare" nella direzione della *Mitbestimmung* (cogestione) già praticata con successo nella Repubblica Federale Tedesca. Anni dopo, riflettendo sulle promesse non mantenute della democrazia, Norberto Bobbio (1984, p. 16) non mancò di fare riferimento alla (possibilità della) democrazia in fabbrica proprio citando lo Statuto dei lavoratori.

Idee e classe operaia

La citazione di Bobbio non è né casuale né civettuola. Se il filosofo torinese si (pre)occupava della plausibilità/ opportunità di ampliare gli spazi della democrazia, altri grandi studiosi avevano in precedenza dissodato terreni culturali, sociali e, in una certa misura, politici di grande utilità per comprendere il più ampio contesto anche internazionale nel quale si evolveva la condizione operaia. Mi limiterò a tre riferimenti di alto livello. Il primo è alla un tempo notissima tesi della fine delle ideologie formulata da Daniel Bell nel 1959 (trad. it. 1961) del cui libro è opportuno citare anche il sottotitolo: *On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Non posso qui entrare nel merito di un'analisi complessa, articolata, stimolante, ma anche controversa. Mi limito a sottolineare che Bell coglie con acume il passaggio da ideologie forti, specialmente a sinistra, a pratiche sociali che si legittimano sulla base dei risultati. Lo Statuto dei lavoratori ha certamente costituito una degli esiti più significativi di pratica riformista che andava oltre le strette ideologiche. A suo modo, anche Bell (1973) andò assai oltre raccogliendo i suoi saggi nell'ambizioso e brillante volume intitolato *L'avvento della società post-industriale*. Naturalmente, la protezione e la promozione dei diritti dei lavoratori nella società post-industriale si pongono in maniera molto diversa dal passato e, inoltre, si debbono accompagnare alla protezione e promozione dei diritti dei consumatori/fruitori.

Se Bell si era proiettato con audacia e lungimiranza in un futuro di cui scorgeva segnali importanti, l'analisi dell'allora giovanissimo, ma già grande, sociologo politico tedesco Ralf Dahrendorf (1959, trad. it. 1963) fu deliberatamente più legata a sviluppi relativi proprio alla classe operaia, straordinariamente suggestivi e densi di implicazioni. La tesi principale di quel libro (che intendeva "completare" *Il Capitale* di Marx), è che, già alla fine degli anni Cinquanta, le classi sociali, ma soprattutto la classe operaia stavano inesorabilmente perdendo la loro omogeneità. La differenziazione sociale avrebbe richiesto un equilibrio nuovo fra i momenti del conflitto e quelli del necessario consenso. Visto in questa luce, lo Statuto dei lavoratori poteva essere interpretato, oltre che come il sacrosanto riconoscimento che i diritti dei lavoratori non si fermano ai cancelli delle fabbriche, anche come una modalità per conseguire e mantenere il massimo di coesione di classe e, al tempo stesso, per stemperare il conflitto capitale/lavoro. Forse non è un paradosso, ma sicuramente la conseguenza di differenziazioni notevoli all'interno della classe operaia intesa in senso lato, rappresentata da una incompressibile molteplicità di associazioni sindacali, il fatto che il livello di conflitto più

elevato e, persino, più acrimonioso negli anni Sessanta si ebbe nella Gran Bretagna. Non tanto per ridurre e comprimere il potere dei sindacati, ma per contenerlo e per evitarne gli effetti più dannosi, il governo laburista inglese produsse nel 1969 un importante libro bianco: *In Place of Strife: A Policy for Industrial Relations*, ma non riuscì ad ottenere sufficiente consenso dai sindacati per l'attuazione. Non oso suggerire un'analisi comparata dello Statuto con questo importante Libro Bianco, ma credo che potrebbe essere un esercizio nient'affatto privo di insegnamenti molto interessanti.

Saperne di più, anche per meglio cogliere e collocare l'importanza dello Statuto dei lavoratori nel contesto italiano e nella storia del potere dei sindacati e dei lavoratori, richiede approfondimenti, per l'appunto, comparati che, in una certa misura, si trovano nell'imponente insieme di importanti ricerche coordinate da Alessandro Pizzorno e Colin Crouch (1977) riguardanti sei democrazie dell'Europa occidentale: Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Belgio, Olanda. L'analisi delle differenti modalità di espressione delle lotte operaie fa riferimento in misura notevole alla formazione delle identità collettive e alla ricerca di riconoscimento da parte dei lavoratori. "Riconoscimento" è anche quanto si trova nello Statuto dei lavoratori a partire proprio dai diritti attribuiti ai lavoratori.

Rispetto agli altri paesi, compresa la Francia (per l'analisi della quale rimando a Touraine, 1969) che, pure, anche dal punto di vista delle maggiori sigle sindacali, sembrava alquanto simile all'Italia, due elementi apparivano del tutto peculiari al nostro paese fra la seconda metà degli anni Cinquanta e la fine degli anni Sessanta: la grande migrazione dal Sud al Nord e, in larga misura, ad essa sovrapposta, la trasformazione dei contadini in operai. Qualcuno potrebbe aggiungerci la comparsa conseguente dell'"operaio massa", al quale, a maggior ragione, era indispensabile garantire diritti che ne consentissero un inserimento nel sistema produttivo con il minimo di inconvenienti. Invece, quella figura di "operaio massa" venne ideologicamente strumentalizzata per farne il portatore di una qualche prospettiva immaginaria di rivoluzione post-marxista. Con il senno di poi, sappiamo che non è succeduto né il sovvertimento voluto dai teorici elitari dell'operaio massa né il suo inserimento in un soddisfacente quadro di relazioni industriali. L'inserimento è stato incompleto, travagliato, con tensioni e contraddizioni che segnarono tutti gli anni Settanta e che si conclusero con la "marcia dei quarantamila quadri" a Torino. Sembrerebbe persino ipotizzabile avventurarsi lungo lo scosceso percorso che conduce ad una rivoluzione di aspettative crescenti rapidamente rovesciatasi in una cascata di delusioni inquietanti.

Lo Statuto codificò una situazione al punto più elevato allora conseguibile. Purtroppo, gli sviluppi successivi sono stati caratterizzati da elementi di notevole turbolenza economica e sociale nella quale includo anche le sanguinose attività delle sigle rosse nella lotta armata giustificata in nome della classe operaia. Al proposito, mi fa molto piacere citare il libro scritto nel 1981 dall'autorevole giuslavorista Federico Mancini (1927-1999), collega e amico di Gino Giugni (1927-2009), perché teorizza con grande lucidità il compito dei riformisti (non solo degli intellettuali).

Riflettendo oltre, nessuna descrizione degli elementi di contesto, già di per sé inevitabilmente frammentata e frammentaria, sarebbe adeguata a rendere comprensibile e apprezzabile lo Statuto dei lavoratori se non contenesse una visione più ampia. All'uopo, vorrei fissare due paletti: uno, quello che sta nell'annuncio di Nenni, è la crescita del tasso di libertà collettive apportato dal primo governo di centro-sinistra. L'altro, contenuto nell'articolo di fondo dell'*Avanti!*, è la Costituzione (quella "rivoluzione promessa" secondo Piero Calamandrei) che entrò in fabbrica. Libertà e Costituzione delineano il campo entro il quale si

svolse allora la partita riformista. Infatti, da qualsiasi punto di vista si affronti la tematica del riformismo, è evidente che le riforme mirano ad ampliare la libertà dei cittadini: libertà di scelta; libertà d'azione; libertà da accadimenti pericolosi e perniciosi. La libertà sta in un contesto nel quale si trovano non soltanto i diritti economici, a partire dal diritto al lavoro e a tutto quello che vi è collegato, ma stanno anche le "opportunità", le libertà di perseguire i propri personali obiettivi, alle quali diede notevole impulso la riforma della scuola media unica. Dirò di più: vi si possono ricomprendere anche altri diritti di libertà che nel proseguimento della stagione del centro-sinistra condussero, con il molto importante contributo dei radicali di Marco Pannella e Emma Bonino, alla legge sul divorzio e a quella sull'interruzione della gravidanza.

Sulla Costituzione il discorso è molto più complesso a causa della confusione concettuale, ma anche di valutazioni e di proposte infondate, insensate, formulate a partire dal 1976 con intenti più o meno consapevolmente e deliberatamente manipolatori. Negli anni Sessanta il compito riformista consisteva essenzialmente nell'attuare la Costituzione, cosicché è giusto sottolineare che lo Statuto dei lavoratori non andò abbastanza avanti poiché per contrasti interni al mondo sindacale non procedette a dare piena e compiuta attuazione agli art. 39 e 40. Grande fu la responsabilità delle tre maggiori confederazioni sindacali che neppure oggi,³ per quanto più consapevoli delle conseguenze negative, per loro, per le relazioni industriali, per il sistema socio-economico, della mancata regolamentazione, sanno (e vogliono) procedere.

La riflessione conclusiva riguarda il riformismo. Lo Statuto dei lavoratori nella visione politica del Ministro del Lavoro Giacomo Brodolini e del professore Gino Giugni, che ne fu l'estensore principale, faceva parte integrante di un pacchetto di trasformazioni che i socialisti avevano messo a fondamento (e giustificazione) della loro alleanza di governo con i democristiani. La *raison-d'être* del centro-sinistra doveva essere quella di fare riforme che cambiassero profondamente il paese: "riforme di struttura" nell'espressione, a mio parere, pregnante, di Riccardo Lombardi, ma molto, ingiustamente, criticata. Lo squilibrio di potere fra i datori di lavoro e i lavoratori caratterizza(va) "strutturalmente" quei rapporti. Intaccarlo, rimodellarlo, portarlo a un livello diverso fu un'operazione effettivamente riformista. Ma riformismo è anche la consapevolezza che nessuna riforma è perfetta e destinata a durare in eterno. Riformismo è riformare periodicamente le riforme. Su questo terreno la sinistra italiana, divisa e conflittuale, si è dimostrata riluttante e spesso incapace.⁴ Gli eventi successivi concernenti lo Statuto dei lavoratori ne sono la prova provata. Cambiati i contesti, internazionale (la competizione), politico-nazionale (il declino dei partiti), socio-economico e culturale (la frammentazione delle classi sociali), i riformisti italiani non hanno saputo cambiare coerentemente la riforma che, però, rimane uno dei punti più alti del riformismo socialista nel centro-sinistra.

Riferimenti bibliografici

- Amato G. e Graziosi A. (2013), *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna: Il Mulino.
 Bell N. ([1959] 1961), *La fine dell'ideologia*, Milano: SugarCo.
 Bell N. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books.
 Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi.

³ La visione di sintesi si trova in Regini (2015).

⁴ Purtroppo, incapace anche di apprendere dalle esperienze europee che hanno reso migliori le condizioni di lavoro e di vita delle classi operaie.

- Capussela A. (2019), *Declino. Una storia italiana*, Roma: Luiss University Press.
- Dahrendorf R. ([1959] 1963), *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Roma-Bari: Laterza.
- Flores M. e Gozzini G. (2018), *1968. Un anno spartiacque*, Bologna: Il Mulino.
- Mancini F. (1981), *Terroristi e riformisti*, Bologna: Il Mulino.
- Pizzorno A. e Crouch C. (a cura di) (1977) *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacati e stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri.
- Regini M. (2015), *Trade Unions*, in E. Jones e G. Pasquino (a cura di), *The Oxford Handbook of Italian Politics* (pp. 528-540), Oxford: Oxford University Press.
- Touraine A. (1969), *La société post-industrielle*, Parigi: Denoël.