

RELAZIONE

LO STATUTO DEI LAVORATORI E L'UMANESIMO SOCIALISTA

di Enzo Bartocchi

Per comprendere le ragioni e la portata della legge che detta *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*, legge conosciuta come Statuto dei lavoratori, occorre, a mio avviso, far riferimento in particolare a due elementi che soli possono renderla pienamente intelligibile. Essi sono, rispettivamente, il contesto in cui tali norme maturarono e la cultura di cui furono il risultato.

Per quanto riguarda il primo aspetto occorre ricordare che la legge n. 300, approvata il 20 maggio 1970, fu elaborata in una stagione in cui, in una situazione di declino della parabola riformistica del centro-sinistra e delle speranze da essa suscitate, monta nel paese una contestazione che, iniziata con il movimento studentesco, troverà seguito in un conflitto di crescente intensità promosso, per quasi tutti gli anni Settanta, dal mondo del lavoro.

Le cause economico-sociali a monte di questo fenomeno sono state individuate in una forte depressione ciclica, che corre tra il 1964 e il 1968, dovuta ad una flessione congiunturale che si era sovrapposta ad una crisi strutturale di più antica origine. Proseguono inoltre, in questo periodo, il processo di concentrazione finanziaria, economica e produttiva – già in corso da anni – e l'accentramento degli occupati nell'industria del Nord che provocano concentrazioni operaie e, al contempo, omogeneità della manodopera. Una omogeneità accresciuta (come attestano le ricerche di De Cecco del 1972, e di Paci del 1974) dalla selettività della domanda di lavoro a favore, soprattutto, dei lavoratori di sesso maschile e di età intermedia.

Era questa la conseguenza della mancata attuazione di quella strategia programmata delle riforme, posta alla base del centro-sinistra, che prevedeva l'inserimento del conflitto all'interno di un processo di formazione delle decisioni che avrebbe visto le organizzazioni sindacali quali interlocutori permanenti e partecipi della formazione del "programma" stesso (Carabba, 1977, pp. 56-8).

Ciò significava, afferma Luciano Cafagna (1966, p. 223), che la programmazione doveva nutrirsi della dialettica promossa dal sindacato attraverso l'azione rivendicativa e il conflitto. Il conflitto rappresenta, infatti, una caratteristica della società industriale pluralista ad economia di mercato. Esso non è soltanto una variabile esplicativa delle disuguaglianze presenti all'interno di quella società, ma costituisce la controparte naturale del progresso tecnico e della conseguente creazione di nuova ricchezza ma – al contempo – di nuovi squilibri. Per queste ragioni l'azione sindacale – come chiarisce il "memorandum" Giolitti dell'aprile 1964 – veniva intesa dalla programmazione quale elemento fisiologico dello sviluppo e al tempo stesso come strumento per realizzare una progressiva riduzione delle disuguaglianze realizzando in tal modo coesione sociale. Alle organizzazioni sindacali si chiedeva soltanto un atteggiamento di coerenza rispetto agli obiettivi generali del piano alla definizione del quale erano chiamate a partecipare.

Purtroppo il disegno di una politica riformatrice, programmata nel suo sviluppo e nei suoi esiti, non trovò la possibilità di essere attuato a causa dell'opposizione mossa da parte dell'area moderata dello schieramento governativo. Essa, infatti, come la strategia delle riforme che era stata all'origine del centro-sinistra, aveva come condizione implicita quella di rimuovere le ragioni della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI, *conventio*

che costituiva, nel mondo bipolare, in conseguenza della divisione delle aree di influenza, un'applicazione moderna del principio *cuius regio eius religio* con il quale si era conclusa nel 1555 la pace di Augusta. Di conseguenza il PSI si trovò stretto in una morsa. Da una parte il rifiuto del PCI (e, sia pure in forme diverse, di un ampio settore della CGIL) di accettare e sostenere una politica riformista di ampio respiro che si attuasse senza la sua diretta partecipazione alla maggioranza di governo. Il PSI, infatti – scrive Giorgio Napolitano (2006, p. 69) – «dopo l'interesse manifestato all'inizio per l'apertura a sinistra, si era venuto arroccando, per pregiudizio e diffidenza verso il PSI, e per comprensibile reazione al disegno democristiano di escludere comunque i comunisti da ogni prospettiva di avvicinamento all'area di governo». Dall'altra parte le difficoltà in cui versava il Partito Socialista furono aggravate dalla «delimitazione della maggioranza» imposta dalla DC. Questa espressione voleva dire che se su di una riforma concordata a livello di governo i voti provenienti dal PCI in sede parlamentare fossero risultati determinati per la sua approvazione, venivano rifiutati. L'attuazione del programma riformatore fu inoltre ostacolata, nel 1964, dalle politiche restrittive – la cosiddetta linea Colombo-Carli voluta dalla maggioranza dorotea – in contrasto con gli impegni assunti al momento della formazione del governo. La stretta correlazione fra questi due elementi, ciascuno dei quali costituiva una giustificazione dell'altro, segnarono i confini invalicabili e l'inevitabile declino del centro-sinistra a cui il PSI, anche per le sue divisioni, contraddizioni interne e scissioni, quali quella della sinistra socialista che fondò il PSIUP, non riuscì ad opporsi.

Negli anni che seguirono, in Italia vi fu quello che Scoppola (1991, p. 313) ha chiamato «uno sviluppo senza guida» per cui la conflittualità sociale fu alimentata dalla frustrazione per le aspettative deluse e dal peggioramento delle condizioni di lavoro e della qualità della vita (Valli, 1979, pp. 82-3) che si erano avuti dopo la forte accelerazione che le retribuzioni medie dei lavoratori dipendenti avevano ricevuto nel biennio 1962-63. Ne seguì nel 1968 una «esplosione sociale» che produsse, scrive Amato (1981, p. 21), «la trasformazione di una società che prima si faceva rappresentare da partiti e sindacati in una società capace di rappresentarsi da sola e di far valere in prima persona domande sociali che riteneva emarginate dal sistema politico».

In questa tempesta si venne a trovare Giacomo Brodolini quando, il 13 dicembre 1968, fu nominato ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale nel governo Rumor. La prima iniziativa che assunse fu quella di nominare una commissione ministeriale di esperti presieduta da Gino Giugni che aveva chiamato a dirigere l'Ufficio legislativo del ministero, per elaborare un progetto di legge riguardante lo «Statuto dei lavoratori».

Di questo progetto sembra importante identificare la cultura di cui è espressione in quanto soltanto essa può definirne i significati al di là della lettera stessa delle norme da esso previste.

La legge è il risultato dell'incontro tra due personalità ugualmente straordinarie – quella di Giacomo Brodolini e quella di Gino Giugni – le cui componenti culturali si integravano perfettamente dato il loro elevato livello di complementarietà.

La prima esperienza politica di Giacomo Brodolini era iniziata quando, nel 1943, aveva incontrato in Sardegna, dove il suo reggimento era stato trasferito, Emilio Lussu – il primo «maestro» – che lo introdusse nel Partito d'Azione. I giovani, soprattutto gli intellettuali – ha scritto Francesco De Martino (2000, pp. 138-9) ricordando Brodolini e parlando al tempo stesso della propria esperienza –, videro nel Partito d'Azione, grande protagonista della Resistenza, il fautore di una democrazia avanzata e di una evoluzione del socialismo, del quale fu considerato una componente creata per rinnovarlo. Giacomo Brodolini, poi,

aveva maturato un orientamento riformistico di matrice turatiana che traeva origine da quel “programma minimo” che il Partito socialista aveva approvato nel Congresso di Roma del 1900. Egli riteneva cioè che nell’Italia degli anni Sessanta, per i ritardi con cui era avvenuto il processo di industrializzazione e, quindi, l’evoluzione delle strutture economico-sociali, a causa delle difficoltà oggettive derivanti dal quadro politico, esisteva una certa analogia con la situazione di inizio secolo. Erano pertanto le riforme sociali che coglievano in forma più diretta i bisogni delle classi lavoratrici e dei ceti più marginali delle popolazioni. Queste, quindi, le priorità che la questione sociale degli anni Sessanta proponeva e dalle quali occorreva ripartire. Non si trattava solo di un’emergenza, ma di una situazione caratterizzante una fase di sviluppo del nostro paese per cui i problemi irrisolti della vecchia questione sociale si sommarono ai nuovi. Una fase che richiedeva, anche attraverso la collaborazione con partiti cattolico-moderati e borghesi, innanzitutto una più equa politica redistributiva, un miglioramento generalizzato delle condizioni di lavoro e delle tutele da assicurare alla classe lavoratrice attraverso misure che, realizzando un livello più elevato di giustizia sociale, garantissero ad essa più reali spazi di libertà nei luoghi di lavoro e nella società.

Importante appare quindi il legame, in Giacomo Brodolini, tra il riformismo di stampo turatiano – quello che fu chiamato l’umanesimo socialista – e la concezione evoluzionistica di Carlo Rosselli che tendeva a rifondarne le basi. Il pensiero di Carlo Rosselli esposto nell’opera *Socialismo liberale*, è orientato infatti alla costruzione di un socialismo che pur mantenendo ben ferma l’esigenza della riforma delle strutture sociali rifiuti la “necessità” della lotta di classe e della rivoluzione finale accogliendo l’esigenza della libertà, cioè della “volontà” dell’uomo contro il fatalismo marxista (Chabod, 1961, p. 108).

Brodolini aveva a mente che era stato proprio Filippo Turati, nel suo famoso discorso *Rifare l’Italia* (2002, p.111), pronunciato alla Camera dei Deputati il 26 giugno 1920, ad affermare che «non si riuscirà ad industrializzare il nostro paese se prima non avremo fatto il nuovo Statuto dei lavoratori [...] che li faccia partecipi nella gestione, nella direzione, nel controllo della produzione nazionale, cioè condomini veri». Turati, cioè, vedeva nello Statuto la base di una democrazia partecipativa (Bartocci, 2010, p. 45) come condizione di un processo di sviluppo che non lacerasse il tessuto della società.

Di “Statuto dei lavoratori” parlerà, nel 1952, Giuseppe Di Vittorio, indicandone contenuti e assi portanti, nel Congresso nazionale della CGIL. Quella rivendicazione, così come il “piano del lavoro”, Giacomo Brodolini – pur rilevandone i limiti (Brodolini, 1970, pp. 539 ss.) – sostenne con grande convinzione, ritenendoli la nuova frontiera dell’azione sindacale nei dieci anni trascorsi alla CGIL tra il 1950 e il 1960. Ritornato all’attività politica, come responsabile della sezione massa della direzione del PSI e poi come vicesegretario unico accanto al segretario Francesco De Martino, di cui condivise tensione morale e strategia politica, il rinnovamento sociale e lo Statuto dei lavoratori costituirono gli oggetti prevalenti del suo impegno. Al fondo della sua riflessione politica sulle vicende della situazione italiana al concludersi di quell’agitato 1968 stava il problema di come declinare il complesso rapporto tra la sfera dei diritti nascenti dalla proprietà e reclamati in nome della libertà del mercato e quelli che mettevano capo al lavoratore e alle tutele che per esso venivano rivendicate. Si trattava di una questione che stava provocando uno scontro sociale di una durezza senza precedenti e che presupponeva la ricerca di un riequilibrio nei rapporti di potere tra le parti sociali. Un riequilibrio che implicava: un intervento diretto dello stato attraverso l’innovazione sul piano legislativo per adeguare le politiche sociali del paese al suo livello di sviluppo; un’attività di media-

zione non neutra ma politicamente orientata nelle controversie di lavoro; la promozione di norme per tutelare sicurezza, libertà e dignità dei lavoratori nei luoghi di lavoro anche attraverso un'azione promozionale nei confronti dell'attività del sindacato e del suo insediamento all'interno delle strutture produttive.

Il governo Moro del 1963, che costituisce il primo esperimento organico di centro-sinistra, avrà lo Statuto tra i suoi obiettivi più qualificanti, ma solo cinque anni dopo con il governo Rumor del 1968, quando Giacomo Brodolini assumerà la responsabilità del dicastero del Lavoro e della Previdenza Sociale, questa antica rivendicazione socialista sarà posta al centro dell'attività di governo.

Diversa, in parte, la formazione di Gino Giugni. Egli era un riformista con connotazioni salveminiiane. Giuslavorista di alto profilo – certamente il maggiore e più lungimirante esponente della corrente di rinnovamento del diritto del lavoro nella seconda metà del XX secolo – aveva inizialmente indirizzato la sua ricerca nei confronti del sindacato sia in quanto agente contrattuale del mondo del lavoro, sia come protagonista di un conflitto dalle rilevanti implicazioni politiche. All'inizio degli anni Cinquanta, subito dopo essersi laureato, si era recato negli Stati Uniti presso la prestigiosa “scuola del Wisconsin” dove seguì, in particolare, le lezioni di Selig Perlman, il più autorevole discepolo di John R. Commons, ponendo grande attenzione alla rilevanza che quella “scuola” riservava all'autonomia contrattuale all'interno del contesto pluralistico USA.

La riflessione critica che Giugni esercitò sull'istituzionalismo nordamericano e in particolare sull'esperienza del sindacalismo, unitamente alla sua sensibilità politica, lo misero al riparo dal rischio di ritenerne meccanicamente trasferibili i canoni alle vicende del movimento sindacale europeo e, specificatamente, di quello italiano. A differenza da quello americano, a quest'ultimo mancava – ed era questa una ragione del suo basso potere contrattuale – una rete di istituzioni operaie saldamente radicate sul posto di lavoro e quindi in grado, prescindendo dall'intervento politico del governo, di modificare i rapporti di potere nell'ambito dell'azienda e dell'economia. A ciò occorre aggiungere le difficoltà derivanti da un doppio condizionamento costituito dall'arretratezza delle strutture economiche e dal prevalente conservatorismo politico. Risalivano in larga misura a questi motivi le ragioni del collateralismo che legava le maggiori organizzazioni sindacali italiane ai partiti di riferimento dai quali derivavano quel potere contrattuale e quella legittimazione sociale che, in mancanza di una struttura unitaria e di un insediamento nel tessuto produttivo, non avrebbero altrimenti potuto realizzare. Anche i sindacati nordamericani, però, malgrado fossero saldamente presenti sul territorio e nelle aziende, avevano avuto bisogno – annotava il giovane studioso italiano – dell'intervento dello Stato e della sua politica di sostegno al tempo della “grande depressione”, ma ciò non aveva intaccato il loro grado di autonomia.

Riflettendo sul contesto statunitense, Gino Giugni, riprendendo il filo di un discorso iniziato nella introduzione a *Ideologia e pratica dell'azione sindacale* (1956), osserva – rispondendo ad una domanda di Andrea Ricciardi – che le vicende del PSI turatiano e della prima CGL si possono «in qualche modo connettere con il ruolo della AFL e degli ambienti americani più *liberal*, con quel terreno culturale, cioè, in cui era fiorito l'insegnamento di Perlman e su cui il New Deal di Roosevelt era destinato a lasciare un segno indelebile» (Giugni, 2007, p. 47). Quella di Giugni si configurava pertanto come una sintesi tra un sistema di relazioni contrattuali quale prodotto dell'autonomia delle organizzazioni di rappresentanza collettiva e un intervento pubblico mirato alla realizzazione del “bene comune”. Egli infatti, ha scritto Tiziano Treu (2007), è profondamente convinto del nesso che esiste tra legge e autonomia collettiva e questa sua convinzione segna, oltre che la sua

azione di legislatore, anche il suo magistero di giuslavorista. Il protocollo del 23 luglio 1993 non è, infatti, che lo sviluppo conseguente di queste sue convinzioni. Esso costituisce un quadro di principi e regole basilari per rendere coerenti i processi contrattuali con le politiche economiche e dei redditi senza negare l'esistenza di un conflitto di interessi tra le parti che continua a rappresentare un elemento fisiologico del sistema (Bellardi, 1999, pp. 64-5).

L'incontro tra due personalità – Giacomo Brodolini e Gino Giugni – e due esperienze così complementari tra loro è dunque alla base di quella che potremmo chiamare una “legge manifesto” come lo Statuto che affonda le sue radici nella cultura del socialismo umanistico e riformista e in una concezione evoluzionistica della politica alla quale entrambi facevano riferimento. Si tratta di una cultura che ci dà conto dei due blocchi normativi e complementari che confluiscono nella legge. Il primo, garantistico (collocato nel Titolo I, *Della libertà e dignità del lavoratore* e nel Titolo II, *Della libertà sindacale*), di origine costituzionalistica, in quanto riconosce ai singoli lavoratori i diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione, per cui il lavoro cessa di essere una merce e il lavoratore diviene soggetto di diritti fondamentali, ossia inviolabili e non negoziabili (Ferraioli, 2001, p. 28). Il dettato costituzionale, però, «non è di per sé in grado di garantire l'effettività dei diritti fondamentali qualora non si renda possibile esercitarli in forma collettiva radicandoli non in astratte enunciazioni precettive ma in concreti rapporti di forza, che possano assumere una posizione di equilibrio con la valorizzazione, appunto, delle istituzioni collettive», cioè dei sindacati, dice Giugni (1968, p. 279) in un articolo del 1968 pubblicato su “Economia & Lavoro”, rivista diretta da Giacomo Brodolini, esprimendosi decisamente a favore di una legislazione di sostegno che verrà poi codificata nel secondo blocco (Titolo III, *Della attività sindacale*). Questo secondo blocco configura una legislazione promozionale ispirata al New Deal nordamericano. Si tratta di norme che tendono a favorire l'insediamento del sindacato tutelandolo attraverso una serie di immunità e di diritti di rappresentanza. Le norme contenute nel Titolo III e l'art. 28 (sulla repressione della condotta antisindacale) consentono ad esso di consolidarsi nel tessuto produttivo e di costituirsi come forza controbilanciante del potere imprenditoriale, condizione di una effettiva democrazia industriale. Ed è questo, indubbiamente, l'aspetto maggiormente innovativo introdotto dalla legge.

Attraverso lo Statuto infatti, la proprietà perde il significato di fondamentale principio ordinatore di ogni rapporto che si consuma nei luoghi di lavoro, i quali da proprietà privata vengono trasformati in spazio sociale all'interno del quale trova garanzia la libertà, la sicurezza, la dignità di prestatori d'opera. La misura, pertanto, ha quale sua finalità quella di creare un riequilibrio nel potere contrattuale delle parti sociali quale condizione per tutelare l'effettività dei diritti fondamentali. L'intenzione del legislatore non è, infatti, quella di ridurre i poteri necessari alla gestione dell'azienda, bensì quella di ricondurre «l'esercizio dei poteri direttivo e disciplinare dell'imprenditore nel loro giusto alveo e cioè in una stretta finalizzazione allo svolgimento delle attività produttive», come afferma la relazione che accompagna il disegno di legge n. 738, di iniziativa governativa, presentato da Giacomo Brodolini e comunicato al presidente del Senato il 24 giugno 1969 (Senato della Repubblica, 1974, p. 79).

I quaranta anni trascorsi dall'approvazione stanno a testimoniare come lo Statuto affondi le sue radici in una rinnovata cultura giuridica e politica del paese rivisitata alla luce del sistema di valori al quale si ispira la nostra Costituzione. Esso ha dato un grande contributo all'evoluzione civile del paese in quanto «ha affermato la necessità di un modello di gestio-

ne del personale decisamente antitetico a quello paternalistico e autoritario – vigente negli anni Cinquanta – a suo tempo dettato nel codice civile» (Liso, 2010, p. 77).

I tempi e l'evoluzione delle strutture economiche e sociali, così come i problemi nascenti dal processo di globalizzazione in corso, possono suggerire i necessari aggiustamenti perché ogni legge, come Gino Giugni ha avuto modo di osservare, deve aderire ai contesti in cui opera e alle esigenze nuove che possono manifestarsi in conseguenza delle trasformazioni che intervengono di continuo nel “mondo delle fabbriche” sulle cui caratteristiche lo Statuto è stato concepito. Ora che la fabbrica non è più uno dei grandi laboratori della socializzazione e il deteriorarsi della rappresentanza finisce per isolare il lavoro industriale (Romagnoli, 2010, p. 47), in presenza di un sistema di relazioni industriali a istituzionalizzazione debole (Cella, Treu, 2009) occorrerà pensare ad un nuovo intervento legislativo per garantire, come propone Tiziano Treu (2010a, pp. 152 ss.), coperture assicurative adeguate per quella moltitudine di lavoratori atipici, precari o semplicemente esternalizzati nelle varie forme dell'impresa flessibile e globalizzata non tutelati dallo Statuto dei lavoratori. Altre modifiche potrebbero essere ulteriormente introdotte purché esse non si distacchino – ed è questa la sfida da raccogliere – da quella cultura che è alla radice delle norme statuite nel maggio 1970 e non perdano di vista quei valori democratici fissati dalla nostra Costituzione ai quali lo Statuto fa diretto riferimento.

INTERVENTI

LO STATUTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI OGGI

di Massimo Paci

Com'è noto, molte norme dello Statuto dei diritti dei lavoratori, a quarant'anni dalla sua promulgazione, sono state modificate, altre sono superate di fatto e divenute inapplicabili e inapplicate. Sono molti oggi i giuslavoristi e gli operatori sindacali che ritengono che lo Statuto vada sostanzialmente riformato. Muovendo da questa posizione realistica, si può onorare lo Statuto senza limitarsi ad una celebrazione generica o ad una analisi storica delle condizioni che portarono quaranta anni fa alla sua approvazione, ma chiedendosi in che modo esso possa essere integrato e “rivitalizzato”. Il problema non è semplice, soprattutto per chi, come me, ha dismesso da tempo gli studi giuridici. Cercherò comunque di affrontare questo tema, articolandolo attorno a pochi punti, per porre nelle conclusioni alcune domande.

A questo scopo, va ricordato anzitutto, come già fece Gino Giugni in occasione del trentennale dello Statuto stesso, che la sua costruzione è “ad incastro”, costituita dalla confluenza di due blocchi normativi: il primo rivolto alla garanzia del cittadino lavoratore (e si tratta dei primi due Titoli relativi alla libertà, alla dignità e alla libertà sindacale del lavoratore); e il secondo, costituito dal Titolo III, rivolto al rafforzamento del sindacato e delle sue funzioni di rappresentanza e contrattazione collettiva. È soprattutto questa seconda parte dello Statuto che, secondo alcuni commentatori, è risultata cruciale negli anni successivi alla sua promulgazione. In effetti, per la prima volta nella storia del nostro paese il sindacato entrava in forze nei luoghi di lavoro per svolgerci la sua funzione di protezione dei diritti dei lavoratori (e degli operatori sindacali), radicando in questo modo la sua legittimità, come strumento esclusivo di rappresentanza e contrattazione collettiva. Da questo punto di vista, come è stato detto (Ghera, 2006), furono soprattutto i diritti del sindacato, ancor prima di quelli dei lavoratori, che uscirono nettamente rafforzati dall'approvazione dello Statuto.