

«DEMOCRATIZZARE IL REGIME DELLA FABBRICA». IL PROBLEMA DEL «CONTROLLO OPERAIO» E IL FALLIMENTO DEL COMPROMESSO GIOLITTIANO

*Leonardo Pompeo D'Alessandro**

“Democratizing the Factory Regime.” The Problem of “Worker Control,” Giolitti, and the Crisis of the Liberal State

This paper aims to retrace the topic of industrial democracy in the immediate first postwar period. The focus is on the State's action and its attempts to find a solution to an instance of participation in political and economic life coming from new social parties. In this regard, the paper investigates the action of Giolitti's government and his proposal on “Control over industries by workers.” This proposal represented a significant attempt to provide an answer to the institutional crisis of the postwar period through the search for corporatist compromises, mediated by the State, between the organized interests of industrialists and those of trade unions. It expressed the awareness that it was no longer possible to rebuild upon old foundations the equilibria between rulers and the ruled that had been torn after the outbreak of war.

Keywords: Post-WWI, Industrial democracy, Giovanni Giolitti, Crisis of the liberal State, Corporatist compromises.

Parole chiave: Primo dopoguerra, Democrazia industriale, Giovanni Giolitti, Crisi dello Stato liberale, Compromessi corporatisti.

1. *Democratizzare la fabbrica.* Gli studi sulla storia sociale del lavoro in Europa durante la Grande guerra hanno ben evidenziato come la mobilitazione industriale originata dalla partecipazione degli Stati al conflitto abbia avuto come diretta conseguenza la collocazione degli operai al centro di quel conflitto¹. Si trattò di un fenomeno tipico, frutto della tendenza generale verso la mobilitazione totale delle società in tempo di guerra.

* Dipartimento di Studi storici, Università di Milano, Via Festa del Perdono 7, 20122 Milano; pompeo.dalessandro@unimi.it.

¹ Sui casi europei si veda *State, Society and Mobilization in Europe during the First World War*, ed. by J. Horne, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; *Strikes, Social Conflict and the First World War: An International Perspective*, ed. by L.H. Haimson, G. Sapelli, Milano, Feltrinelli, 1992 («Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», XXVII, 1990-1991).

Irreggimentate e convogliate verso le fabbriche le energie di diversi settori della società, alla conclusione del conflitto gli operai, ossia la parte più debole ma numericamente rilevante dell'ampio e variegato mondo industriale, non furono tuttavia più disposti a tollerare il regime di disciplinamento forzoso sopportato nei quattro anni di guerra. Ne derivò una tensione sociale ovunque elevata, anche se in ogni paese caratterizzata dalle sue peculiarità. Nei paesi in cui l'industrializzazione era più recente – e tra questi l'Italia – i conflitti sociali furono maggiormente violenti, anche per una incapacità di mediazione tra le parti sociali; in altri paesi il dialogo tra queste ultime consentì invece al sindacalismo di realizzare delle conquiste nell'alveo dell'allora vigente sistema economico. Al fine di evitare che gli scioperi si trasformassero in movimenti politici contro la guerra, i governi e gli industriali si resero conto, infatti, che avevano interesse a negoziare la partecipazione degli operai allo sforzo industriale attraverso il riconoscimento dei sindacati e l'accoglimento di alcune aspettative operaie miranti a un miglioramento delle condizioni materiali. Così, «da una parte la guerra diede nuovo vigore a un socialismo e a un sindacalismo riformista che, alla luce del "sacrificio operaio", chiedevano la ricostruzione della società sulle basi dell'equalitarismo sociale, adattando a questo scopo l'esperienza tratta dalle mobilitazioni industriali. Dall'altra, i militanti di base, con le loro idee di potere operaio nelle fabbriche, alimentarono correnti rivoluzionarie antistatali»². Fu in questo contesto che si crearono anche le condizioni per il rilancio della questione della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle fabbriche. Il tema, divenuto di attualità nell'ambito della più generale riconsiderazione dei rapporti tra i cittadini e lo Stato e tra quest'ultimo e il mondo del lavoro, si inserì a pieno nel dibattito internazionale del primo dopoguerra intorno al principio della democrazia industriale e inerente alle modalità con cui regolare e governare i conflitti nel mondo del lavoro³. Lo sviluppo che il movimento dei Consigli di fabbrica ebbe in Europa (anche

² J. Horne, *Operai, movimenti operaie e mobilitazioni industriali*, in *La prima guerra mondiale*, a cura di S. Audoin-Rouzeau, J.J. Becker, edizione italiana a cura di A. Gibelli, vol. II, Torino, Einaudi, 2014, pp. 33-34.

³ Cfr., per una riflessione di carattere generale, M.G. Meriggi, *La disoccupazione come problema sociale. Riformismo, conflitto e democrazia industriale in Europa prima e dopo la grande guerra*, Milano, FrancoAngeli, 2009; G. Procacci, *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013; A.M. Falchero, *La «Commissionissima». Gli industriali e il primo dopoguerra*, Milano, FrancoAngeli, 1991; L. Tomassini, *Lavoro e guerra. La mobilitazione industriale italiana 1915-1918*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997.

sull'onda degli entusiasmi suscitati dal modello consiliare sovietico, a cui si lega la successiva esperienza ungherese), inteso come strumento per la conquista e la gestione del potere statale, costrinse i governi di diversi paesi a dotarsi di una nuova legislazione in grado di istituire e regolare questi nuovi organismi⁴. Se, infatti, per una parte del movimento operaio l'esperienza consiliare avrebbe dovuto costituire solo la base per la costruzione dello Stato socialista, per un'altra parte i Consigli rappresentavano uno straordinario strumento per la rappresentanza democratica dei lavoratori.

In Gran Bretagna fu istituita sin dal 1916 una Commissione governativa guidata dal deputato liberale John Henry Whitley per indagare le modalità con cui migliorare i rapporti tra capitale e lavoro. A conclusione dei lavori la Commissione raccomandò l'istituzione di Consigli industriali misti (*joint industrial councils*) a livello nazionale, distrettuale e di fabbrica. Erano organi statali, su base volontaria e incentrati sulla collaborazione degli operai e dei datori di lavoro. A livello di fabbrica, inoltre, avrebbero dovuto continuare a operare gli *shop stewards*, delegati di reparto con il compito di collegare gli operai e la direzione delle imprese. I compiti di questi Consigli, che presero effettivamente corpo nell'immediato dopoguerra, erano limitati alla tutela delle condizioni di lavoro e del benessere dei lavoratori al fine di raggiungere la pacificazione sociale necessaria a ristabilire la produzione industriale⁵.

In Germania furono invece delle leggi mirate (del 4 febbraio 1920, del 5 febbraio 1921 e del 15 febbraio 1922), in attuazione dell'art. 165 della Costituzione di Weimar, a istituire i Consigli di fabbrica in tutte le imprese superiori ai 20 dipendenti, attribuendo loro funzioni consultive, deliberative, di tutela dei lavoratori e di controllo⁶. Un modello, quello dei Consigli

⁴ Sulle influenze dell'esperienza sovietica e le reazioni che seguirono in Europa, ancora ricco di spunti è *The Impact of the Russian Revolution 1917-1967: The Influence of Bolshevism on the World outside Russia*, with an introductory essay by A.J. Toynbee, London, Oxford University Press, 1967. Più in generale, J.P. Newman, *Revolution and Counterrevolution in Europe 1917-1923*, in *The Cambridge History of Communism*, vol. I, *World Revolution and Socialism in One Country 1917-1941*, ed. by S. Pons, S.A. Smith, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 96-120.

⁵ G. Patmore, *Industrial Relations and Joint Industrial Councils: the UK and beyond 1916-1939*, in *Liberal Reform and Industrial Relations: J.H. Whitley (1866-1935), Halifax Radical and Speaker of the House of Commons*, ed. by J.A. Hargreaves, K. Laybourn, R. Toye, Oxon, Routledge, 2018, pp. 86-102.

⁶ Secondo l'art. 165 «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»: cfr. S. Lieto, *La partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. Il difficile processo di democratizzazione per un'impresa al plurale*, in «Democrazia e diritto», 2011,

tedesco, molto simile a quello austriaco istituito con la legge del 15 maggio 1919, sebbene quest'ultimo avesse più marcate funzioni sindacali.

Leggi istitutive dei nuovi organismi consiliari furono approvate in quello stesso periodo anche in Cecoslovacchia, Norvegia, Jugoslavia e qualche anno dopo in Lussemburgo; ma il fenomeno ebbe sviluppi anche negli Stati Uniti, dove accentuata era la diffidenza padronale verso il sindacalismo operaio⁷.

Il tema del controllo operaio entrò prepotentemente anche nel dibattito italiano. Al pari e sul modello di altri paesi europei, anche l'Italia stava provando a dotarsi nel contesto del dopoguerra di una legislazione che fosse in grado di fare fronte alle nuove istanze di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle fabbriche. Il confronto coinvolse diversi attori politici, sociali e istituzionali. È significativo che a vincere il concorso promosso nel luglio 1917 dall'Associazione liberale milanese per una pubblicazione sui «provvedimenti da prendersi e sulle iniziative da promuoversi in Italia a favore dei contadini, operai e impiegati, in relazione alle prevedibili conseguenze della transizione dallo stato di guerra a quello di pace» fosse proprio Rinaldo Rigola⁸, leader sindacale e dal 1906 primo segretario generale della Confederazione generale del lavoro (Cgdl)⁹. Tra le altre cose, egli propose nella sua memoria «la revisione dei concordati di lavoro fra associazioni operaie e industriali»¹⁰, ma la questione di fondo che emergeva dal testo, come si è giustamente sottolineato, era l'indiscutibile «trasformazione del mondo del lavoro in seguito alla mobilitazione industriale» e l'irreversibilità del «ruolo dello Stato sia come regolatore del conflitto, sia rispetto alla sua funzione "industriale"»¹¹.

1-2, pp. 426-448: 432. Più in generale, su Weimar come «laboratorio» cfr. i testi raccolti in *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, a cura di G. Arrigo, G. Vardaro, Roma, Edizioni Lavoro, 1982.

⁷ 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, s.e., 1945; *I consigli di gestione. Esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, vol. I, Roma, Failli, 1947, pp. 175-218; M. Nigro, *Democrazia nell'azienda*, Roma, Sestante, 1946, in particolare pp. 9-16.

⁸ R. Rigola, *Contadini, operai ed impiegati nell'immediato dopo guerra. Memoria premiata col premio al concorso dell'Associazione liberale milanese, 1917*, Biella, Tipografia cooperativa biellese, 1917.

⁹ Cfr. C. Cartiglia, *Rinaldo Rigola e il sindacalismo riformista in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1976.

¹⁰ Rigola, *Contadini, operai ed impiegati nell'immediato dopo guerra*, cit., p. 26

¹¹ D. Bidussa, *La formazione culturale dei quadri e le nuove relazioni industriali. Il riformismo*

Su un altro versante, un economista liberale come Giuseppe Prato, ragionando nel 1919 sui *Problemi del lavoro nell'ora presente*, non fece segreto di guardare con favore al fatto che alla Conferenza della pace aperta a Parigi nel gennaio 1919 fosse stata proprio la delegazione italiana a proporre di «sancire solennemente il “costituzionalismo della fabbrica” nella “Carta del lavoro mondiale”»; e si spinse ben oltre, sostenendo «che l'avvento ordinato e graduale d'un sindacalismo di matura coscienza e di salda struttura, che sostituisca le gestioni collettive alle individuali nelle imprese adatte alla trasformazione, e quando gli organismi a ciò creati offrano garanzia di superiore competenza economica e tecnica, non è punto in contraddizione coi postulati dell'economia classica e della libertà economica, che ne è essenziale corollario»¹².

Il riferimento di Prato alla proposta della delegazione italiana presso la Commissione per la legislazione internazionale del lavoro fu introdotto a ragion veduta. È il caso di riprendere le fila del dibattito originato da quella proposta perché consente di restituire, sia pure schematicamente, le posizioni delle diverse parti sociali e del governo italiano sul tema.

La Commissione per la legislazione internazionale del lavoro era stata istituita nel gennaio 1919 con il mandato, tra l'altro, di «eseguire un'inchiesta sulle condizioni dell'impiego dei lavoratori, considerato dal punto di vista internazionale, ed esaminare i mezzi internazionali necessari per assicurare un'azione comune in quanto si riferisce alle condizioni medesime»¹³. La delegazione italiana era composta da Edmondo Mayor Des Planches, diplomatico di lungo corso che in quel periodo svolgeva l'incarico di commissario generale dell'Emigrazione¹⁴, e da Angiolo Cabritini, socialista riformista, al quale nel 1918 l'esecutivo della Cgdl aveva anche affidato il compito di studiare i provvedimenti per il dopoguerra¹⁵. L'auspicio della delegazione

sindacale in Italia tra guerra e dopoguerra (1917-1921), in «Economia & Lavoro», 2008, 1, p. 66; ma si veda anche Id., *Il consiliarismo come pratica di governo*, in *Gramsci nel movimento comunista internazionale*, a cura di P. Capuzzo, S. Pons, Roma, Carocci, 2019, pp. 59-79.

¹² G. 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.

¹³ Ministero per l'Industria, il Commercio e il Lavoro-Ufficio del Lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace, gennaio-giugno 1919*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1919, p. 11.

¹⁴ Si veda il profilo, curato da Marta Petricioli, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 72, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2008, *ad vocem*.

¹⁵ Per un profilo cfr. F. Fabbri, *Angiolo Cabritini (1869-1937). Dalle lotte proletarie alla cooperazione fascista*, in «Cooperazione e società», 1972, 1-2, pp. 31-91. Più in generale, per

era quello di riuscire a «far campeggiare [...] sul quadro delle proposizioni o clausole sociali di cui è chiesta la inserzione nel Trattato di pace» il principio della «graduale applicazione delle forme costituzionali ai rapporti tra capitale e lavoro», iniziando, «oltre che con la partecipazione delle maestranze alla redazione dei regolamenti di fabbrica, con il diritto delle maestranze stesse a controllare l'andamento economico della azienda industriale e dell'agricola». Il raggiungimento di questo obiettivo, concludeva la delegazione, avrebbe assicurato a questo ramo dei lavori della Conferenza di pace «le più larghe simpatie dei lavoratori e degli industriali illuminati»¹⁶. Di fatto, sin dalle prime sedute della Commissione la delegazione italiana aveva proposto di integrare l'azione legislativa della Conferenza internazionale del lavoro – volta a generalizzare le limitazioni degli orari giornalieri di lavoro, i riposi settimanali, i provvedimenti contro la disoccupazione, i minimi di salario, le assicurazioni sociali, la protezione delle donne e dei fanciulli, la tutela degli emigranti e la libertà di organizzazione – con una Carta del lavoro suddivisa in 13 punti. Proprio nella Carta, al punto decimo, la delegazione proponeva l'affermazione a livello internazionale del «diritto di controllo del lavoratore sulla gestione industriale e agricola [e la] partecipazione dei lavoratori alla formazione dei regolamenti di fabbrica e dei regolamenti di aziende agricole»¹⁷.

Fu precisamente questo uno dei temi centrali discussi nel corso della riunione convocata a Roma per il 3 e il 4 marzo 1919 dall'allora ministro dell'Industria, del Commercio e del Lavoro Augusto Ciuffelli alla presenza dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, sia imprenditoriali che operaie, con la partecipazione del Comitato permanente del lavoro¹⁸. L'incontro fu fortemente voluto dalla delegazione italiana e aveva il preciso scopo di ascoltare il parere delle parti sociali su quello che risultava essere uno dei principali obiettivi che la delegazione si era posta in Commissione: «democratizzare

un approccio prosopografico allo studio del personale italiano impiegato nell'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, cfr. V. Torreggiani, *The Italian Members of Staff of the International Labour Organization: A Collective Biography (1919-1939)*, in «Journal of Modern Italian Studies», 25 January 2022, <<https://doi.org/10.1080/1354571X.2021.2019413>>.

¹⁶ Così la delegazione in un appunto del marzo 1919 per il presidente del Consiglio dei ministri, il ministro degli Esteri e il ministro del Lavoro sulle discussioni e i voti della Commissione, in Ministero per l'Industria, il Commercio e il Lavoro-Ufficio del Lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace*, cit., p. 72.

¹⁷ Ivi, p. 129.

¹⁸ Ivi, p. 93.

il regime della fabbrica, accordando agli operai un controllo della gestione industriale»¹⁹. Il tema, infatti, puntualizzò Cabrini, non aveva ancora trovato «nelle conclusioni dei nostri corpi consultivi deliberazioni precise»: sebbene vi fosse una condivisione di principi generali relativi «alla estensione delle forme costituzionali, dai rapporti politici ai rapporti economici tra capitale e lavoro», mancava «una definizione precisa», e cioè «se la democratizzazione della fabbrica [avrebbe dovuto] essere raggiunta con la formula inglese del controllo sull’azienda»²⁰. La questione, rilevò Ettore Reina – esponente del sindacalismo riformista e membro del Comitato permanente del lavoro – era di «vitale importanza» e come tale oggetto di preoccupazione dei «più grandi uomini di Stato»; per poi chiosare: «Si è fatta la guerra democratica, e una delle prime conseguenze deve essere questa, che non può reggere l’autocrazia negli stabilimenti, se più non regge negli Stati»²¹.

Il dibattito si colorí di diverse sfumature che adombravano in realtà delle posizioni non proprio conciliabili: da una parte quelle di Giuseppe Gadda e Giuseppe Cattaneo²², con il primo che interpretava l’espressione «controllo della gestione» solo «nel senso che la rappresentanza degli operai ha la facoltà di accordarsi con la direzione per tutto quello che riguarda i regolamenti del lavoro», compito che per altro già svolgevano le Commissioni interne²³; e il secondo che dichiarava di non concepire «un controllo sull’andamento di un’azienda da parte di un potere il quale poi sarebbe completamente irresponsabile»²⁴. Dall’altra parte vi era la posizione di Ludovico D’Aragona, condivisa anche da Achille Grandi²⁵. D’Aragona, in risposta a Pio Perrone che obiettava che il controllo operaio era praticato in Russia²⁶, sosteneva infatti che quel che si chiedeva era «semplicemente di poter intervenire e vedere come funziona il meccanismo intimo della industria»: soltanto in questo modo, concludeva il leader sindacale, «possiamo garantire alla col-

¹⁹ Cosí Mayor Des Planches, *ivi*, p. 96.

²⁰ *Ivi*, p. 105.

²¹ *Ivi*, p. 109.

²² Entrambi in rappresentanza degli industriali: Gadda delle industrie elettriche e Cattaneo per la tessitura serica.

²³ Ministero per l’Industria, il Commercio e il Lavoro-Ufficio del Lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace*, cit., p. 111.

²⁴ *Ivi*, p. 112.

²⁵ Entrambi in rappresentanza degli operai: D’Aragona per la Cgdl e Grandi per il Sindacato italiano tessile.

²⁶ Perrone era stato convocato in rappresentanza delle industrie siderurgiche e delle costruzioni navali.

lettività che queste industrie sono fatte non nell'interesse dei singoli, ma in quello della collettività stessa»; un presupposto che avrebbe anche consentito di «chiamare in determinati momenti gli operai a fare dei sacrifici»²⁷. In ogni caso, D'Aragona riteneva impossibile risolvere «internazionalmente» il problema del controllo operaio, dal momento che le condizioni dei vari paesi erano molto diverse e certamente l'Inghilterra era «piú matura dell'Italia ad applicare il controllo della fabbrica» perché «c'è una maggiore maturità della classe lavoratrice [e] una massa operaia che ha avuto una maggiore preparazione spirituale ed economica ed è quindi piú pronta a compiere questa funzione»²⁸.

In sintesi, come rilevò Cabrini, si era di fronte a due posizioni, una «minimalista» e l'altra «massimalista», delle quali la delegazione italiana avrebbe tenuto conto presentando negli organismi internazionali una proposta che si collocasse nel mezzo. Il modello sarebbero state le «Commissioni di fabbrica che si stanno sperimentando in Inghilterra», le quali «non arrivano fino al controllo della gestione, ma vanno oltre la semplice collaborazione nella compilazione dei regolamenti di fabbrica», costituendo «delle finestre aperte, attraverso le quali la classe operaia ha modo di vedere come si svolge la vita dell'azienda padronale». Era questo, concludeva Cabrini, un modo «indispensabile» per iniziare a estendere le «forme costituzionali anche ai rapporti tra capitale e lavoro»²⁹. Tuttavia, poche settimane dopo, quando la Commissione per la legislazione internazionale del lavoro affrontò il tema, la delegazione italiana si vide costretta a ritirare la proposta, perché ebbe «la sensazione che nessuna altra delegazione avrebbe espresso voto favorevole»³⁰. Sebbene il Trattato di Versailles, nella Parte XIII, prevedesse la riorganizzazione della disciplina internazionale del lavoro e l'istituzione di un ufficio apposito, l'Organizzazione internazionale del lavoro³¹, per l'Italia andò perduta l'opportunità di risolvere il problema del controllo operaio

²⁷ Ministero per l'Industria, il Commercio e il Lavoro-Ufficio del Lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace*, cit., p. 115.

²⁸ Ivi, p. 114.

²⁹ Ivi, p. 125.

³⁰ Così Cabrini nel corso della seduta del 4 aprile 1919 del Comitato permanente del lavoro presso il ministero (ivi, p. 130).

³¹ Cfr. F. De Felice, *Alle origini del welfare contemporaneo. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, nuova edizione riveduta ed ampliata con il capitolo terzo inedito, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2007; più di recente D. Maul, *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019, in particolare, per il periodo tra le due guerre, pp. 20-108.

facendo ricorso a una legislazione internazionale. Mentre gli altri paesi si erano già dotati o avevano in corso di definizione delle leggi sulla materia, l'Italia continuava a rimanere ancora ferma alle dichiarazioni di principio.

2. *Giolitti alla prova dell'occupazione delle fabbriche.* Un fatto era certo: la rottura degli equilibri fra governanti e governati determinata dalla guerra non avrebbe più potuto essere ricomposta attraverso le consuete pratiche prebelliche. Era ormai convinzione diffusa che si stesse attraversando un momento di transizione o, ancor più, di crisi. Era la stessa capacità di prevedere gli esiti della crisi a risultarne sconvolta. Tra quanti seppero restituire in presa diretta il senso di questa crisi vi fu Claudio Treves, che in un discorso alla Camera, il 30 marzo 1920, rivolgendosi ai liberali sentenziò: «La crisi è proprio in ciò, il suo tragico è precisamente in questo, che voi non potete più imporci il vostro ordine, e noi non possiamo ancora imporvi il nostro»³².

Si era, per dirla con Gramsci, nel pieno di quella «crisi di autorità» a cui egli riconnetteva «la crisi moderna». Vale a dire, come avrebbe poi precisato nelle sue note carcerarie, «se la classe dominante ha perduto il consenso, cioè non è più “dirigente”, ma unicamente “dominante”, detentrice della pura forza coercitiva, ciò appunto significa che le grandi masse si sono staccate dalle ideologie tradizionali, non credono più a ciò in cui prima credevano ecc.». E non a caso Gramsci avrebbe concluso poi questa sua analisi riproponendo lo stesso concetto contenuto nelle parole di Treves: «La crisi consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere. In questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati»³³.

Le classi dirigenti se ne resero presto conto quando si trovarono a dover gestire l'occupazione delle fabbriche del settembre 1920. La conquista delle otto ore giornaliere di lavoro a parità di salario, nel febbraio 1919, non aveva certo determinato la fine delle rivendicazioni operaie. La richiesta di frequenti adeguamenti salariali a causa del crescente costo della vita era stata

³² Si veda il discorso di Treves, noto come «discorso dell'espiazione», in *Atti Parlamentari, Discussioni della Camera dei deputati, XXV Legislatura, 1^a sessione*, tornata del 30 marzo 1920, Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1920, p. 1634. Le parole erano indirizzate in particolare a Giovanni Amendola, il quale rivolgendosi a sua volta ai socialisti aveva sostenuto: «O imponeteci una buona volta il vostro ordine, o venite con noi a collaborare per la salvazione della metà restante del patrimonio della Nazione che è stata sterminata» (*ibidem*).

³³ A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, edizione critica a cura di G. Francioni, II. *Quaderni miscellanei (1929-1935)*, a cura di G. Cospito, G. Francioni, F. Frosini, t. 1, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2017, p. 468.

all'origine di continue agitazioni, soprattutto nel settore metallurgico, che avevano poi condotto nell'autunno di quell'anno, anche grazie all'intermediazione del Governo, all'aumento delle paghe orarie e al riconoscimento dei minimi salariali e dell'indennità di caro-vita, anche se questi accordi non furono sempre rispettati in tutte le fabbriche. La tensione sociale si esasperò ulteriormente nel corso dell'anno successivo. Già tra febbraio e marzo si erano registrati diversi episodi di occupazione di fabbriche da parte degli operai a causa delle difficili condizioni di vita interna: i cotonifici Mazzonis nel Canavese, i cantieri Ansaldi, Odero, Piaggio, Ilva e San Giorgio a Sestri Ponente, le officine Miani Silvestri a Napoli. Ma l'evento più significativo di questo periodo fu senza dubbio lo sciopero torinese dell'aprile quando, per protestare contro la riproposizione dell'ora legale, alla Fiat erano state spostate le lancette degli orologi causando la reazione della direzione della fabbrica. Per gli industriali si era trattato di una vera e propria prova di forza, che però si risolse in una pesante sconfitta per gli operai³⁴.

Fu in questo quadro di tensioni che si inserì la vertenza degli operai metallurgici sfociata poi nell'occupazione delle fabbriche. Una vertenza il cui avvio coincise con il ritorno di Giolitti alla guida del governo, nel giugno 1920. Proprio in quel mese i sindacati metallurgici presentarono alla Federazione nazionale industrie metallurgiche e meccaniche delle richieste tendenti a migliorare le condizioni di lavoro e in gran parte dipendenti dall'aumento del costo della vita. Gli industriali videro invece in quelle richieste una denuncia dei patti in vigore.

Non è questa la sede per soffermarsi sulle diverse fasi della vertenza, caratterizzata da un muro contro muro che nel volgere di poche settimane avrebbe fatto precipitare gli eventi: all'ostruzionismo praticato dagli operai gli industriali avrebbero risposto con la serrata, la quale, a sua volta, agli inizi di settembre, ebbe come prevista conseguenza l'occupazione delle fabbriche in gran parte della penisola³⁵. Fu un capitolo significativo della lotta operaia, alla luce del quale è possibile valutare non solo le resistenze dei diversi apparati dello Stato nei confronti della politica giolittiana³⁶, ma anche quelle

³⁴ P. Spriano, *L'occupazione delle fabbriche. Settembre 1920*, Torino, Einaudi, 1964, pp. 26-27.

³⁵ Per una ricostruzione delle diverse fasi di questa vertenza si rinvia a C. Vallauri, *Il Governo Giolitti e l'occupazione delle fabbriche (1920)*, Milano, Giuffrè, 1974 e Spriano, *L'occupazione delle fabbriche*, cit.

³⁶ Cfr. E. Mana, *Dalla crisi del dopoguerra alla stabilizzazione del regime*, in *Storia di Torino*, vol. VIII, *Dalla Grande guerra alla Liberazione (1915-1945)*, a cura di N. Tranfaglia, Torino, Einaudi, 1998, in particolare pp. 125-127.

degli imprenditori, i quali proprio in quel periodo stavano dando avvio a prime significative manifestazioni di protagonismo pubblico attraverso la costituzione di organizzazioni rappresentative degli interessi di categoria³⁷. Di fatto, se fino ad allora l'Associazione degli industriali metallurgici e meccanici (AMMA), da poco costituita sotto la presidenza di Giovanni Agnelli, era riuscita a mantenere buoni rapporti con la Fiom limitando, a differenza delle associazioni imprenditoriali lombarde, ligure ed emiliane, il dilagare degli scioperi in Piemonte nel corso del 1919, la situazione degenerò proprio in concomitanza con la contestazione del potere imprenditoriale alimentata dal movimento dei Consigli³⁸. Già nel corso delle precedenti occupazioni si erano realizzati i primi esperimenti di gestione consiliare che ora stavano prendendo vigore, sebbene si presentassero con caratteristiche non del tutto omogenee. Si può dire, però, che solo a Torino la direzione effettiva dei Consigli di fabbrica fu capillare e robusta, godendo anche dello sforzo di elaborazione messo in campo dal gruppo dell'«Ordine Nuovo», e in particolare da Gramsci, che mirava a «fare della fabbrica la cellula del nuovo Stato» da costruire «come riflesso dei rapporti industriali del sistema di fabbrica»³⁹.

³⁷ Sulla nascita delle organizzazioni imprenditoriali e sul rapporto tra queste ultime e la politica tra gli anni Dieci e i primi anni Venti del Novecento cfr. G. Berta, *Il governo degli interessi. Industriali, rappresentanza e politica nell'Italia del nord-ovest 1906-1924*, Venezia, Marsilio, 1996, il quale riconduce il protagonismo politico imprenditoriale e la conseguente nascita di quello che viene definito un vero e proprio «partito degli industriali» al periodo immediatamente precedente allo scoppio del conflitto mondiale, quando «la crisi di fiducia nella capacità di governo e nell'arte di mediazione di Giolitti venne a coincidere con quella dell'Italia liberale» (p. IX). Si vedano anche i documenti raccolti in *Dall'occupazione delle fabbriche al fascismo: la crisi italiana del primo dopoguerra nei verbali della Lega industriale di Torino: 1920-1923*, a cura di G. Berta, Torino, Unione industriali, 1995; *La metalmeccanica torinese fra le due guerre nelle carte dell'AMMA (1921-1933)*, a cura di P.L. Bassignana, G. Berta, 2 voll., Torino, Samma, 1995; *FIAT 1915-1930: verbali del Consiglio di amministrazione*, vol. I, 1915-1922, Milano, Fabbri editori, 1991. Per una riconsiderazione storica del periodo dell'occupazione delle fabbriche anche alla luce di questa documentazione si veda ancora G. Berta, *La cooperazione impossibile: la Fiat, Torino e il «biennio rosso»*, in *Fiat 1899-1930. Storia e documenti*, Milano, Fabbri, 1992, pp. 205-247.

³⁸ Cfr. S. Musso, *Biennio rosso e autunno caldo a Torino: i conflitti sociali nella città fabbrica*, in *I due bienni rossi del Novecento 1919-20 e 1968-69. Studi e interpretazioni a confronto; atti del Convegno nazionale (Firenze, 20-22 settembre 2004)*, Roma, Ediesse, 2006, pp. 273-289: 283-284.

³⁹ A. Gramsci, *Due rivoluzioni*, in *L'Ordine Nuovo (1919-1920)*, a cura di V. Gerratana, A.A. Santucci, Torino, Einaudi, 1987, pp. 570-571.

Intorno alla metà di settembre la vertenza si chiuse con la concessione da parte degli industriali di un accordo assai favorevole per gli operai, frutto di un successo senza precedenti secondo la CgdL e la Fiom, ma non secondo gli ordinovisti, che lessero in quell'accordo l'ennesimo tradimento da parte delle organizzazioni sindacali.

Il grande timoniere di tutta l'operazione, che mise sostanzialmente la parola fine all'agitazione, fu Giolitti, il quale sin dai primi giorni di occupazione ebbe le idee chiare su come arrivare a una risoluzione della vertenza. Non solo egli non aveva avuto alcuna intenzione di intervenire con la forza pubblica, come invece avevano da subito richiesto gli industriali, ma già il 2 settembre telegrafò al sottosegretario al ministero dell'Interno Camillo Corradini per affermare che una «soluzione definitiva della questione industriale» si sarebbe avuta solo interessando gli operai «nell'industria con partecipazione utili, anche occorrendo sotto forma azioni godimento», ma soprattutto attraverso «la partecipazione di rappresentanti operai nel Consigli di amministrazione, cosicché conoscano le vere condizioni delle industrie e l'ammontare degli utili»⁴⁰.

Pochi giorni dopo il presidente del Consiglio scrisse al prefetto di Milano, Alfredo Lusignoli, che nella situazione venutasi a creare il Governo aveva «il diritto di imporre agli industriali di addivenire ad una transizione»⁴¹. Dopo diversi inviti, i rappresentanti degli industriali non poterono rifiutarsi di incontrare Giolitti a Torino il 15 settembre insieme ai rappresentanti della CgdL. In questa sede, di fronte alla posizione del presidente di Confindustria Ettore Conti che ribadì l'opposizione degli industriali a ogni forma di controllo, Giolitti espresse senza alcuna esitazione la necessità di apportare radicali modifiche nei rapporti tra capitale e lavoro: era ormai giunto il momento di affermare il diritto dei lavoratori di essere posti nella condizione di conoscere l'andamento delle aziende anche per potersi assumere la loro parte di responsabilità⁴². La fermezza di Giolitti costrinse anche i più riottosi tra gli industriali ad accettare quantomeno il principio del controllo dell'industria, ponendosi così le basi per la soluzione definitiva della vertenza nel successivo incontro che si tenne il 19 settembre a Roma, al Viminale, nella nuova sala del Consiglio dei ministri inaugurata

⁴⁰ Il telegramma è in Spriano, *L'occupazione delle fabbriche*, cit., p. 122.

⁴¹ Il telegramma, datato 7 settembre, è in Vallauri, *Il Governo Giolitti e l'occupazione delle fabbriche*, cit., pp. 65-66.

⁴² Ivi, pp. 80-82.

per l'occasione. Quello stesso giorno, al termine della riunione, Giolitti firmò anche un decreto legge per la costituzione di una Commissione paritetica composta da membri nominati da Confindustria e dalla CgdL. La Commissione aveva lo specifico incarico di formulare delle proposte utili al Governo per la presentazione di un disegno di legge finalizzato a «organizzare le industrie sulla base dell'intervento degli operai al controllo tecnico e finanziario o all'amministrazione dell'azienda». Gli obiettivi erano due: il «miglioramento dei rapporti disciplinari tra datori e prenditori d'opera» e l'aumento della produzione, al quale era «subordinata una fervida ripresa della vita economica del Paese»⁴³.

Era ormai chiaro come l'avanzare stesso della modernità e la necessità di dare una risposta alla crisi istituzionale del primo dopoguerra imponessero soluzioni in grado di tenere insieme le nuove e diffuse istanze di partecipazione democratica con le rinnovate dinamiche interne ai processi produttivi ed economici del paese. In questo contesto risultava evidente come la necessità di creare un nuovo assetto nei rapporti tra capitale e lavoro salariato fosse ormai fortemente sentita. Al di là di quanti, all'estrema sinistra, miravano a una completa rivoluzione degli assetti esistenti, il problema della ridefinizione di quel rapporto era oggetto di confronto tra uomini e correnti politiche diverse, da Giolitti ai socialisti riformisti, passando per Einaudi e il nucleo di politici ed economisti a lui vicini. Per molti, e tra essi Meuccio Ruini che fino al marzo 1920 era stato sottosegretario al ministero dell'Industria, la partecipazione degli operai al controllo o alla gestione delle aziende era comunque preferibile ai ripetuti tentativi di occupazione delle fabbriche⁴⁴. Nel settembre del 1920 Einaudi si era spinto a scrivere sul «Corriere della Sera» che «in fondo trattasi della ricerca del mezzo più atto a raggiungere un dato fine». Per poi spiegare:

Il fine è indubbiamente nobile ed alto: ridare ai lavoratori quella gioia nel lavoro, quell'interessamento a produrre che essi hanno o immaginano di aver perduto a cagione dell'ingrandirsi e del meccanizzarsi dell'impresa industriale, della concitazione spirituale dovuta alla guerra, del rivolgimento nei rapporti economici fra individuo ed individuo, tra classe e classe verificatosi in seguito allo svilimento della

⁴³ Cfr. il decreto in *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel carteggio*, vol. III, *Il carteggio*, t. II, (1906-1928). *Discorsi extraparlamentari (1919 e 1924)*, a cura di A.A. Mola, A.G. Ricci, prefazione di F. Cossiga, Foggia, Bastogi, 2010, pp. 746-747.

⁴⁴ M. Ruini, *Le commissioni interne di fabbrica*, in «Nuova Antologia», 1° aprile 1920, citato in L. D'Angelo, *La democrazia radicale tra la prima guerra mondiale e il fascismo*, Roma, Bonacci, 1990, p. 135.

moneta. Gli operai ritengono di aver trovato un mezzo per raggiungere la meta; mezzo provvisorio e preludio a conquiste maggiori. Gli industriali sono scettici intorno alla possibilità di toccare, con quel mezzo, la meta. Ma poiché debbono concordare nel fine, giova che essi tentino l'esperimento con lealtà e con spirito di sacrificio⁴⁵.

A fronte di tale comunanza di intenti, il confronto, anche serrato, riguardava, piuttosto, il modo, i mezzi e le tappe attraverso cui raggiungere il nuovo assetto. Giolitti sembrava allora incamminato lungo una delle vie praticabili; «parve» allora – ha notato a suo tempo Luigi Salvatorelli – «l'uomo del dopoguerra» che più di altri era animato dalla missione di poter operare quell'«accostamento fra proletariato e nazione»⁴⁶.

Da statista navigato e da politico con «tempra di realizzatore»⁴⁷, Giolitti era uno dei pochi leader liberali che in quel momento possedeva quel bagaglio di esperienza e quella chiarezza di visione che gli avrebbero potuto consentire di affrontare i gravosi problemi emersi nel dopoguerra. Se è vero – come ha osservato Angelo Tasca – che Giolitti, non diversamente da Turati e Nitti, era «rimasto un uomo dell'anteguerra»⁴⁸, quello dello statista di Dronero, insieme a quello di Nitti che lo aveva preceduto alla guida del Governo, fu l'ultimo tentativo della vecchia classe dirigente di dare corpo a un progetto di risoluzione della crisi dello Stato liberale in una chiave di razionalizzazione e modernizzazione delle istituzioni. Le letture su Giolitti sono state inevitabilmente condizionate, a posteriori, dal trionfo del fascismo, ma la verità, ha scritto Alexander De Grand, è che fino ad allora Giolitti «offered hope that the old liberal elites might survive the challenge of mass politics, revolutionary socialism, clericalism, and fascism»⁴⁹. Già

⁴⁵ L. Einaudi, *L'esperimento del controllo operaio*, in «Corriere della Sera», 16 settembre 1920. Einaudi sarebbe poi ritornato sul tema in altri articoli, tra i quali: *Controllo operaio od organizzazione della dittatura sindacale?*, ivi, 27 ottobre 1920, entrambi poi in L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. V, 1919-1920, Torino, Einaudi, 1961, rispettivamente pp. 848-853 (con il titolo *Il significato del controllo operaio*) e 868-871. Ma si veda anche *Il controllo delle industrie nel progetto governativo* (26 gennaio 1921), ivi, vol. 6, 1921-1922, Torino, Einaudi, 1963, pp. 18-21.

⁴⁶ L. Salvatorelli, *L'opera e la personalità di Giovanni Giolitti*, in Id., *Miti e storia*, Torino, Einaudi, 1964, pp. 417-458: 455.

⁴⁷ La definizione è in G. Carocci, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1971, p. 175.

⁴⁸ A. Tasca, *Nascita e avvento del fascismo*, a cura di S. Soave, Scandicci, La Nuova Italia, 1995, p. 143.

⁴⁹ A. De Grand, *The Hunchback's Tailor: Giovanni Giolitti and Liberal Italy from the Challenge of Mass Politics to the Rise of Fascism. 1882-1922*, Westport-London, Praeger, 2000, p. 4; per una ricostruzione, pp. 229-267.

Ernesto Ragionieri ha osservato, a suo tempo, come una visione della «ricostruzione della lotta sociale e politica negli anni del primo dopoguerra» eccessivamente «incentrata sul concetto di catastrofe» avesse messo «forse troppo in ombra gli sforzi compiuti dalla classe dirigente liberale per uscire dalla crisi postbellica»⁵⁰. Il fatto stesso, chiosava lo storico, che i governi susseguitisi alla fine del conflitto siano stati presieduti da Nitti e Giolitti, «e cioè dai due uomini politici borghesi che [...] avevano rappresentato i punti di maggiore consapevolezza delle conseguenze che la partecipazione alla guerra comportava per il paese, attesta che l'agonia dello Stato liberale non si consumò passivamente». I loro programmi e i loro atti, al contrario, dimostrano «che i tentativi compiuti dagli esponenti della vecchia classe dirigente liberale per trovare nuove forme nelle quali continuare ad esercitare l'antica egemonia non furono né intellettualismi velleitari, né anacronistici propositi di un ritorno al sistema politico prebellico»⁵¹. In questo senso, il progetto politico perseguito da Giolitti nel dopoguerra si inscrive in una logica di continuità con la sua pregressa e lunga esperienza alla guida del Governo; si trattò, in estrema sintesi, del «più serio e moderno tentativo riformista di tutto lo Stato liberale, quello cioè di ampliare e consolidare l'egemonia borghese»⁵²; e sebbene sia prima che dopo la guerra la politica giolittiana avrebbe mostrato, per motivi diversi, i segni dei suoi limiti, se non del suo fallimento⁵³, le ragioni di fondo del suo naufragio sono da ricercare principalmente in un sostanziale deficit democratico delle classi dirigenti italiane.

Conservatore fin quando c'era da difendere le istituzioni esistenti, Giolitti era anche un «progressista e riformatore» per la sua capacità, come ha recentemente rilevato Salvadori, di guardare «con realismo e apertura alle rapide trasformazioni della società e dell'economia contemporanee e alle loro implicazioni». Sotto quest'ottica, egli pensava che in una società il cui nucleo propulsore fosse costituito dal capitalismo industriale e finanziario,

⁵⁰ E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, vol. IV, *Dall'Unità ad oggi*, t. 3, Torino, Einaudi, 1976, p. 2086.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² F. De Felice, *L'età giolittiana*, in «Studi Storici», X, 1969, 1, pp. 114-190: 116.

⁵³ Principalmente nella mancata realizzazione di strutture istituzionali nuove se si esclude l'ampliamento del suffragio (*ibidem*). Incisivo fu invece il suo intervento sul mondo dell'amministrazione, che proprio durante il periodo del suo governo fu oggetto di intense trasformazioni, G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988.

il «primario problema da affrontare fosse quella che non si stancò di definire l’“irresistibile” ascesa delle masse lavoratrici il cui nucleo dinamico era costituto dagli operai delle fabbriche moderne»⁵⁴. È sintomatico che nel secondo dopoguerra Palmiro Togliatti abbia definito il programma esposto da Giolitti nel discorso di Dronero dell’ottobre 1919 «il più avanzato manifesto politico lanciato da un uomo delle classi dirigenti borghesi in Italia»⁵⁵; d’altronde, su un piano più prettamente storico non è mancato chi ha paragonato il programma riformista di Giolitti all’alternativa socialdemocratica offerta dalla Germania di Weimar⁵⁶.

La gestione in prima linea dell’occupazione delle fabbriche e la proposta di concordato tra le parti sociali per arrivare alla definizione di un disegno di legge sul controllo operaio si inscrivevano in questa prospettiva politica. La tendenza conciliatrice sottesa a quel concordato si era ormai imposta come «l’unica ragionevole a tutte le parti contraenti»; fu, come ha evidenziato Spriano, «un capolavoro dell’arte giolittiana di governo e una prova persuasiva degli intendimenti del vecchio presidente del Consiglio nei confronti della classe operaia»⁵⁷. Un capolavoro rivendicato dallo stesso Giolitti in Senato il 26 settembre, pochi giorni dopo la chiusura della vertenza. «Noi – disse – siamo di fronte ad una vera trasformazione sociale; è necessario [...] che ogni uomo politico, ogni uomo che ha la responsabilità diretta o indiretta del Governo, tenga conto di questa sostanziale condizione di fatto. L’avvento del quarto Stato ha cominciato a delinearsi in Italia in modo assai energico nell’ultima parte del secolo scorso» e i tentativi per arrestarlo «hanno avuto conseguenze non certo buone». Si tratta, sottolineò, di «movimenti sociali che si possono regolare, dirigere, non impedire in modo assoluto». La guerra aveva dato loro «una spinta quasi vertiginosa», ulteriormente alimentata dalle mancate promesse del dopoguerra da parte dei partiti e dalla «sensazione degli enormi guadagni che avevano fatto gl’industriali dalla guerra [...] frodando lo Stato»⁵⁸; una situazione esasperata-

⁵⁴ M.L. Salvadori, *Giolitti. Un leader controverso*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 16-17.

⁵⁵ P. Togliatti, *Discorso su Giolitti*, in Id., *La politica nel pensiero e nell’azione. Scritti e discorsi 1917-1964*, a cura di M. Ciliberto, G. Vacca, Milano, Bompiani, 2014, pp. 1276-1314: 1305.

⁵⁶ Ch.S. Maier, *La rifondazione dell’Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 199.

⁵⁷ Spriano, *L’occupazione delle fabbriche*, cit., pp. 11 e 127.

⁵⁸ A questo proposito cfr. F. Ecca, *Lucri di guerra. Le forniture di armi e munizioni e i «pescecani industriali» in Italia (1914-1922)*, Roma, Viella, 2017.

si quando gli industriali non mostrarono alcuna intenzione di concedere aumenti salariali ai lavoratori. Era stato questo, concluse Giolitti, il motivo per cui aveva ritenuto suo dovere, anche se «descritto come una specie di bolscevico»⁵⁹, di «intervenire pacificamente nei rapporti tra capitale e lavoro» attraverso un decreto⁶⁰.

3. *Il disegno di legge Giolitti sul «controllo operaio».* La realizzazione dei suoi propositi, tuttavia, non si rivelò agevole. Benché la soluzione della vertenza fosse accolta con favore dalla CgdL e dai riformisti del Psi, che mostrarono così anche la loro forza rispetto all'ala massimalista del partito che vedeva nel controllo operaio uno strumento dell'autonomia di classe⁶¹, Giolitti non riuscì a vincere le resistenze del mondo industriale. Il commento di un imprenditore milanese interpellato dal «Secolo» – «Cosa vuole, è un disastro. Ma non potevamo che subire l'atto d'imperio di Giolitti»⁶² – è piuttosto rappresentativo di un sentire comune carico di risentimento; e anche tra quanti, come Conti, si erano adoperati affinché la proposta del controllo operaio fosse accolta favorevolmente nel mondo imprenditoriale, vi era la convinzione che la Commissione paritetica non sarebbe mai riuscita a elaborare un progetto di legge efficace⁶³.

Conti effettivamente aveva visto lungo. La Commissione iniziò i suoi lavori il 21 ottobre e li terminò il 29 dello stesso mese senza riuscire a raggiungere un accordo. Come recita il verbale di chiusura dei lavori, dalla discussione era emerso che «i modi rispettivi di concepire l'essenza del controllo sulle industrie e di concretarne l'attuazione divergono così profondamente da rendere impossibile la collaborazione per una soluzione concorde». Di conseguenza le parti si erano riservate di presentare separatamente le pro-

⁵⁹ «Il bolscevico dell'Annunziata» fu l'appellativo con cui una parte della classe dirigente politica e industriale italiana bollò Giolitti dopo che quest'ultimo addossò loro le responsabilità della crisi del dopoguerra nel discorso di Dronero del 12 ottobre 1919. Il collare dell'Ordine Supremo della Santissima Annunziata era la massima onorificenza di Casa Savoia, concessa a Giolitti nel 1904.

⁶⁰ G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, vol. IV, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1956, pp. 1784-1791.

⁶¹ Sulle divisioni all'interno dell'area socialista cfr. F. Giasi, *Divisioni politiche e unità sindacale dopo Livorno*, in *Gramsci nel suo tempo*, a cura di F. Giasi, prefazione di G. Vacca, Roma, Carocci, 2008 («Annali della Fondazione Istituto Gramsci», XVI), pp. 431-460.

⁶² La citazione è tratta da Spriano, *L'occupazione delle fabbriche*, cit., p. 142.

⁶³ E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Milano, Garzanti, 1946, p. 239.

prie proposte al presidente del Consiglio⁶⁴. La distanza tra la proposta della Cgdl e quella di Confindustria era incolmabile: alla prima, che proponeva di sottoporre al controllo operaio tutte le imprese industriali del paese, anche attraverso la creazione di una Commissione superiore di controllo che avrebbe dovuto annualmente rendere conto del proprio lavoro ai sindacati, alla Commissione superiore del lavoro e al ministero dell'Industria, la seconda contrapponeva la più semplice creazione di una Commissione nazionale di controllo per ogni categoria di industria con i compiti, tra gli altri, di esaminare le condizioni del lavoro, di controllare le leggi di assicurazioni sociali e di incoraggiare le ricerche e lo studio dei processi industriali. Di fatto, la Confindustria considerava la proposta della Cgdl, «come tutte le proposte socialiste nel campo della produzione, tende[n]te alla mortificazione di qualsiasi energia individuale, tendente al trionfo della mediocrità»⁶⁵. Preso atto del fallimento della Commissione paritetica, Giolitti non si dette per vinto e persuaso della correttezza della strada intrapresa avocò a sé l'iniziativa. L'8 febbraio 1921, dopo averlo sottoposto all'esame del Consiglio superiore dell'industria e del Comitato permanente del lavoro, giunse a presentare alla Camera il disegno di legge in materia di «controllo sulle industrie da parte dei lavoratori che vi sono addetti». La proposta di Giolitti tendeva a mediare rispetto alle proposte presentate dalla Cgdl e dalla Confindustria, facendo emergere implicitamente la sua volontà di raggiungere finalmente sul tema un risultato concreto. Dalla Confindustria colse ad esempio il suggerimento di istituire delle commissioni di controllo non per singolo stabilimento ma per categoria di industria, in modo da provvedere meglio, spiegò Giolitti alla Camera, sia agli interessi generali di ogni industria, sia alla tutela dei lavoratori e della produzione. Di contro, il disegno di legge prevedeva anche la nomina di due o più delegati per ogni azienda con il compito di esercitare il controllo e riferire alla Commissione. Inoltre, sebbene si fosse ritenuto opportuno non far partecipare questi delegati al Consiglio di amministrazione dell'azienda⁶⁶, ciò non di meno a essi era attribuito il diritto di conoscere tutto ciò che atteneva all'andamen-

⁶⁴ Il verbale è in *I consigli di gestione*, cit., p. 27. Oltre al progetto della Cgdl e della Confindustria, ne fu presentato un terzo della Confederazione italiana dei lavoratori (la confederazione di ispirazione cattolica). Per i testi dei progetti, cfr. ivi, pp. 28-40.

⁶⁵ Si veda il *Memoriale della Confederazione generale dell'industria sul movimento per il controllo in Italia e sull'evoluzione del pensiero della Confederazione del lavoro*, del gennaio 1921, ivi, citazione a p. 65.

⁶⁶ È quanto specificò Giolitti presentando il disegno di legge.

to dell'azienda, sia sul piano tecnico, che amministrativo e finanziario. Sul piano prettamente finanziario, però, il controllo avrebbe dovuto riguardare solamente le operazioni già compiute. L'obiettivo generale del disegno di legge, come spiegò Giolitti, era duplice: tutelare il lavoro e i lavoratori e migliorare la produzione industriale; e così ne evidenziò la sua utilità sociale ed economica:

Utilità sociale – affermava – in quanto esso tende ad uno scopo di pacificazione e a rendere più normali e cordiali i rapporti tra datori e prenditori di lavoro, riconoscendo alla classe operaia un diritto, che non le può essere negato, quale è quello di seguire il movimento dell'industria e di conoscere le condizioni di quella produzione, di cui il lavoro è fattore essenziale. Ma il disegno di legge ha anche ed essenzialmente una portata economica, poiché non tende soltanto alla giusta tutela del lavoro e all'elevazione morale della classe lavoratrice, ma tende ad uno scopo anche più complesso e generale, quello cioè di rafforzare, armonizzando i fattori della produzione, la vitalità e l'incremento delle industrie, dalle quali dipende, in grandissima parte, l'avvenire del nostro paese⁶⁷.

Giolitti caricava in tal modo di un obiettivo generale e potenzialmente condivisibile – la riconciliazione della classe con la nazione, ma anche della democrazia con lo sviluppo – un provvedimento le cui origini erano da ricondurre a un fenomeno di portata mondiale, vale a dire la guerra. Come egli stesso ribadí nella sua relazione riprendendo in parte il tema dal suo discorso tenuto al Senato il precedente 26 settembre, era stata la Prima guerra mondiale, con «i perturbamenti» da essa prodotti, a generare in Italia e altrove «una dolorosa ripercussione anche nei rapporti del lavoro col capitale». «Tutto – a suo dire – contribuì a generare uno stato di incertezza e di malessere nelle classi lavoratrici»: «l'alto costo della vita, i guadagni insperati da parte dei più cospicui fornitori dell'esercito e della marina, la consuetudine di alti salari percepiti dagli operai durante la guerra»⁶⁸. Si era ora in una nuova fase. Al corrispondente romano del «Chicago Daily

⁶⁷ Per la relazione e il disegno di legge (n. 1260), presentato di concerto con il ministro dell'Industria e commercio Giulio Alessio e il ministro del Lavoro e della previdenza sociale Arturo Labriola, cfr. *Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera: documenti, Legislatura XXV, Sessione unica 1919-21*, vol. 12: *dal n. 1232 al n. 1447*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1921.

⁶⁸ *Ibidem*. Sulle «stime smisurate» sia dei salari dei lavoratori dell'industria che del conseguente miglioramento della loro posizione sociale che allora circolavano tra le élites politiche e intellettuali, prevalentemente nazionaliste, ma presto diventate senso comune pervadendo in parte anche ambienti politici e culturali vicini al movimento operaio, cfr. Berta, *La cooperazione impossibile*, cit., pp. 219-223.

News» che lo intervistava pochi giorni dopo la presentazione del disegno di legge, Giolitti ribadí che il «controllo delle industrie» avrebbe finalmente portato alla «conciliazione delle classi»: «La progressiva educazione industriale degli operai – spiegava Giolitti – affretterà l'avvento del giorno in cui essi sapranno condurre l'industria da loro stessi. Ma questo sarà un processo assai lento. Il controllo avrà altresí per effetto di obbligare gli industriali ad una maggiore attenzione nei riguardi della produzione che non in quelli della speculazione; il che contribuirà pure ad aumentare la produzione stessa e ad impedire grandi concentrazioni industriali»⁶⁹.

Né le memorie di Giolitti, dallo stile asciutto e descrittivo⁷⁰, né la relazione al disegno di legge sono in grado di restituire a pieno la portata della sua proposta e i principi che la ispirarono. Come rilevò Arturo Labriola pochi anni dopo, il fatto che nella relazione Giolitti avesse «invocato le esigenze della *pace sociale* come ragione sufficiente del suo disegno di legge [...] può condurre fuori strada»⁷¹. Quello di Labriola è solo in parte un giudizio interessato. Piuttosto, l'aver contribuito alla presentazione di quel disegno di legge, in quanto ministro del Lavoro, rende il suo un punto di osservazione privilegiato. Inoltre, la sua formazione e la sua collocazione politica nell'area socialista gli consentivano di guardare al disegno di legge senza alcuna condiscendenza verso Giolitti, al quale non aveva certo nascosto la contrarietà alla scelta di mantenere il Governo neutrale nelle controversie tra capitale e lavoro⁷². Lo stesso disegno di legge fu

⁶⁹ *Dichiarazioni di Giolitti sul controllo e su questioni economiche*, in «Corriere della Sera», 13 febbraio 1921, p. 1.

⁷⁰ G. Giolitti, *Memorie della mia vita* (1922), Milano, Garzanti, 1967. Sull'occupazione delle fabbriche e il disegno di legge, ivi, pp. 363-367.

⁷¹ A. Labriola, *Le due politiche. Fascismo e riformismo*, Napoli, Alberto Morano editore, 1924, p. 189 (il corsivo è nel testo). Labriola riconduce quello che si potrebbe definire un equivoco interpretativo generato dalla relazione al disegno di legge al fatto che Giolitti non fosse «un dottrinario». E così lo spiega: «Non credo che le dottrine gli siano ignote, ma egli è essenzialmente un uomo di Stato, cioè un maneggiatore di uomini, e quindi egli adotta quelle spiegazioni che son piú conformi alle opinioni degli uomini. Il suo *semplicismo* non è la traduzione di un cervello *semplice*, ma l'adattamento delle superiori qualità di un uomo di governo ai sentimenti e ai pregiudizi piú comuni degli uomini» (*ibidem*).

⁷² Cfr. D. Marucco, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1970 (in particolare il capitolo *Arturo Labriola ministro*, pp. 267-277). Si veda anche la voce curata da Fulvio Conti in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 62, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2004 (*ad vocem*), nella quale si evidenzia che Labriola «si adoperò, prima che G. Giolitti avocasse a sé la responsabilità della vertenza, per il varo di un disegno di legge che introduceesse forme di controllo operaio sulla gestione delle industrie».

a quel tempo giudicato da Labriola «teoricamente molto manchevole, sebbene [egli] convenisse nel principio»⁷³. Labriola, insomma, è uno dei pochi che, per il ruolo rivestito nel corso dell'elaborazione del disegno di legge e per la riconosciuta competenza sul tema del lavoro, possedeva gli strumenti per illustrare i principi ispiratori sottesi a quella proposta. A suo parere, infatti, l'esclusivo principio della pace sociale addotto formalmente da Giolitti per motivare il disegno di legge non ne restituiva la reale portata. Piuttosto, assumendo quasi un ruolo di interprete rivelatore del pensiero dello stesso Giolitti, egli individuava il fondamento teorico e ideale del provvedimento in due aspetti: uno di natura economica e l'altro di natura politica. Il primo di questi aspetti era da ricondurre al principio dell'organizzazione scientifica del lavoro, basato su un sistema – così lo sintetizzava Labriola – «di più precisa utilizzazione tanto delle forze dell'uomo, quanto del lavoro morto e del materiale»⁷⁴. Egli si mostrava fermamente convinto del fatto che l'unico modo per eludere gli «inevitabili» conflitti tra industriali e lavoratori fosse quello di organizzare «una condotta comune della fabbrica»⁷⁵. E a suffragio richiamava non a caso le teorie di Frederick Winslow Taylor, Harrington Emerson, Harry Gantt, fino a risalire a Charles Babbage e la sua «filosofia delle macchine»⁷⁶. In altri termini – è questa la sintesi del ragionamento di Labriola – l'elaborazione del disegno di legge non avrebbe potuto prescindere dal «principio dell'amministrazione e condotta “scientifica” della fabbrica» in quanto era ormai «la tendenza della grande industria moderna»⁷⁷. Tuttavia, sebbene il disegno di legge rispondesse effettivamente a questo principio, non ne dettava le modalità attraverso cui realizzarlo poiché, chiosava Labriola con trasparente amarezza, «si raccomandava largamente alla discussione per essere migliorato»⁷⁸.

Le ragioni di natura politica del provvedimento legislativo risiedevano invece proprio nel movimento dei Consigli sviluppatosi in Europa durante e

⁷³ Labriola, *Le due politiche*, cit., p. 189.

⁷⁴ Ivi, p. 190.

⁷⁵ Ivi, p. 191.

⁷⁶ Ivi, pp. 190-191. A proposito del dibattito internazionale sull'organizzazione scientifica del lavoro e le sue ripercussioni in Italia nell'immediato dopoguerra cfr. B. Settimi, *Fordismi. Storia politica della produzione di massa*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 25-219. Più in generale, sulla cultura industriale italiana in quegli anni cfr. G. Berta, *L'Italia delle fabbriche. La parabola dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 13-80.

⁷⁷ Labriola, *Le due politiche*, cit., p. 191.

⁷⁸ Ivi, p. 192.

dopo il conflitto bellico. Già Giolitti nel presentare il disegno di legge aveva precisato che si erano tenute presenti le leggi approvate da altre nazioni, facendo brevi cenni a quanto stava avvenendo in Austria, in Germania, in America, in Norvegia e in Inghilterra. Ed è proprio all'esperienza inglese, più che ad altre, che Labriola sembra ricondurre uno dei principali punti di riferimento del disegno di legge; cioè alla già citata Commissione Whitley istituita durante la guerra e alle commissioni miste fra operai e imprenditori costituite in seguito con lo scopo – così lo sintetizzava Labriola – di utilizzare al meglio i lavoratori e le loro conoscenze, determinare le regole per fissare i salari al fine di garantire all'operaio «una partecipazione al crescente valore del prodotto», studiare e ricercare i modi per apportare miglioramenti tecnici all'industria, promuovere e applicare le «invenzioni» dovute ai lavoratori e la legislazione loro riguardante⁷⁹. A sostegno della possibilità di realizzare questi obiettivi Labriola richiamava anche il recente e voluminoso studio dell'economista Alfred Marshall⁸⁰. Tuttavia, precisava, il vero scopo di questa esperienza era «di tentare un'organizzazione del lavoro dentro la fabbrica e non fuori» al fine di «indebolire l'influenza e forse rendere superfluo il Sindacato esterno». Era anche «a questo concetto», ribadiva, che «si ispirava il disegno di legge sul controllo delle fabbriche»⁸¹. Difficile non vedere in queste ultime considerazioni di Labriola a proposito del sindacato il limite della proposta di Giolitti e della sua praticabilità in un contesto complesso come quello italiano, in cui il processo di industrializzazione era per lo più agli inizi e le lotte dei movimenti politici e sociali erano ormai dilaganti e sull'orlo di una guerra civile. Se è vero che «un sarto che deve tagliare un abito per un gobbo, deve fare la gobba anche all'abito» – come recitava la nota metafora utilizzata da Giolitti per spiegare il principio che lo aveva guidato nel governare l'Italia –, è anche vero che in questo caso era davvero difficile adattare la legge alle specificità, ai «difetti» e alle «manchevolezze» del paese⁸². Tanto più se si aveva come riferimento la legislazione inglese, la quale si inseriva in un contesto economico e sociale ben diverso da quello italiano. Come scrisse Adolfo Berio – segretario capo della Presidenza del consiglio impegnato nella redazione di una prima bozza degli

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ A. Marshall, *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization, and of Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*, London, Macmillan, 1919.

⁸¹ Labriola, *Le due politiche*, cit., p. 193.

⁸² Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., p. 209.

articoli del disegno di legge anche sulla base della legislazione di altri paesi – «le difficoltà sono immense»⁸³.

Va tuttavia riconosciuto a Giolitti il tentativo di elaborare un provvedimento provando a cogliere lo spirito dei tempi che aleggiava oltre i più angusti confini delle vicende nazionali. È fuor di dubbio che la proposta di Giolitti contenesse *in nuce* la sua vecchia idea di ampliare la rappresentanza sociale accrescendo il solco tra l'area riformista del Partito socialista, che da tempo aveva espunto la lotta di classe dal suo perimetro di lotta politica, e quella rivoluzionaria, sempre più impetuosa e incisiva. Nondimeno, quella proposta mostrava anche la capacità di Giolitti di cogliere e adattare alla propria visione le novità offerte dalla mutata situazione politica del dopoguerra, a cominciare proprio da quel movimento dei Consigli sviluppatosi nel più ampio processo di democratizzazione dell'industria che stava ormai investendo buona parte dell'Europa fino agli Stati Uniti. Che Giolitti non si muovesse in maniera avulsa dal contesto della legislazione internazionale e in particolare europea e mirasse, piuttosto, a inserire l'Italia in quel contesto favorendo un confronto costruttivo con quanto avveniva in altri paesi si evince già dal citato decreto sul controllo operaio delle industrie con cui Giolitti, alla fine dell'occupazione delle fabbriche, aveva istituito la Commissione paritetica. Le minute di un documento, come spesso succede, oltre a testimoniare le diverse fasi di rielaborazione del testo, consentono di illuminare meglio il pensiero del suo redattore. Su una delle minute del testo del decreto, glossato qua e là di correzioni spesso di pugno di Giolitti, si legge esplicitamente che la Commissione avrebbe dovuto formulare le proprie proposte «tenuto conto della necessità di porre le condizioni del Paese in rapporto alle condizioni degli altri Paesi» e per di più facendo anche ricorso al parere dell'Ufficio internazionale del lavoro istituito presso la Società delle Nazioni⁸⁴. È d'altronde anche evidente che tra i diversi modelli di partecipazione ormai più o meno attivi nei paesi europei, Giolitti guardasse con

⁸³ Così Berio scriveva ad Attilio Lavagna, segretario particolare di Giolitti, allegando alla lettera la bozza e chiedendogli anche di pregare il presidente del Consiglio di usare «il massimo compatimento» per questo suo «tentativo». La lettera, datata 7 gennaio 1921, è ora in *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel carteggio*, vol. III, *Il carteggio*, t. II, cit., p. 778 (per l'allegato, pp. 779-782).

⁸⁴ Il decreto, con le varianti poi sopprese, è ora ivi, pp. 746-747; ma già in *Dalle carte di Giovanni Giolitti: quarant'anni di politica italiana*, vol. III, *Dai prodromi della grande guerra al fascismo 1910-1928*, a cura di C. Pavone, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 284-285.

maggiori attenzioni sia all'esperienza inglese, come ha messo in evidenza Labriola, che a quella tedesca⁸⁵. Il fatto che egli guardasse a questi due modelli europei così diversi tra loro tradisce però anche la sua difficoltà di trovare una sintesi tra la proposta della CgdL e quella di Confindustria. Alla fine ottenne il risultato di scontentare l'una e l'altra. La discussione sul disegno di legge che si svolse al Consiglio superiore del lavoro, dove sedevano sia i rappresentanti dei lavoratori che quelli degli industriali, è di per sé emblematica e rappresentativa del dibattito che la proposta generò anche nel paese. Sia i lavoratori che gli industriali criticarono il progetto: i primi sostenendo che il controllo operaio avrebbe dovuto essere esteso a tutte le industrie; i secondi opponendosi nettamente al controllo, che avrebbe fatto dei sindacati operai i veri padroni dei singoli rami dell'industria⁸⁶.

4. Un compromesso corporatista in un contesto di crisi politico-istituzionale. In questo contesto è possibile cogliere con maggiore chiarezza la portata organica dell'azione e della proposta politica giolittiana sul controllo delle industrie da parte dei lavoratori, i suoi punti di forza, ma anche di debolezza, le sue continuità, ma anche le sue roture nell'ambito della crisi del dopoguerra caratterizzata da un contesto politico, sociale e istituzionale del tutto rinnovato e in continuo movimento. Giunto ormai alle soglie degli ottant'anni, Giolitti mostrava ancora una capacità di aggiornare i suoi vecchi schemi ai nuovi tempi, tenendosi a suo modo lontano da accuse di obsolescenza politica. Il fatto stesso che nella proposta fosse racchiuso un tentativo di uscire dalla crisi «attraverso la ricerca di compromessi corporatisti, mediati dallo Stato, tra gli interessi organizzati degli industriali e dei sindacati a indirizzo riformista»⁸⁷ costituisce un aggiornamento non di poco conto del suo programma e ancor più della sua visione politica. Su quei compromessi, basati sulla crescita del potere privato e sul conseguente tramonto dell'autorità statuale, a cominciare da quella dei parlamenti,

⁸⁵ A un parallelo con i Consigli di fabbrica elaborati in Germania fa anche cenno Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit., p. 202.

⁸⁶ *I Consigli di fabbrica in Europa*, cit., p. 130.

⁸⁷ S. Musso, *Esperienze storiche di partecipazione: i Consigli di Gestione nel secondo dopoguerra*, in *I consigli di gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia. Storia e prospettive*, a cura di G. Amari, presentazione di S. Camusso, Roma, Ediesse-Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2014, pp. 23-51: 26.

la borghesia europea avrebbe poi in vario modo edificato, dalle ceneri del dopoguerra, la propria rifondazione⁸⁸.

Era un modo di concepire la politica piuttosto distante dalla visione di Giolitti e dalla sua idea, di fatto realizzata in passato, di assegnare allo Stato la funzione di controllo. In realtà, nel nuovo contesto egli si mostrava consapevole del processo di decadimento dell'autorità del Parlamento, uscito fortemente indebolito, in Italia come altrove, dal conflitto⁸⁹. Come aveva sostenuto al Senato, presentando il suo programma, si era ormai costretti a operare in un Parlamento «depresso» nelle sue funzioni da un Governo che «aveva assorbito il potere legislativo» e trasformato il massimo organo rappresentativo «in una specie di Corte dei conti», buono solo a registrare i decreti governativi⁹⁰. Proprio il recupero, o piuttosto il tentativo di recuperare e di «rialzare l'autorità del Parlamento», rientrava tra i suoi obiettivi programmatici di governo. Un'operazione che non a caso era in primo luogo funzionale, almeno nelle sue intenzioni, a «rialzare l'autorità dello Stato»⁹¹. L'obiettivo massimo rimaneva dunque quello di recuperare allo Stato il ruolo di arbitro supremo, sebbene nel breve periodo e sul piano delle soluzioni concrete, come era il disegno di legge sul controllo operaio, egli sapeva che poteva tutt'al più contare sul potere di uno Stato mediatore tra interessi rivali. È proprio in questa divaricazione tra soluzioni da trovare nell'immediato e obiettivi di lungo periodo che si consumò la proposta sul controllo operaio, facendo emergere anche i limiti intrinseci ed estrinseci della visione di Giolitti.

Già prima della guerra egli aveva mostrato di andare oltre l'idea di uno Stato a cui delegare esclusive funzioni di controllo e, pur continuando ad operare in un quadro legislativo tipicamente liberale, era andato maturando

⁸⁸ Rinvio all'ormai classico Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit.

⁸⁹ Cfr. *Parlamenti di guerra (1914-1945). Caso italiano e contesto europeo*, a cura di M. Meriggi, Napoli, Federico II University Press, 2017; sul caso specifico italiano G. Melis, *Il Parlamento dalla Grande Guerra al fascismo*, ivi, pp. 11-27.

⁹⁰ Discorso tenuto dal Giolitti in Senato nella seduta del 15 luglio 1920: lo si veda ora in *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel carteggio*, vol. II, *L'attività legislativa (1889-1921)*, t. II, (1909-1921). *Discorsi programmatici di Governo (1892-1920)*, a cura di A.A. Mola, A.G. Ricci, Foggia, Bastogi, 2009, pp. 742-748: 743.

⁹¹ Obiettivo presente sin dal noto discorso di Dronero del 12 ottobre 1919, lo si veda ora in *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel carteggio*, vol. III, *Il carteggio*, t. II, cit., in particolare pp. 1043-1045; ma cfr. anche il discorso tenuto da Giolitti in Senato nella seduta del 9 luglio 1920, ora in *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel carteggio*, vol. II, *L'attività legislativa (1889-1921)*, t. II, cit., pp. 740.

l'idea di uno Stato «stampella» e «attore», «*trait d'unio*n tra le classi dominanti tradizionali e i nuovi centri di potere e di decisione», come l'industria e le banche⁹². Uno Stato debole – era questo il suo assillo – non avrebbe potuto, «nei momenti più difficili, trovar modo di evitare le grandi crisi»: un concetto che egli aveva ribadito con forza nel corso del dibattito parlamentare che nel 1912 portò alla creazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. In quell'occasione Giolitti aveva risposto alle resistenze minoritarie di chi vedeva nel nuovo ente unicamente una minaccia per l'iniziativa privata rivendicando la «piena libertà» dello Stato di fronte ai diversi interessi; lo Stato, sostenne, «anche in materia economica, deve dirigere ma non deve essere diretto»⁹³. In una società sempre più articolata e complessa, ancora sostanzialmente condizionata dal potere tradizionale e tuttavia percorsa da tensioni riformistiche, Giolitti aveva intuito come il ruolo delle istituzioni fosse ormai centrale per il raggiungimento dell'equilibrio sociale e in quest'ottica si era adoperato per integrare l'egemonia del potere tradizionale con i nuovi interessi corporativi. Lo Stato avrebbe dovuto essere, in estrema sintesi, un «elemento di mediazione, di riduzione ad unità delle molteplici e divergenti istanze sociali, di indirizzo politico e di costruzione del consenso»⁹⁴. L'obiettivo era quello di garantire la convivenza tra vecchio e nuovo potere, ma sempre salvaguardando e legittimando, in ultima istanza, la continuità del sistema di potere borghese.

Nel dopoguerra, tuttavia, Giolitti non sembra cogliere fino in fondo quanto fosse ormai intimamente erosa l'autorità dello Stato e la sua sovranità. Come notava Gramsci in quello stesso torno di tempo, lo Stato borghese si stava dissolvendo e scomponendo «nelle due parti che lo costituiscono: i capitalisti formano un proprio stato privato, come i proletari»; nel mezzo c'era lo Stato che «invano [...] tenta mantenere la contesa nel campo della sua legalità»⁹⁵.

⁹² G. Procacci, *Appunti in tema di crisi dello Stato liberale e di origini del fascismo*, in «Studi Storici», VI, 1965, 2, pp. 221-237: 225.

⁹³ Questo passaggio del discorso che Giolitti tenne alla Camera l'8 luglio 1911 è ripreso da G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 142.

⁹⁴ Id., *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in «Studi Storici», XIX, 1978, 1, pp. 131-174: 158.

⁹⁵ A. Gramsci, *La «congiura»*, in «L'Ordine Nuovo», 31 luglio 1920, poi in *L'Ordine Nuovo (1919-1920)*, cit., pp. 596-598.

In linea con il suo obiettivo, Giolitti continuava invece a sostenere che «ognuno, secondo le sue convinzioni», avrebbe potuto e dovuto «aiutare l'opera dello Stato»⁹⁶. Tutti i problemi, in altri termini, avrebbero potuto e dovuto risolversi all'interno delle istituzioni, sotto l'ombrelllo dell'autorità dello Stato. Un proposito che rivelava, invero, anche una limitata capacità di Giolitti di leggere nel profondo i nuovi fenomeni sociali in atto. L'ascesa delle masse e dei partiti di massa sulla scena politica del dopoguerra, protagonisti di un profondo processo di democratizzazione della vita politica – come avevano dimostrato anche i risultati delle elezioni del novembre 1919 – rientrava nel suo campo visivo fin tanto che trovava una sintesi all'interno del Parlamento, attraverso la funzione mediatrice di quei nuovi partiti politici – in particolare il Partito socialista e il Partito popolare – ai quali Giolitti aveva anche proposto di entrare nella compagine governativa. Non a caso, però, da Turati ottenne un reciso diniego, per il timore, non infondato, che il suo partito non lo avrebbe seguito *in toto*⁹⁷; e con Sturzo continuò quella reciproca ostilità politica che influí negativamente anche sul consenso, sempre precario, dei cattolici al governo. Di fatto, in Italia, più che altrove, le istituzioni, e il Parlamento *in primis*, cioè proprio quell'organo che più di altri, nella visione di Giolitti, avrebbe dovuto contribuire a risollevare l'autorità dello Stato, erano uscite irrimediabilmente screditate dal conflitto; la contesa politica si era ormai spostata dal Parlamento al paese⁹⁸.

A fronte di questo stato del disfacimento politico e istituzionale, Giolitti intravide allora nello Stato mediatore quantomeno una delle soluzioni auspicabili e più ricche di potenzialità per ricomporre nel breve periodo i conflitti in atto nel Paese. Quella tra capitale e lavoro costituí da questo punto di vista una sfida che egli non poteva lasciar cadere. Tuttavia, non solo la soluzione di Giolitti urtava contro un ordinamento alimentato da una forte carenza di fiducia verso la capacità regolatrice del potere pubbli-

⁹⁶ Discorso tenuto dal Giolitti in Senato nella seduta del 9 luglio 1920, cit., p. 741.

⁹⁷ Il rifiuto di Turati è tanto più rappresentativo dell'intricata e complessa situazione politica e sociale se si pensa che egli concepiva il controllo operaio alla stessa stregua di Giolitti e cioè come strumento del «rinascimento economico» del paese: «In altri termini, collaborazione del lavoro con l'impresa (e non antagonismo e lotta politica demolitrice); e collaborazione del lavoro e dell'impresa coll'interesse pubblico e dei consumatori, più o meno rappresentato dallo Stato»; il testo di Turati è citato in Spriano, *L'occupazione delle fabbriche*, cit., p. 123.

⁹⁸ Per un quadro d'insieme cfr. L. Masella, *La crisi dello Stato liberale italiano e i partiti*, in *La delegittimazione politica nell'età contemporanea*, vol. 5, *La costruzione del nemico in Europa fra Otto e Novecento*, a cura di P. Macry, L. Masella, Roma, Viella, 2018, pp. 95-111.

co; ma lo stesso processo di industrializzazione, lungi dall'identificarsi *tout court* con la democratizzazione politica, «si accompagnava invece in vario modo a processi di gerarchizzazione burocratica» secondo un modello che era proprio della stessa fabbrica moderna⁹⁹. A questi elementi costitutivi si andavano ad aggiungere una «struttura frammentata dei gruppi industriali e commerciali» e partiti borghesi «antiquati», da cui difficilmente «poteva emergere una difesa corporatista»¹⁰⁰. Di conseguenza, il nodo del conflitto tra istanze di partecipazione e logica centralizzatrice ed elitaria del potere sembrava non trovare altra soluzione in Italia che la coercizione politica. In realtà, benché «le tendenze corporatiste furono tanto più forti quanto più avanzata l'industrializzazione del paese e quanto maggiore la paura per l'accresciuta forza del movimento operaio», il dissolvimento più o meno rapido dei compromessi generati nel dopoguerra da quelle tendenze riguardò anche altri paesi europei come la Germania, l'Inghilterra e la Francia, anch'essi pressati da tensioni sociali e pulsioni politiche di diversa natura che tuttavia non sfociarono ineluttabilmente in soluzioni autoritarie¹⁰¹.

In Italia furono però anche le condizioni di contesto a determinare fatalmente gli esiti del disegno di legge del febbraio 1921. Decisiva fu la situazione economica del paese: la soluzione di Giolitti aveva come presupposto il produttivismo delle imprese, ma questo venne meno con la recessione del 1921. Lo stallo parlamentare generato dalla conclusione della legislatura, alla quale seguirono le elezioni nel maggio successivo, fece il resto, condannando la proposta a segnare definitivamente il passo. Giolitti si era già attirato il risentimento degli industriali e dei conservatori con la gestione

⁹⁹ Melis, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, cit., p. 152.

¹⁰⁰ Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit., p. 34.

¹⁰¹ Cfr. S. Musso, *Riformismo e corporativismo nella crisi dello Stato liberale, tra Italia ed Europa*, in «Studi Storici», LIX, 2018, 4, pp. 912-917: 914-915; per gli studi comparativi sui problemi emersi dalla smobilitazione in Europa e le soluzioni prospettate Musso rinvia a G. Feldman, *Die Demobilmachung und die Sozialordnung der Zwischenkriegszeit in Europa*, in «Geschichte und Gesellschaft», IX, 1983, 2, pp. 156-177. Per quanto riguarda l'Italia, va rilevato come il vasto e variegato dibattito sulle riforme corporative del periodo liberale abbia poi influito sul corporativismo fascista; si veda in proposito L. Cerasi, *Rethinking Italian Corporatism: Crossing Borders Between Corporatist Projects in Late Liberal Era and the Fascist Corporatist State. Topics, Variances and Legacies*, in *Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*, ed. by A. Costa Pinto, London-New York, Routledge, 2017, pp. 103-123. Sulla circolazione e il dibattito che prese corpo in Inghilterra, patria del liberalismo, intorno ai progetti corporativi nei primi decenni del Novecento cfr. V. Torreggiani, *Stato e culture corporative nel Regno Unito. Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese nella prima metà del XX secolo*, Giuffrè, Milano, 2018.

dell’occupazione delle fabbriche. Il padronato si era dichiarato disposto a cedere solo quello che sembrava gli stesse sfuggendo di mano. In realtà da quel momento le forze conservatrici sostenute dal grande capitale industriale e agrario iniziarono a riorganizzarsi su basi reazionarie, e comunque lungo linee diverse da quelle auspicate da Giolitti, anche facendo leva sulla «grande paura» per la rivoluzione¹⁰².

I risultati delle elezioni amministrative dell’ottobre-novembre 1920 avevano rappresentato l’ultima grande speranza di ascesa e di affermazione delle forze socialiste. In realtà, «si era soltanto raggiunto il punto in cui una minaccia di trasformazione incapace di infrangere gli equilibri sui quali poggiava il potere delle classi dominanti, apriva la strada a un processo di riorganizzazione su nuove basi di questo stesso potere»¹⁰³. Le pressioni di carattere economico e finanziario, anche a causa dell’aggravarsi della recessione, esposero a notevoli tensioni il tentativo giolittiano di ristabilire un equilibrio, tanto più che Giolitti «scambiò un occasionale equilibrio tra destra e sinistra con una riaffermazione duratura della sovranità»¹⁰⁴. Nelle pieghe di quelle tensioni proliferava ormai il movimento fascista. Emblematiche sono le conclusioni di un articolo dell’economista Maffeo Pantaleoni pubblicato nel marzo 1921 sul periodico nazionalista «Politica» e incentrato proprio sul disegno di legge Giolitti sul controllo operaio:

Nei riguardi del socialismo in atto, non c’è rimedio che nell’opporre forza alla forza. Ed è in questo che, allo stato attuale delle cose, l’opera del fascismo è opera più utile di ogni altra, per la salvezza della civiltà del nostro paese. Quando sarà stato fermato l’assalto bolscevico, che abbiamo tollerato si preparasse per lunghi anni, l’opera nostra di educazione, di propaganda e di vigilanza può avere efficacia nel formare sentimenti diversi dagli attuali¹⁰⁵.

Lí dove, paradossalmente, il bolscevismo tollerato era anche quello di Giolitti. Aveva probabilmente ragione Labriola nel sostenere che «i nostri industriali non videro in quel disegno di legge se non la fine della loro autocrazia, una forma di passaggio verso il comunismo della produzione,

¹⁰² Si veda la documentazione utilizzata da V. Lomellini, *La «Grande paura» rossa. L’Italia delle spie bolsceviche (1917-1922)*, Milano, FrancoAngeli, 2016, dalla quale emerge una vera e propria «ossessione rossa» da parte delle autorità italiane.

¹⁰³ Ragionieri, *La storia politica e sociale*, cit., p. 2101.

¹⁰⁴ Maier, *La rifondazione dell’Europa borghese*, cit., p. 207.

¹⁰⁵ M. Pantaleoni, *Il controllo operaio delle industrie*, in «Politica», III, 1921, 21, pp. 257-276: 275.

ed errarono»¹⁰⁶. Non è un caso che nel suo primo intervento alla Camera, il 21 giugno 1921, Mussolini classificasse il suo discorso come «netta-mente antidemocratico e antisocialista nella sostanza», precisando che per «antisocialista intend[eva] dire anche anti-giolittiano». D'altronde in quel discorso egli affermò energicamente che i fascisti si sarebbero opposti con tutte le loro forze «a tentativi di socializzazione di statizzazione di collettivizzazione!». «Ne abbiamo abbastanza del socialismo di stato!», esclamò, per poi lanciarsi in una strenua difesa del capitalismo, il quale, sostenne, «non è solo un sistema di oppressione ma è anche una selezione di valori una coordinazione di gerarchie un senso più ampiamente sviluppato della responsabilità individuale»¹⁰⁷.

Le idee di buona parte di quei settori industriali e politici italiani che si erano opposti al programma giolittiano non potevano essere meglio rappresentate. In un sistema segnato da un sostanziale deficit democratico, democrazia e libertà sembravano rappresentare per una parte della classe dirigente esclusivamente «parole e metodi da usare nei limiti del proprio interesse»¹⁰⁸. Mussolini, sempre accorto nell'apprezzare gli equilibri di potere, ne era consapevole e non ebbe alcuna esitazione nel fare *tabula rasa* di alcuni dei punti del suo programma di San Sepolcro. Vi era, tra questi, «la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al funzionamento tecnico dell'industria» e «l'affidamento alle stesse organizzazioni proletarie (che ne siano degne moralmente e tecnicamente) della gestione di industrie o servizi pubblici»¹⁰⁹.

Proprio il giorno prima del discorso di Mussolini, Giolitti aveva nuovamente presentato alla Camera il disegno di legge sul controllo delle industrie da parte dei lavoratori. Ma i tempi erano ormai profondamente mutati e di lì a poco egli non avrebbe più avuto la maggioranza e sarebbe stato costretto a dare le dimissioni. Eppure, come scrisse nelle sue memorie, «il concetto del controllo o di un più diretto interessamento degli operai nelle vicende delle industrie in cui sono occupati, non ha nulla di rivoluzionario». Ma era pur vero, come egli stesso affermava, che «l'introduzione o l'estensione di

¹⁰⁶ Labriola, *Le due politiche*, cit., p. 193.

¹⁰⁷ Si veda il discorso in *Atti Parlamentari, Discussioni della Camera dei deputati, XXVI Legislatura, 1^a sessione*, tornata del 21 giugno 1921, Roma, Tipografia Camera dei deputati 1921, pp. 89-98.

¹⁰⁸ Vallauri, *Il Governo Giolitti e l'occupazione delle fabbriche*, cit., p. LXXV.

¹⁰⁹ R. De Felice, *Mussolini il rivoluzionario. 1883-1920*, prefazione di D. Cantimori, Torino, Einaudi, 1965, pp. 742-743.

riforme di tale carattere nella vita economica richiedono condizioni floride e non già tempi di crisi, più adatti a promuovere agitazioni e aspirazioni vaghe, che a fornire gli elementi per solide costruzioni»¹¹⁰.

Di fatto, per quanto il lavoro avrebbe assunto una forte centralità nel disegno del nuovo Stato fascista attraverso la chiave corporativa, il dibattito sugli istituti partecipativi non avrebbe più avuto diritto di cittadinanza e con ciò sarebbe venuto definitivamente meno qualsiasi tentativo di scalfire l'autocrazia imprenditoriale¹¹¹.

¹¹⁰ Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., p. 367.

¹¹¹ Cfr. A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010; B. Settis, *Economia e fascismo: poteri privati e intervento pubblico*, in *Il fascismo italiano. Storia e interpretazioni*, a cura di G. Albanese, Roma, Carocci, 2021, pp. 113-138, in particolare pp. 121-129. Si veda anche il numero monografico di «Studi Storici» (LXI, 2020, 4) su *L'indistricabile intreccio. Imprese, imprenditori e regime fascista*, a cura di L. Segreto.

