ASSISTENZIALISMO E POLITICHE DI CONTROLLO SOCIALE IN ITALIA LIBERALE E FASCISTA

Giovanna Procacci, Luigi Tomassini, Nicola Labanca, Giancarlo Falco,
Fabrizio Bienintesi, Alessandro Polsi, Paul Corner, Leonardo Paggi

Sociologia e politiche del controllo sociale
Corso di laurea in *Teorie, culture e tecniche per il Servizio sociale* a.a. 2012-2013

Giovanna Procacci

Welfare-Warfare. Controllo sociale, assistenza e sicurezza 1880-1919.

1. Due tipologie a confronto.

Nelle pagine che seguono cercherò di inquadrare la configurazione del sistema sociale italiano a partire dalla fine del secolo diciannovesimo fino al primo dopoguerra 1915-1918, rivolgendo particolare attenzione ai mutamenti indotti dal conflitto.[1] L'analisi si svolgerà individuando le caratteristiche del modello italiano all'interno delle due tipologie classiche: il modello «assicurativo» tedesco, basato su una legislazione rivolta a coprire i rischi di limitate categorie di lavoratori - quelle delle maggiori industrie - ed espressione di un intervento «dall'alto», determinato da preoccupazioni di prevenzione e controllo sociale; e il modello «assistenziale» britannico e dei paesi nordici, connesso allo sviluppo democratico e parlamentare, e caratterizzato da una legislazione tesa a rispondere ai bisogni dei settori necessitanti della popolazione - non esclusivamente lavoratrice - nonché a tutelare i lavoratori e le loro organizzazioni.[2]

Mentre le iniziali forme assicurative coincisero con il primo presentarsi della questione operaia nei paesi di tardiva industrializzazione e a struttura autoritaria - e risentirono perciò necessariamente dei rapporti di potere esistenti - la tipologia assistenziale si sviluppò soprattutto nel nuovo secolo, con la fase di rigoglio che caratterizzò l'economia europea, con l'emergere del proletariato, l'estensione del suffragio, l'urbanizzazione e l'incremento dei servizi pubblici affidati alle amministrazioni locali.[3] Pertanto negli anni che precedettero il primo conflitto mondiale la maggior parte dei paesi europei industrializzati o in via di industrializzazione svilupparono una densa rete assicurativa e\o assistenziale: ciò produsse nu-

[1] Questo lavoro costituisce solo un primo approccio alla ricerca sul tema in oggetto, e non è quindi da considerarsi in nessuna delle sue parti definitivo. Nei primi paragrafi (paragrafi 1-4) l'analisi è stata concentrata quasi esclusivamente sulle iniziative pubbliche in materia assicurativa e assistenziale. Nei paragrafi riguardanti il periodo bellico (paragrafi 5-7), è stata posta maggiore attenzione ai nuovi meccanismi, introdotti in tutti i paesi, di controllo sociale e di intervento statale nelle relazioni industriali.

[2] Il primo modello dette vita a un sistema esclusivamente «occupazionale», e in larga misura obbligatorio, basato sulla duplice o triplice contribuzione (lavoratori, datori lavoro, eventuale sostegno finanziario dello stato); il secondo, a un sistema svincolato dall'occupazione, e solo tardivamente reso obbligatorio.

[3] Mentre, nel caso tedesco, i diritti sociali vennero riconosciuti a scapito dei diritti politici, in quello britannico l'evoluzione avvenne per reciproca influenza: in Inghilterra il riformismo sociale fu graduale, connesso al progressivo inserimento di ceti e classi all'interno del sistema di rappresentanza.

Sociologia e politiche del controllo sociale

merose commistioni tra i due modelli, ma solo con la guerra si verificò, a nostro parere, una reale compenetrazione tra le due tipologie.[4]

La guerra infatti, oltre a dare vita a nuovi strumenti di regolamentazione del mercato del lavoro e di organizzazione della produzione, stimolò l'emanazione - seppur spesso solo sul piano formale e non su quello operativo - di numerose riforme nel campo dell'assistenza e della previdenza, e spinse a generalizzare la legislazione assicurativa. Il primo conflitto mondiale impose pertanto ai paesi che seguivano la tipologia tedesca di estendere massicciamente i propri interventi fuori dall'ambito tradizionale del welfare occupazionale, per aprirsi ai bisogni della popolazione; e condusse quelli che avevano seguito l'indirizzo britannico a provvedere a sostegni di categoria, applicando misure assicurative e previdenziali agli occupati industriali, il cui peso sociale era enormemente aumentato durante il conflitto. Si può pertanto sostenere che, riguardo alle due tipologie di intervento riformatore dello stato - quella tedesca e quella anglosassone, la prima rivolta ad alcune categorie di occupati, la seconda rivolta ai bisognosi - la guerra produsse un intreccio dei due modelli, con una prevalenza - negli anni del conflitto - del modello anglosassone (provvedimenti per tutta la popolazione), e nell'ultima fase della guerra e nell'immediato dopoguerra di quello tedesco (provvedimenti per singole categorie): quest'ultimo modello resterà poi preminente fino al secondo dopoguerra.[5]

Non va anche dimenticato che la legislazione sociale mantenne un legame inscindibile con forme preventive e repressive di controllo sociale: sia sotto forma di normativa tesa ad impedire l'evoluzione in senso conflittuale e politico della spinta proveniente dal basso e a rendere controllabile il conflitto, sia in veste di specifica legislazione a carattere repressivo, volta a colpire, con interventi mirati, le forme di dissenso non eliminate atttraverso gli interventi preventivi.[6] L'uso dei vari strumenti di controllo sociale, paralleli e complementari a quelli assistenziali e di riforma, è ben individuabile negli anni dalla guerra 1914-18, quan-

---

[4] Pur non rappresentando sistemi opposti e separati - come vedremo, l'Inghilterra assunse già prima del conflitto dall'esempio tedesco le riforme assicurative, e in Germania si sviluppò la tendenza a garantire la tutela degli anziani anche se non avevano versato tutti i contributi - i due modelli restarono comunque in larga misura distinti. Sebbene le differenze non debbano essere sopravvalutate, e nonostante tutte le commistioni, come scrive Ritter, «il *principio assistenziale,* che in alcuni paesi fu esteso anche alla tutela della salute, e il *principio assicurativo* rappresentano comunque due strade alternative per delimitare la tradizionale assistenza ai poveri, e le relative conseguenze discriminatorie, sostituendola almeno in parte». G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Bari 1999, pp. 91-92; cfr. anche G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1988, pp. 158-60.

[5] Si possono quindi individuare - grosso modo - le seguenti fasi:
1 - *ultimi decenni 800 - primo decennio del '900*: modello tedesco: misure assicurative (*precedente*: paternalismo sociale; *principio*: occupazione); modello britannico: misure di tutela e assistenziali (*precedente*: «poor law»; *principio*: bisogni).
2 - *1910 circa - 1945*: prevalenza del principio assicurativo occupazionale, con alcuni programmi integrativi (sussidi di disoccupazione, pensione sociale, reddito minimo ecc.).
3 - *dopo il 1945*: carattere universalistico di assicurazione e previdenza, estese a tutta la popolazione, in base al criterio della cittadinanza.

[6] Anche nei paesi di avanzata democrazia alcuni provvedimenti furono attuati come antidoto all'avanzata della socialdemocrazia e alle rivolte dei disoccupati: in Inghilterra l'emanazione della legislazione sociale - e in particolare quella assicurativa - avvenne sotto la pressione del movimento operaio, sia in ragione della sua acquisita maggiore forza politica (il neonato partito laburista), sia nel tentativo di allentare le tensioni sociali, che lo stesso sviluppo industriale, e gli effetti della crisi ciclica del 1906-07, avevano indotto.

Sociologia e politiche del controllo sociale

do, per inibire il conflitto sociale e politico, tutti i paesi in guerra ricorsero a politiche sia conciliative che coercitive.

Esamineremo l'evoluzione della legislazione sociale dalla fine del secolo alla guerra, prima in Germania e in Gran Bretagna, e poi in Italia. Vedremo in seguito il tipo di sviluppo indotto dal conflitto, con particolare riferimento alle nuove forme di intervento statale nelle relazioni industriali. Termineremo con la descrizione delle principali riforme assistenziali e assicurative attuate nell'immediato dopoguerra 1918-1919.

2. Dalla fine secolo alla guerra mondiale. Germania e Gran Bretagna.

Il segno distintivo della prima legislazione sociale - quella assicurativa bismarkiana - fu, come è noto, un legame stretto con una gestione del potere di tipo autoritario. Non a caso le norme per la sicurezza furono presentate contemporaneamente alle leggi politiche più repressive d'Europa - fatto che connota in modo inequivocabile l'obiettivo preventivo di quelle riforme. Come recitava la motivazione della bozza di legge sulle assicurazioni antinfortunistiche, il fine era quello di rendere la classe operaia «più strettamente legata allo stato attraverso riconoscibili vantaggi diretti». Le riforme miravano infatti ad integrare i settori di punta della classe operaia - i destinatari erano specificatamente gli operai coinvolti nelle agitazioni sociali - e a ritardarne la politicizzazione. Non vi era nessun intento di corrispondere, attraverso la nuova normativa, alle necessità delle classi più bisognose - braccianti, lavoratori a domicilio - o di quelle che avevano risentito più direttamente dei processi di industrializzazione rapida e di altrettanto vertiginosa urbanizzazione. Si trattava dunque di una politica sociale dall'alto - erede più della tradizionale politica paternalistica del vecchio regime che nuovo sistema di gestione delle relazioni industriali.[7]

Tra gli elementi che favorirono l'approvazione della legislazione sociale, e in particolare di quella infortunistica, fu anche la rispondenza dell'iniziativa agli interessi della grande industria: attraverso la nuova legislazione, lo stato liberava infatti gli imprenditori dal dovere di indennizzo dell'operaio in caso di infortunio e di invalidità. La legislazione sociale della Germania fine secolo si inquadrava pertanto all'interno della politica attuata dal nuovo stato unitario, in appoggio ai gruppi industriali di punta, di cui intendeva favorire economicamente e socialmente l'espansione.[8]

La legge infortunistica era ristretta a poche categorie di industrie, quelle in ascesa e particolarmente pericolose, e prevedeva un alto contributo da parte dei lavoratori. Si riferiva pertanto alle categorie «privilegiate», delle quali voleva captare il consenso. I programmi erano diversi a seconda del settore occupazionale (erano previsti contributi e benefici differenziati a seconda dei vari gruppi), con il risultato di produrre una settorializzazione corporativa dei lavoratori. Ma prova del carattere esclusivamente strumentale dell'iniziativa fu

---

[7] A. Wolfe, *I confini della legittimazione*, Bari 1981, pp. 91-92.

[8] Come ci ricorda Ritter, all'emanazione delle norme fu però determinante anche l'esistenza in Germania di un'alta burocrazia ancorata alla borghesia colta, e una preesistente prassi amministrativa assistenziale da parte degli stati tedeschi, basata su una fitta rete di associazioni di autotutela, intermedie tra stato e privati (Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 79-80 e 75-82; G. A. Ritter, *Cambiamento sociale e intervento dello Stato: loro effetti sull'autonomia e la funzionalità del parlamento*, in *Rappresentanze, legittimità, minoranze. L'esperienza storica tedesca in un contesto comparativo*, «Quaderni della fondazione Basso», n.5, p. 26).

Sociologia e politiche del controllo sociale

soprattutto il fatto che nessuna legge di tutela del lavoro accompagnò le misure assicurative: il ritardo in questo settore, come in quello dei diritti di coalizione del lavoro, fu elemento caratterizzante del processo di riforme sociali tedesco fino alla guerra e a Weimar.[9]

Tuttavia, pur con questi limiti, e a prescindere dai motivi che avevano spinto a emanare le leggi, la Germania fu l'antisegnana nel formulare una normativa per l'assicurazione sociale obbligatoria, centralizzata (non affidata cioè più alla gestione discrezionale delle istituzioni locali), e quindi con prestazioni standardizzate, basata sul finanziamento triangolare (lavoratori, datori di lavoro, stato). Dal 1883 al 1889 furono varate le assicurazioni contro le malattie (1883, cassa costituita per 2/3 dagli operai e per 1/3 dai datori), contro gli infortuni (1884, cassa a carico dei datori) per l'invalidità e la vecchiaia (1889, trattenute sui salari, quote di datori lavoro e stato): quest'ultima, concessa a larghi settori di lavoratori dell'industria che avessero raggiunto i 70 anni, fu assolutamente innovativa, seguita dagli altri paesi europei solo dopo il primo decennio del nuovo secolo (anche se le pensioni erano talmente ridotte che non riuscivano ad assicurare i minimi esistenziali). Anche l'Austria a sua volta approvò tra il 1887 e il 1888 l'assicurazione infortuni e malattie, varando nel contempo - a differenza della Germania - anche una legislazione di tutela (durata massima della giornata di lavoro 11 ore).[10]

Nel decennio che precedette la prima guerra mondiale si andò sviluppando il sistema di welfare dell'Inghilterra.

Come abbiamo già ricordato, questo sistema - alla cui base era il principio della legittimità di gestione del potere attraverso i canali della democrazia e del consenso elettorale - fece propri i criteri dell'obbligatorietà assicurativa più tardi rispetto al modello tedesco, quando questi vennero inseriti nei programmi del movimento operaio, grazie quindi non ad una concessione dall'alto, bensì in rapporto all'evoluzione della società. La Gran Bretagna fu l'antesignana nel campo della tutela (fin dagli anni Trenta dell'800 erano stati istituiti gli ispettori di fabbrica per il controllo delle disposizioni, un corpo di funzionari era stato adibito alla gestione del problema della povertà e della sanità dei bisognosi, era stata emanata una legislazione riguardo al lavoro minorile e femminile nelle fabbriche e nelle miniere, era stato ridotto l'orario maschile, ecc.).[11] Tuttavia, in onore al principio del «laissez faire», era stato lasciato il massimo spazio alla rete associativa privata (ancora nel primo decennio del Novecento era maggiore il numero dei bisognosi assistiti dagli organismi privati che in base alla «poor law»). Solo con il nuovo secolo la Gran Bretagna recupererà terreno: verrà approvata infatti la assicurazione per gli infortuni nel 1905-6 (perfezionando una precedente

[9] Leggi di tutela furono emanate solo dopo la caduta di Bismarck, e solo con la repubblica di Weimar fu stabilito l'orario massimo di lavoro.

[10] Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 61, 82-83, 92.

[11] La prima fase della legislazione sociale, avente per oggetto il lavoro, viene collocata tra il 1802 - «legge sulla salute e la morale degli apprendisti poveri» - e il 1867, con il «Factory Acts Extension Act», che estese a tutti i settori della grande industria la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, introdotta nel 1833 nell'industria tessile. Si consideri anche che già nel 1795 i magistrati inglesi del Berkshire, di fronte alla crisi sociale determinata dalle «enclosures", decisero di applicare una specie di scala mobile dei salari, collegati al prezzo del pane,

cfr. E. Bartocci, *Alle origini del welfare state*, in V. Cotesta (a cura di), *Il Welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Roma 1995, pp. 20, 37.

Sociologia e politiche del controllo sociale

normativa del 1897 che prevedeva l'assicurazione volontaria), le pensioni per la vecchiaia nel 1908, quella per malattie e disoccupazione nel 1911 («National Insurance Act»).[12]

Ma i caratteri dell'intervento sociale inglese furono molto diversi da quelli tedeschi. Il principio fondante delle riforme era infatti quello di rispondere ai bisogni delle classi lavoratrici e dei settori poveri della popolazione: partendo dai concetti della «poor law» - di cui una commissione ebbe il compito di rivedere i caratteri (1905-1909) - le legislazione sociale inglese superò di un balzo le restanti legislazioni europee, ponendosi alla testa del riformismo sociale, a fianco della Danimarca,[13] e dando vita a un sistema di previdenza sociale direttamente gestito dallo stato. Cadde l'elemento di valutazione negativa dello stato di necessità che era alla base della «poor law» - che considerava la povertà come una colpa, e prevedeva la reclusione nelle «work houses» e la perdita del diritto al voto - la condizione di bisogno non fu più considerata un fenomeno marginale, legato a cause morali, bensì una conseguenza diretta delle trasformazioni sociali collegate all'industrializzazione, un fattore inerente alla dinamica economica cui era doveroso porre rimedio, ai fini dello stesso buon funzionamento del sistema. Ne derivava quindi l'obbligo da parte delle strutture pubbliche di intervenire.[14]

Con l'«Old age pension act» del 1908 venne dunque garantito dallo stato - senza contributi da parte dei beneficiari - un sussidio di 5 scellini settimanali (poco più di un quinto di un salario di un operaio non specializzato) a tutti i cittadini oltre i 70 anni, «rispettabili», e che non avessero altro mezzo di sostentamento. Veniva dato così l'inizio al modello di stato sociale che diverrà in seguito universalistico, basato sul principio di un'assistenza che usufruiva del solo contributo statale, e che non distingueva tra lavoratori e non.[15]

Poiché tuttavia la pensione ai vecchi poveri lasciava inassistita quasi tutta l'invalidità, si integrò la legge sulle pensioni con quella sull'assicurazione obbligatoria per malattia e invalidità del 1911.

---

[12] Sostenitore del varo delle riforme fu, come è noto, Lloyd George, allora cancelliere dello scacchiere, futuro primo ministro durante il conflitto mondiale. Nel 1908 furono varate anche le otto ore per i minatori.

[13] La Danimarca aveva istituito fin dal 1891 un regime di pensioni di anzianità a carico dello stato.

[14] Il rapporto di minoranza della «Royal Commission on the Poor Law», steso da Beatrice Webb, ebbe peso rilevante nel diffondere tale convinzione; secondo il «Minority Report», non si trattava di assistere determinate categorie di persone, quanto di individuare diffusi bisogni sociali (salute, istruzione, sicurezza, lavoro) e dare ad essi una risposta complessiva. Essere assistiti dallo stato era, secondo la Webb, «attributo della cittadinanza». Ma la relazione di minoranza ottenne una tiepida accoglienza, cfr. L. Marrocu, *Il salotto della signora Webb*, Roma 1992, pp. 123-126. In base alle relazioni presentate alla commissione, nelle quali venivano indicate le cause «oggettive» della povertà (lavoro occasionale, bassi salari, abitazioni insalubri, orari di lavoro che minavano la salute) e veniva data una valutazione della disoccupazione come perdita economica secca (non più quindi connessa a una colpa personale), veniva proposta, in luogo di una struttura sostanzialmente repressiva, una struttura preventiva.

[15] La relazione di minoranza anticipò molte delle realizzazione del piano Beveridge - è da ricordare che Beveridge era già attivo nel 1908 nel Board of Trade- che troverà attuazione nel secondo dopoguerra. Il piano Beveridge previde un sistema centralizzato e pubblico - comprendente tutti i cittadini - di riforme pensionistiche e assicurative (obbligatorie e aperte a tutti i lavoratori, «National Assurance Act», 1946; «National Assistence Act», 1948, per chi non rientrava nel sistema assicurativo; «National Health Service», 1948). Già nel suo volume del 1909 sulla disoccupazione, Beveridge aveva sostenuto che bisognava avere per oggetto «la disoccupazione più che i disoccupati»: la disoccupazione veniva quindi considerata un problema dell'industria e non dell'assistenza.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Anche nel settore assicurativo - in larga parte ripreso dall'esempio tedesco, e basato quindi sul principio del «contratto», e non del «bisogno», - era previsto un concorso molto più massiccio dello stato rispetto alla Germania. Inoltre, a differenza della Germania, l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni riguardava la quasi totalità dei lavoratori. Il sistema approvato prevedeva l'obbligatorietà,[16] e un sistema contributivo triangolare. Un altro primato della Gran Bretagna fu l'istituzione, sempre nell'11, di un'assicurazione contro la disoccupazione, con un'obbligatorietà ristretta in questo caso però ai settori più a rischio (circa un quinto della classe operaia). Furono inoltre istituiti dei centri di collocamento («Labour exchanges»), furono approvate le otto ore per i minatori, pasti gratuiti per gli alunni bisognosi, ispezioni scolastiche, minimi salariali in settori di lavoro particolarmente duro (soprattutto femminile: le «sweatshops»), ecc. Le riforme furono numerose: ma, quel che più conta, esse furono regolarmente applicate.

Le riforme inglesi, alla vigilia della guerra, avevano dunque ampiamente superato il modello tedesco anche nel campo assicurativo, settore che avevano inglobato nel progetto complessivo. L'evoluzione della legislazione sociale si era verificata insieme al progredire delle riforme politiche e alla crescita del potere delle classi lavoratrici: nonostante che l'intervento dello stato fosse divenuto alla fine determinante, e che talora le riforme fossero state decise come farmaco contro la conflittualità, il modello inglese si caratterizzava sempre per un processo la cui spinta veniva dal basso, di pari passo con l'estensione della sfera democratica.

3. L'Italia dall'Unità alla prima guerra mondiale

L'esperienza tedesca fu, come è noto, il modello ispiratore della legislazione italiana di fine secolo. Il cammino seguito dall'Italia fu tuttavia più tardivo e limitato rispetto a quello attuato dalla Germania.

Nei primi due decenni successivi all'Unità non fu infatti realizzato alcun progresso in campo di legislazione e politica sociale. L'Italia partiva da un piano fortemente arretrato: la struttura assistenziale era quella ereditata dal Piemonte, meno progredita rispetto ad altri stati (come ad esempio la Lombardia). Dopo l'Unità non fu attuato nessun piano di coordinamento dell'assistenza, che rimase pertanto nelle mani degli enti religiosi, alcuni dei quali gestivano in modo scandaloso - come rivelò nel 1876 una commissione d'inchiesta - i compiti loro affidati.[17] A fianco degli istituti religiosi, l'assistenza iniziò però ad essere attuata anche dalle società di mutuo soccorso, il cui sviluppo - a partire dagli anni '70 - fu rapidissimo.[18]

---

[16] Contro questa ipotesi, voluta da Lloyd George, si dichiarò la Webb, cfr. Marrocu, *Il salotto della signora Webb*, cit., p. 132.

[17] Nel 1861 si stimò che esistessero ben 18.000 istituti caritativi registrati, cfr. J. A. Davis, *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Milano 1988, p. 247.

[18] Gli iscritti passarono da 111.608 nel 1862 a 781.491 nel 1885; le società ebbero un forte sviluppo nei primi anni '90: da 433 nel 1893 passarono a 6.844 nel 1896 (A. Cabrini, *La legislazione sociale (1859-1913)*, Roma 1914, p. 39; A. Pino Branca, *Cinquant'anni di economia sociale in Italia*, Bari 1922, p. 79). Nel 1885 1.401 società di mutuo soccorso corrispondevano sussidi ai soci che avevano subito un infortunio sul lavoro; 1.801 corrispondevano pensioni ai soci divenuti permanentemente inabili al lavoro; 1.545 promettevano pensioni di vecchiaia, e 520 pensioni ai familiari superstiti. Le società non riuscivano però a corrispondere le rendite vitalizie (solo i sussidi temporanei); fu quindi all'interno delle stesse società di mutuo soccorso che si pensò a una Cassa nazionale per le pensioni operaie, cfr. E. Gustapane, *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previden-*

Sociologia e politiche del controllo sociale

Questa esistenza di una fitta rete di associazioni assistenziali private fu una delle cause che portò a ritardare l'intervento statale in ambito sociale. A ciò si aggiunsero la disastrosa situazione delle finanze pubbliche, lo scarso sviluppo dell'occupazione in opifici industriali e, soprattutto, l'avversione a progetti di riforma sia della borghesia liberale (legata ai principi del «laissez faire») che dei ceti conservatori, più propensi a risolvere i problemi sociali con misure di polizia (come l'«ammonizione», che costringeva i disoccupati cittadini a tornare in campagna).[19] Mancò nell'opinione pubblica italiana l'atteggiamento di indignazione filantropica che aveva caratterizzato altri paesi: la classe dirigente si mantenne indifferente verso la questione sociale, puntando piuttosto alla riforma elettorale e a quella tributaria (abolizione del macinato).[20]

Un opposizione vivace all'introduzione di qualsiasi forma di legislazione sociale proveniva d'altra parte dal mondo industriale: l'Italia - scriveva nel 1876 il senatore Alessandro Rossi nella «Nuova Antologia», scagliandosi contro quanti proponevano leggi di tutela delle donne e dei fanciulli - non doveva farsi influenzare dagli esempi esteri di legislazione sociale, la quale non riusciva affatto «ad arrestare il socialismo»:

> Non è con la diffidenza - scriveva Rossi - che si compra la benevolenza dei padroni, meno ancora con l'intervento dello stato. Non è nei Parlamenti ma nel cristianesimo che deve cercarsi la soluzione.[21]

Né alcun intervento legislativo fu approvato per le campagne, nonostante che l'inchiesta Bertani del 1872 avesse denunciato le spaventose condizioni di salute dei contadini, affetti da pellagra e malaria, e l'inchiesta Jacini nel 1879 avesse descritto lo sfruttamento e i soprusi nell'ambito del lavoro agricolo.[22]

---

za e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898-19 luglio 1919), in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture. Atti del convegno, Roma, 9-10 novembre 1988*, Roma 1989, p. 45. Il riconoscimento giuridico delle società avvenne nel 1886.

[19] Il ritardo fu determinato anche dall'iniziale opposizione da parte dei cattolici e dei socialisti, timorosi di dover subire un imbrigliamento costrittivo. L'atteggiamento muterà, per i cattolici, dopo la Rerum Novarum, e, per i socialisti, quando fu presentato il progetto infortunistico, e, soprattutto, con le aperture dimostrate dal governo Giolitti (1892-93). Come scrive Bonelli, «Il modesto peso della cultura riformistica all'interno della borghesia e il disinteresse e l'opposizione della maggioranza della classe dirigente liberale sono [...] fattori che devono ritenersi responsabili di questa partenza decisamente stentata della previdenza italiana. Ma giustamente vengono chiamate in causa la modesta consistenza, la scarsa coesione e altri fattori di debolezza della classe operaia, le sue condizioni culturali connesse al diffuso analfabetismo e quelle materiali derivanti da bassi livelli salariali e da un'occupazione precaria, ecc.», cfr. F. Bonelli, *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo*, in *Novant'anni di previdenza in Italia*, cit., p. 137.

[20] «Lo scarso sviluppo industriale non suscita le grandiose proteste del sentimento filantropico o dell'igiene a difesa della specie che in altri Stati han potuto persino e dovunque fiancheggiare l'azione della classe proletaria - notava Cabrini - proteste suscitate dagli eccessi dello sfruttamento consumato sul lavoro umano, specie delle donne e dei fanciulli. Pellagra e malaria fanno strage dei lavoratori della terra: ma questi son nulla, nella politica nazionale, mentre i lor padroni son tutto», cfr. Cabrini, cit., p. 13. Si ricorda che con la riforma elettorale del 1882 gli elettori passarono da 622.000 a due milioni.

[21] Ibidem, p. 26-27. Nel 1877 risultavano occupati nell'industria 382.131 uomini, donne e fanciulli, e 40.556 nelle miniere; circa 90.000 fanciulli sotto i 15 anni erano occupati nelle industrie seriche, tabra anche di sei o meno anni.

[22] Per l'opposizione parlamentare ai vari progetti, e sulle disposizioni approvate, cfr. Cabrini, cit., pp. 24-29, 37-40.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Fino all'inizio degli anni '80 la legislazione fu quindi quasi inesistente. Negli anni successivi furono presentati vari progetti di tutela - i progetti Berti sulla Cassa nazionale infortuni, sui probiviri, sulle pensioni di vecchiaia,[23] sugli scioperi (che il codice Zanardelli ancora vietava se non giustificati da «ragionevole causa», e prevedeva anche pene detentive se lo sciopero era condotto «con violenza e minaccia») - destinati tuttavia in maggioranza a naufragare per l'opposizione dei ceti conservatori, forti in Senato.[24]

Vennero solo approvate nel 1883 una legge sul riconoscimento giuridico della Cassa nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro, nell'86 la legge sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso, e sempre nel 1886 la prima legge sul lavoro dei fanciulli (ma non sul lavoro femminile: eppure le donne, impiegate soprattutto in agricoltura e nelle fabbriche tessili, risultavano prevalenti sugli uomini al censimento del 1861, e di poco inferiori in quello del 1881, ciò tuttavia probabilmente solo a causa del diverso metodo di rilevazione, che privilegiava il lavoro continuativo e quindi il lavoro maschile).[25]

Riguardo alla Cassa, alla quale l'iscrizione era facoltativa, la sua istituzione non ebbe successo: nel 1888 si erano assicurati solo 70.222 operai e il numero tendeva a diminuire, perché i più preferivano l'assicurazione privata; il suo funzionamento iniziò solo alla fine del secolo, quando fu votata l'obbligatorietà di iscrizione per alcune categorie. Anche la norma sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso ebbe scarsa rilevanza: il riconoscimento fu assai raramente richiesto, nel timore che comportasse un controllo governativo, cosicché nel 1894 su 6.854 società solo 1.186 erano state riconosciute. Infine la legge sul lavoro minorile, che aveva dovuto attendere venticinque anni dalla formazione dello stato nazionale per essere approvata (mentre in altri paesi, come la Gran Bretagna, esistevano normative di tutela già nella prima metà del secolo), mancando un effettivo controllo, non venne di norma applicata.[26]

Nel complesso, come scriveva Pino Branca, il primo periodo postunitario vide

> scarsi progressi della legislazione sociale nel suo primo nascere: basta del resto ricordare che delle numerose proposte di legge, una sola sia arrivata in porto: quella cioè dell'istituzione di una cassa di assicurazione degli operai contro gli infortuni del lavoro, e ciò perché tale istituzione rientrava nelle linee generali della legislazione vigente e non implicava nessun nuovo indirizzo né alcun mutamento all'attività economica dello Stato.[27]

---

[23] Berti faceva presente che, essendo la media salariale italiana la più bassa, insieme alla Spagna, di qualsiasi altro paese europeo, l'operaio non era in grado di risparmiare. Sulle opposizioni alla legge, Gustapane, cit., pp. 45-49 sgg.

[24] All'approvazione del disegno di legge sul diritto di sciopero si opposero anche i socialisti, che ne temevano il carattere ambiguo (1886). Costa votò a favore della legge sul lavoro dei fanciulli.

[25] S. Ortaggi Cammarosano, *Industrializzazione e condizione femminile tra Otto e Novecento*, in S. Musso (a cura di), *Tra fabbrica e società*, «Annali» della Fondazione G. Feltrinelli, 1997, 33, p. 169.

[26] La legge prevedeva il divieto di lavoro dei minori di 9 anni, in miniera dei minori di 10, e del lavoro notturno dei minori di 12.

[27] Pino Branca, cit., p. 62. La legge sugli infortuni era in effetti la meno distante dai principi liberali, rientrando nell'ambito della responsabilità per danni. Sul dibattito sull'assicurazione infortuni, crf. G. Gozzi, cit., che reputa la legge del '98 sull'invalidità e la vecchiaia «un'autentica innovazione politica che crea un'amministrazione parallela rispetto a quella dello Stato, attraverso la quale vengono imposte ai soggetti delle provvidenze assicurative nuovi rapporti politici: non più quelli della solidarietà mutualistica, bensì quelli di partecipazione e rappresentanza all'interno di un ente autonomo costituito dalla Stato [...] rappresenta altresì l'avvio di un processo di integrazione del movimento operaio che si compie attraverso l'amministrazione (un'«integrazione amministrativa»), pp. 110 sgg.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Dopo questa fase di discussione (e di bocciature), riprese comunque il predominio la tendenza a risolvere la questione sociale attraverso la pura repressione.

> L'ambiente si è rifatto tutt'altro che propizio alla legislazione del lavoro - notava Cabrini - la confidenza delle classi dominanti nella violenza e nella repressione è divenuta così profonda e illimitata, che per qualche tempo nega anche un sol palmo di terreno allo stesso 'riformismo cesareo' animato dalla teoria dei compensi e dalla speranza di indurre le masse a barattare i loro diritti politici con qualche beneficio materiale.[28]

Rudinì, avverso a ogni funzione dinamica dello stato, mise infatti a tacere i progetti di riforma avanzati da Crispi (sotto cui era stata approvata la legge sanitaria nel 1888 e quella sulle istituzioni di beneficenza, e soprattutto dopo il 1889 erano stati avanzati numerosi progetti di riforma in vari settori).[29] Vennero solo approvate alcune norme sull'incolumità dei minatori (1893), l'applicazione della legge sui collegi dei probiviri in industria (1893), che costituì, secondo alcuni studiosi, una delle poche esperienze innovative italiane, ma che ebbe, come diremo, una limitatissima applicazione nell'industria, e non fu approvata per l'agricoltura.[30] Vennero invece bocciati i nuovi progetti sul lavoro delle donne e dei fanciulli, presentati nel '93, nel '97, nel '98 e nel '99.[31]

Il ritorno al governo di Crispi sarà, come è noto, contraddistinto dal più rilevante tentativo di restaurazione autoritaria della storia dello stato liberale. Abbandonato ogni progetto riformista, il governo Crispi introdurrà lo stato d'assedio e i tribunali militari in Sicilia, la sospensione delle libertà statutarie e dell'immunità ai deputati dei Fasci, poi le leggi «antianarchiche», che portarono allo scioglimento del P.S.I., l'estensione dei termini di applicazione del domicilio coatto, ecc. Era la vittoria delle correnti conservatrici (che avevano in Sonnino un loro autorevole rappresentante) e del progetto di salvaguardare il regime liberale dai pericoli insiti nei programmi di apertura in senso democratico.

Tuttavia negli ambienti del liberalismo conservatore iniziava a prevalere la convinzione, condivisa anche da ambienti cattolici, che fosse opportuno, per difendere le istituzioni liberali dal pericolo di una evoluzione democratica, accompagnare le misure di repressione con azioni di riforma sociale.[32] La strada iniziata quindici anni prima dalla Germania appariva ora opportuna anche in Italia.

Alla fine del secolo, in non casuale connessione con le leggi liberticide - la legge sulla previdenza fu votata in contemporanea ai decreti che miravano a rendere permanenti i provvedimenti repressivi presi durante i tumulti (tra cui il divieto di sciopero e di associazione per i dipendenti dei pubblici servizi, le limitazioni alla libertà di associazione e di stampa, ecc.) - vennero emanate la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul la-

---

[28] Cabrini, cit., pp. 62-63.

[29] Sulla politica sociale di Crispi, cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna 1979, pp. 334-35.

[30] Secondo Gaeta, l'esperienza si dimostrò originale non tanto per la fonte (analoghi istituti esistevano in molti paesi) quanto perché essa produsse una normativa agile, su cui si plasmò il futuro diritto del lavoro (L. Gaeta - A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 230, 231). I collegi dei probiviri erano stati istituiti con legge 15 giugno 1863, ma solo nel 1893 furono regolamentati.

[31] Sull'andamento dei progetti (approvazioni, bocciature), cfr. Cabrini, cit., pp. 63-64.

[32] R. Romanelli, cit., pp. 362-63. Parte del mondo conservatore rimase sempre ostile: Salandra, ad es., denunciò sulla «La Nuova Antologia» i pericoli dello «stato assicuratore», M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna 1984, p. 29.

Sociologia e politiche del controllo sociale

voro in industria (legge 17.3.1898), e quella sull'istituzione di una Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (legge 17.7.1898).

Come in Germania, la spinta a approvare le riforme fu dunque fortemente determinata da obiettivi di pacificazione restauratrice, al fine di provocare la smobilitazione del nascente movimento operaio. Ma la riforma fu legata anche - sempre come in Germania - alle dirette pressioni delle classi economiche dominanti, e in particolare della grande industria del Nord: la legge assicurativa infortunistica evitava che l'imprenditore potesse essere giudicato, secondo le norme del codice civile, «responsabile» dell'infortunio, e fosse perciò costretto a un indennizzo.[33] Ma se il mondo della grande industria fu favorito, anche il mondo agrario fu consenziente, dal momento che la legge non prevedeva interventi in agricoltura, osteggiati risolutamente dagli agrari.

Si veniva così a configurare un sistema assicurativo parziale, occupazionale e particolaristico, destinato a perdurare anche in periodo giolittiano, fino alle legge infortunistica agricola del 1917. Il modello era quello tedesco. Ma, rispetto alla Germania, la riforma assicurativa italiana era assai più riduttiva: oltre ad essere ristretta a pochissimi settori industriali pericolosi, ed ad escludere il settore agricolo, la legge non prevedeva, come quella tedesca, il monopolio statale delle assicurazioni, e lasciava libertà ai datori di lavoro di assicurarsi, con modalità di contratto a loro piacimento, presso compagnie private. Cosicché nel 1903 - dopo 4 anni dall'entrata in vigore della legge - solo il 7% dei lavoratori erano coperti da assicurazione (contro il 55% nel 1893 della Germania).[34]

Riguardo alla istituzione della Cassa previdenza invalidità e vecchiaia, il suo valore sociale è stato valutato come inconsistente; non era previsto un contributo dei datori di lavoro, e il sussidio statale era minimo: tutto l'onere ricadeva pertanto sui lavoratori, che già versavano contributi per malattia alle società di mutuo soccorso, e di disoccupazione alle federazioni di mestiere.[35] Le modalità di iscrizione resero pressoché inesistente l'adesione operaia; nonostante che potessero iscriversi alla cassa, oltre agli operai, anche gli artigiani e i piccoli proprietari (se non pagavano più di 30 lire annue d'imposta) su quasi 12 milioni di lavoratori (circa 2.700.000 salariati industriali e 9 milioni di lavoratori agricoli) risultavano iscritti nel 1900 (primo anno di funzionamento) solo 11.750. Dopo il primo decennio (1910) gli iscritti erano 337.000; alla vigilia della guerra 562.597. Sebbene fossero stati iscritte obbligatoriamente alla Cassa varie categorie di operai (servizi municipalizzati, Manifattura tabacchi, ecc.), l'istituzione doveva registrare un totale insuccesso.[36]

---

[33] Questa motivazione è stata considerata da alcuni come quella prevalente: «il presidente del consiglio non ha tanto di mira [...] la realizzazione di una riforma di carattere sociale che plachi la tensione nel paese, bensì come obiettivo primario ambisce a soddisfare gli alleati di governo con una legge che accolga le richieste provenienti dal ceto industriale settentrionale», U. Levra, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano 1975, p. 72.

[34] M. Ferrera, in *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, «Passato e presente», 1994, 32, p. 15.

[35] Cherubini, *Storia della previdenza sociale (1860-1960)*, Roma 1977, pp. 106-107. Era inoltre possibile godere della previdenza solo dopo 25 anni di iscrizione e a 60 anni, e le pensioni erano irrisorie, cfr. Levra, cit., pp. 252-53.

[36] «Noi potremmo avere 8 milioni di assicurati secondo la legge tedesca, ne abbiamo invece 200.000 - denunciava colui che aveva patrocinato nel 1883 la legge, Luigi Luzzatti, parlando nel 1908 al Congresso internazionale delle assicurazioni - Ne abbiamo perduti 50.000, ne restano 20.000 [...]. Che cosa sono questi 200.000? Sono dei funzionari e degli operai di certe officine, assicurati obbligatoriamente per mezzo dei loro padroni e delle loro amministrazioni od iscritti dalle loro municipalità; in

Sociologia e politiche del controllo sociale

Le leggi varate avevano dunque un valore sociale ridottissimo; si era inoltre rinunciato a emanare qualsiasi norma riguardo la protezione sanitaria, nonché riguardo la tutela del lavoro non minorile.

> Questa scarsissima capacità, o volontà, di innovazione legislativa - è stato scritto - differenzia la situazione italiana da quella di altri paesi europei, ai quali pure ci si riferisce spesso per mostrare come taluni situazioni di cittadinanza ridotta o negata non fossero una nostra particolarità, ma condizioni all'epoca comuni. La legislazione protettiva di donne e fanciulli è già presente in Gran Bretagna nella prima parte del secolo XIX; e la più vicina e familiare situazione della Germania, con l'imponente avvio del '*Welfare* occupazionale' in epoca bismarckiana, non influenza l'andamento delle cose italiane.[37]

Nello stesso tempo le garanzie dei cittadini erano divenute sempre più deboli:

> Piccoli passi sul terreno formale di alcuni diritti, o la promessa di arrivare a qualche riconoscimento, non sembrano tali da poter cancellare gli effetti di durissime repressioni poliziesche, di provvedimenti eccezionali che in concreto sospendono lo stato di diritto.[38]

Severo fu il giudizio degli stessi contemporanei, che, analizzando i caratteri generali dell'intervento dello stato in campo sociale, lamentarono la mancanza di

> unicità di criterio evolutivo, conforme a un piano prestabilito, organico. I governi conservatori che furono per lungo tempo al potere, non ebbero mai un programma di riforme concreto, organico. In Inghilterra, invece, il progresso sociale fu metodicamente e razionalmente voluto: si cominciò da prima ad assicurare alle classi operaie un miglioramento dello *standard of life*, affinché potessero soddisfare ai più urgenti bisogni della vita [...]. Il legislatore pensò dopo alla protezione del lavoro, intervenendo in ogni campo con la sua autorità. In Italia si cominciò con una legislazione inorganica, illogica, a sbalzi, a proteggere per primo l'infortunio sul lavoro, l'invalidità e la vecchiaia.[39]

Con il nuovo secolo, con lo sviluppo dell'industria e dell'organizzazione del movimento operaio (dopo 1890 nascono le prime camere del lavoro, sarà poi la volta delle federazioni), e con il passaggio alla gestione politica di Giolitti, la legislazione sociale registrò una svolta. Oltre a essere garantite la libertà di coalizione e di sciopero, vennero emanate le prime leggi di tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli (1902): la legge perfezionava quella sui fanciulli del 1886, includendo le donne; venivano regolamentati gli orari,[40] si prevedeva anche un congedo durante il puerperio e la costituzione di una Cassa maternità (che però venne istituita con legge solo a Roma nel 1910).[41] Venne inoltre rivista la legge sugli infortuni del lavoro, estendendo l'obbligo alle piccole imprese edili e agli operai addetti alle

---

breve il numero dei volontari è quasi infimo e la previdenza volontaria ha fatto fallimento nel nostro paese», cit. in Cabrini, cit., p. 135.

[37] S. Rodotà, *Le libertà e i diritti*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano*, Roma 1995, p. 324.

[38] Ibidem, p. 326.

[39] Pino Branca, cit., pp. 115-16.

[40] La tutela del lavoro minorile si arrestava comunque a 15 anni per i maschi e a 21 per le femmine, e l'orario di lavoro poteva essere protratto fino 11 ore per i maschi minori e a 12 per le fanciulle.

[41] La Cassa avrebbe dovuto fornire sussidi alle donne in caso di parto e aborto; il contributo annuale obbligatorio era metà a carico del datore di lavoro e metà a carico della lavoratrice, con concorso finanziario dello stato; ma la legge lasciava scoperto il lavoro a domicilio, e quello nelle risaie. Le iscrizioni, effettuate dalle ditte, furono 11.949 nel 1915 e diminuirono durante la guerra (nonostante l'aumento occupazionale!): 11.216 nel 1917, Pino Branca, cit., pp.109-10; Cabrini, cit., pp. 99, 106-07.

Sociologia e politiche del controllo sociale

macchine agricole (1904).[42] Vennero emanate norme sul lavoro notturno (nella panificazione), sul riposo settimanale (1907), sulla sanità (con riguardo alla malaria: 1900, 1902, 1904 ecc.), sull'istruzione elementare obbligatoria fino a 12 anni (1904), sugli emigranti, sulle zolfare, sull'Agro romano, sulle regioni meridionali ecc. Il periodo più fecondo fu quello dei primi anni del secolo; dal 19O8 al 1914 non vennero decise riforme sociali di rilievo: tra le più importanti, più per il significato che per la portata effettiva, la costituzione dell'Ispettorato del lavoro nel 1912, l'istituzione degli Uffici del lavoro nel 1911, per ovviare alla disoccupazione, e soprattutto l'istituzione dell'Istituto nazionale assicurazioni (1911).[43] Come è facile notare, l'insieme della legislazione sociale fu di modesta entità.[44] Come scriveva Cabrini, «un aspetto di rachitismo» caratterizzava la legislazione sul lavoro delle donne e dei fanciulli; riguardo alla politica delle assicurazioni, l'Italia compariva

> alla coda di tutte le nazioni nell'assicurazione-malattia - dove non abbiamo agito che per la maternità ad integrazione della legge sulle fabbriche - e nell'assicurazione-disoccupazione; insieme alle più arretrate nell'assicurazione invalidità-vecchiaia - soltanto nell'assicurazione-infortuni teniamo un posto onorevole; posto che possiamo conservare solo al patto di non lasciarci passare innanzi altre nazioni, nel seguire l'esempio della Germania che protegge tutti i suoi lavoratori, nelle industrie, nel commercio, nell'agricoltura.[45]

La perdurante ostilità da parte dei gruppi economici dominanti verso l'attuazione di riforme sociali e verso l'interferenza dello stato influenzò infatti anche la politica del periodo giolittiano. La pressione degli interessi privati particolari impedì l'elaborazione di un piano complessivo di riforme e rese l'opera di mediazione e di intervento sociale dello stato limitata e disorganica. I modi in cui in Italia si era articolato fin dall'inizio il rapporto tra stato e industria - amministrazione pubblica di supporto per la creazione di una base produttiva - avevano reso nei fatti l'amministrazione pubblica subalterna agli interessi industriali. Tale condizionamento, unitamente alla pressione mantenuta dagli interessi legati al conservatorismo agrario, e alla stessa relativa debolezza della controparte operaia, portò come conseguenza la rinuncia da parte della classe dirigente politica a fare della previdenza e della tutela del lavoro un terreno di legittimazione politica e di acquisizione del consenso.[46] Come scrive Bonelli,

---

[42] Dal 1902 al 1911 la Cassa emise 33.198 polizze individuali e 326.069 collettive (per complessivi 6.457.782 operai). Si ebbero 664.218 infortuni, di cui 3.671 seguiti da morte; 28.294 da inabilità permanente; 626.557 da inabilità temporanea. Gli assicurati alla Cassa diminuirono notevolmente dal '12 al '13 (da 847.000 a 663.000, ma aumentarono gli infortuni indennizzati; questi restarono in costante aumento negli anni successivi), Pino Branca, cit., p. 110; Cabrini, cit., p. 116.

[43] Un progetto di contributi dello stato per la disoccupazione involontaria, presentato nel 1910, fu bocciato al Senato. A Milano l'Umanitaria integrava le previdenze contro la disoccupazione delle associazioni operaie,cfr. Cabrini, cit, pp. 146-47.

[44] Per un elenco delle leggi di riforma sociale, Pino Branca, cit., pp. 89-95, 101-02. Cfr. anche G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 193, 243 (sulle opere regionali).

[45] Cabrini, cit., pp. 248-49.

[46] E' da tenere anche presente che in Italia, a causa del ritardo nella modernizzazione e nello sviluppo, il mercato del lavoro mantenne una grande eterogeneità, fatto che rese difficile una previdenza allargata (Ferrera, in *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 19).

Sociologia e politiche del controllo sociale

> Comportandosi come partner dei gruppi privati, lo stato si è mosso sempre nell'ambito di una contrattazione volta ad affermare, in cambio degli interessi di questi ultimi, una serie di obiettivi che risultano scarsamente determinati da vincoli sociali.[47]

La resistenza ai progetti di riforma si palesò fin dall'inizio dell'esperienza giolittiana, quando, sotto il Ministero Zanardelli-Giolitti, fu respinto il progetto Wollemborg di maggiore equità fiscale, che prevedeva l'abolizione di alcune imposte sui consumi: la vicenda costituì un evidente condizionamento negativo dei progetti di riforma, così come era già avvenuto per la Germania, dove il fallimento della riforma tributaria aveva determinato il ristagno delle riforme sociali.

Ma fu soprattutto dopo il 1907, con la crisi che caratterizzò sia la vita economico-sociale che quella politica del paese, che il processo riformatore subì un deciso rallentamento. Tra le cause, oltre alla diminuita capacità di mediazione da parte dello stato, e, in correlazione, un'accresciuta opposizione alla politica giolittiana da parte delle forze economiche e delle loro rappresentanze politiche, si deve anche annoverare l'indebolimento, legato alla crisi, del movimento operaio (e dei turatiani in particolare). D'altra parte, la stessa esistenza di una molteplicità di associazioni private, che sopperivano alle carenze pubbliche e seguitavano ad essere preferite dagli operai, funzionò da stimolo negativo agli interventi pubblici.[48] Restavano esclusi da ogni protezione, e lasciati in balia della libertà contrattuale, la grande maggioranza dei lavoratori, soprattutto agricoli e a domicilio, e i lavoratori del sottosuolo, inseriti solo nell'assicurazione infortunistica.[49] Non erano coperti dalla legislazione, salvo che per il diritto al riposo settimanale, neppure gli impiegati privati.[50]

1898	Assicurazione obbligatoria infortuni industria
1898	Iscrizione facoltativa Cassa previdenza invalidità vecchiaia
1902	Ufficio del lavoro
1902-07-09	Lavoro donne e fanciulli, riposo settimanale
1905	Consiglio previdenza e assicurazioni sociali
1910	Cassa maternità (Roma)
1911	INA
1912	Ispettorato del lavoro

Nei confronti delle campagne l'assenza di interventi assistenziali proseguì ad essere accompagnata, come è noto, dalla tradizionale politica di repressione, ogniqualvolta le condi-

[47] F. Bonelli, *Stato ed economia nell'industrializzazione italiana dalle origini al «Welfare State»*, in «Quaderni di industria e sindacato», cit., p. 73; ID., *Appunti sul «Welfare State» in Italia*, cit., p. 672; ID., *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo*, cit., pp. 140-43.

[48] Le società di mutuo soccorso seguitarono ad aumentare:nel 1904 figuravano 6.535 società con 926.027 iscritti, di cui 76.608 donne (Cherubini, cit., pp. 180-81). Le associazioni private (mutue, società mutuo soccorso, associazioni confessionali, ecc.) fornivano un modello di assistenza vissuto non come diritto di cittadinanza ma come concessione discrezionale legata a determinati requisiti. Ciò facilitò la caratterizzazione particolaristica e potenzialmente clientelare dello stato sociale (G. Gozzini, in *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 23).

[49] Un progetto di legge per l'assicurazione infortunistica obbligatoria dei lavoratori agricoli, presentato nel 1907 e poi nel 1910, fu bocciato nel 1912.

[50] Sottolinea il peso dei ceti medi nella elaborazione dei progetti assistenziali tra le due guerre Mariuccia Salvati, in *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 24.

Sociologia e politiche del controllo sociale

zioni di vita portavano le popolazioni a dimostrare il proprio malcontento. Contemporaneamente venne ancora applicato estensivamente il diritto di inviare a domicilio coatto tutti gli indesiderati; venne negata legittimità agli scioperi che travalicassero la soglia delle trattative economiche per entrare nell'ambito «politico» (come era avvenuto con lo sciopero generale del 1904); e all'interno del bilancio statale aumentò costantemente la quota delle spese per esercito, adibito, come è noto, anche per funzioni di ordine pubblico e di repressione popolare. Seppur non paragonabile a quello attuato dai governi precedenti, anche nel primo quindicennio del secolo il livello repressivo formale e materiale del controllo sociale si mantenne alto, e soprattutto rimase sempre alta la possibilità di ricorrere ad esso in caso di emergenza.[51]

Riguardo alla normativa, oltre ad essere limitata, essa fu generalmente elusa. La legislazione di tutela del lavoro venne infatti raramente applicata, e sorte analoga subirono le norme riguardanti le vertenze di lavoro, gli indennizzi infortunistici dovuti dagli imprenditori, i contratti. Non furono creati in Italia organi pubblici in grado di svolgere un effettivo controllo sull'adempimento delle norme: il disegno di istituzione di un ispettorato del lavoro, con il compito di vigilare sull'osservanza delle leggi di protezione, fu respinto nel 1906; ripresentato solo dopo tre anni, trovò forte opposizione in Senato, dove rimase insabbiato fino al 1912, quando fu approvato un testo che riduceva fortemente le possibilità dell'ispettorato di svolgere la propria attività.[52] Circa i rapporti di lavoro e la contrattazione, nonostante fossero stati istituiti i collegi arbitrali, non ne fu assicurato il funzionamento («si dimostra l'insufficienza dell'ormai antiquata legislazione probivirale e della conciliazione arbitrale - scrive Pino Branca - che trovano grandi resistenze negli industriali, i quali, astenendosi, rendono inattivi i collegi probivirali»); cosicché su 2.933 richieste nel 1900 si registrò la mancata conciliazione di ben 1.068, ed un aumento dei giudizi favorevoli agli imprenditori.[53] Infine, una perdurante opposizione, soprattutto da parte del Senato, impedì che venissero approvati i progetti di legge riguardo a un riordinamento della legge sulle pensioni di invalidità e vecchiaia, e che andasse in porto una normativa sulle malattie.[54]

Se scarsa fu la normativa emanata e rara la sua applicazione, intensa fu invece l'attività di ricerca e di ricognizione statistica attuata nei primi anni del secolo. Essa si svolse, nel campo del lavoro, grazie all'istituzione di nuovi organi, come l'Ufficio del lavoro, che, sorto nel 1902 presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, e diretto da una figura di grande spicco, Giovanni Montemartini, ebbe il merito di stimolare le indagini statistiche e la legislazione sociale. In esso, per la prima volta, a fianco dei membri nominati dal Ministero, dal Senato e dalla Camera, dalle camere di commercio, dai comizi agrari, figuravano anche esponenti delle società di mutuo soccorso e della Lega delle cooperative. Sempre nel 1902 veniva anche istituito il Consiglio superiore del lavoro, supremo organo consultivo in materia di legislazione sociale, e centro di elaborazione di progetti di legge, nel quale era pure prevista la partecipazione operaia. L'istituto svolse un intenso programma di legislazione, che trovò tuttavia raramente uno sbocco per gli ostacoli frapposti dal governo

[51] Cfr. G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura. 1870-1922*, Bari 1969.

[52] A. Aquarone, *L'Italia giolittiana (1896-1915)*, I, *Le premesse politiche ed economiche*, Bologna 1981, p. 216; sulla parzialità delle ispezioni, spesso conniventi, sui modi con i quali gli imprenditori riuscivano a evitare di pagare i contributi assicurativi per gli infortuni (spesso diminuendo proporzionalmente i salari) ecc, Cherubini, cit., pp. 126-27.

[53] Pino Branca, cit., pp. 88-89; per il numero di controversie presentate ai collegi probivirali (passati da 236 nel 1911, a 250 nel 1914) dal 1911 al 1917, ivi, p. 105.

[54] Cherubini, cit, pp. 149-65.

Sociologia e politiche del controllo sociale

e dai due rami del parlamento. Il peso delle rappresentanze delle classi lavoratrici in questi organi fu comunque assai ridotto, essendo le loro competenze rigorosamente circoscritte.[55] Tuttavia, nonostante tutti i suoi limiti e nonostante che l'Italia restasse in coda agli altri paesi europei, la legislazione sociale iniziata sullo scorcio del XIX secolo, e proseguita durante il decennio prebellico, costituì un primo approccio a una previdenza basata su criteri moderni. Nella fase giolittiana gli interventi non furono decisi solo in vista della stabilizzazione, ma risposero anche ad una nuova visione delle funzioni che lo stato doveva svolgere in ambito sociale.[56] Attraverso alcuni disposti - come la legge del 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, l'estensione dell'istruzione obbligatoria fino a 12 anni, i sussidi statali a favore della maternità e le assicurazioni volontarie di vecchiaia e invalidità, la nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita, la creazione degli uffici del lavoro e il primo stanziamento pubblico a favore dei disoccupati - la legislazione non apparve più perseguire scopi esclusivamente difensivi e preventivi. Lo stato non si presentava solo come garante: imboccata la via democratico parlamentare, l'organizzazione pubblica «assume il compito di assicurare ai cittadini una serie di servizi essenziali».[57] Tale processo di modernizzazione proseguirà - sebbene con gli antichi e con nuovi, gravosi, limiti - negli anni di guerra e del primo dopoguerra.

4. Quadro delle riforme in Europa alla vigilia della guerra

Alla vigilia della prima guerra mondiale (1914), rispetto all'obbligatorietà, il sistema assicurativo e pensionistico si presentava così:[58]

Infortuni

[55] Aquarone, cit., pp. 214-15. Sugli ambiti di intervento del Consiglio superiore del lavoro, cfr. G. Vecchio, *Il Consiglio superiore del lavoro come problema storiografico*, in G. Vecchio (a cura di), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Milano 1988, p. 14; sul Consiglio s.d.l. e i progetti di «rappresentanza degli interessi», cfr. Gozzi, cit., pp. 255-67. Nel 1894 era stato istituito un Consiglio della previdenza (preceduto da una Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro, creata nel 1869), che nel 1905 prese il nome di Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali (per venire poi modificato nel 1911), organo tecnico di consultazione, cfr. D. Marucco, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano 1984.

[56] Nel campo assicurativo l'Italia si era mossa con ritardo rispetto alla Germania e all'Austria, ma aveva anticipato molte democrazie, come la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Olanda.

[57] Rodotà, cit., pp. 328; Cherubini, cit., p. 182; Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit., pp. 31-32.

[58] I dati sono ripresi da Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. p. 88-90; Cabrini, cit., pp. 97-244. P. Flora-A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna 1983, pp. 72, 76. In generale, le prime assicurazioni riguardarono gli infortuni, successivamente l'invalidità e la vecchiaia, poi le malattie e infine la disoccupazione.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Assicurazione *obbligatoria*: Italia, Germania, Austria, Ungheria, Belgio, Lussemburgo, Romania, Norvegia, Olanda, Svizzera, Finlandia.

Assicurazione *facoltativa:* Inghilterra, Canada, Francia, Svezia.

Anche lavoratori della terra: Germania, Danimarca

Assicurazione che assimila *malattia professionale* a infortunio: Francia, Inghilterra.

Assicurazione che esclude malattia professionale da infortunio e la lascia scoperta: Italia.

L'assicurazione infortuni fu prevista inizialmente per pochi settori industriali (più pericolosi); durante la guerra si estese alla maggioranza dei lavoratori dell'industria (Belgio, Danimarca, Francia, Svezia, Gran Bretagna, Austria, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Norvegia, Svizzera) e ai lavoratori agricoli.

Invalidità' e vecchiaia

Assicurazione *facoltativa*, con integrazione da parte dello stato, se iscritti a un istituto pubblico (Italia, Spagna), o privato, ma riconosciuto dallo stato (Belgio).

Assicurazione *obbligatoria*, con ripartizione del costo tra imprenditori e lavoratori (Germania, per impiegati), con contributo dello stato (Germania, Francia, Romania, Lussemburgo, Olanda, Svezia: quest'ultima prevedeva l'assicurazione per tutti i cittadini).

Previdenza *statale*, con assistenza pensionistica ai vecchi (Inghilterra, Danimarca)

Malattie

Assicurazione *facoltativa* (Italia, Spagna)

Assicurazione *facoltativa* con integrazione da parte dello *stato* o degli enti locali (Francia, Belgio, Danimarca)

Assicurazione *obbligatoria* verso tutte le malattie (malattie professionali: Svizzera), con contributi di datori di lavoro e imprenditori (Germania, Austria, Ungheria, Russia, Lussemburgo, Romania), con contributi anche dello *stato* (Gran Bretagna, Norvegia, Serbia)

Disoccupazione

Previdenza *facoltativa*, integrata da *stato* e enti locali (Belgio, Francia, Danimarca)

Assicurazione *obbligatoria* contro la disoccupazione involontaria, con contributi datori lavoro, lavoratori e *stato* (Inghilterra: progetto ancora ristretto a grandi industrie edili, siderurgiche e navali, con complessivi tre milioni circa di lavoratori)

5. Warfare-welfare. Controllo sociale, gestione dei «bisogni», e interventi nelle relazioni industriali e nel mercato del lavoro.

Lo scoppio della prima guerra mondiale determinò una svolta decisiva nella politica di intervento sociale degli stati. Dopo pochi mesi dall'inizio del conflitto, quando questo si trasformò da «guerra lampo» in guerra di resistenza, al principale timore di governi e stati maggiori - l'esaurimento delle riserve di munizioni - si aggiunse quello della tenuta del fronte interno.

Sociologia e politiche del controllo sociale

La guerra produsse pertanto uno straordinario aumento - e mutamento qualitativo - delle funzioni dello stato in ambito economico-sociale, con la progressiva sostituzione dell'intervento pubblico in campi precedentemente riservati ai privati e alle dinamiche di mercato. Riguardo alla produzione industriale, lo stato assunse per la prima volta l'integrale direzione di interi settori dell'economia - si trattava in alcuni paesi (come l'Italia) di dare un impulso strutturale all'industria bellica - divenendo razionatore delle materie prime, finanziatore, cliente esclusivo.

Altrettanto ampi furono gli interventi in ambito sociale, sia per rispondere alle nuove necessità indotte dal conflitto e per prevenire le manifestazioni di malcontento della popolazione nel suo insieme; sia per predisporre i meccanismi del mercato del lavoro, e organizzarli ai fini della massima produttività.

Si estese quindi l'intervento pubblico nei confronti dei bisogni, ora non più considerati, come in passato, frutto di colpe personali, ma risultato di contingenze connesse ai turbamenti della dinamica economica (disoccupazione, prezzi, consumi) o politica (guerra, e sue conseguenze sulle famiglie dei richiamati). E si estese il controllo, che fu, per un verso, caratterizzato da forme repressive tradizionali, talora con connotati fortemente autoritari, dal momento che, in nome dei principi patriottici, fu spesso perseguita ogni manifestazione di dissenso (anche di opinione). Per altro verso, invece, il controllo assunse forme del tutto nuove: nell'ambito della dinamica delle relazioni industriali, si procedette infatti all'istituzionalizzazione della contrattazione, della quale lo stato assunse il ruolo di garante, come «terza parte» arbitrale a fianco delle organizzazioni padronali e sindacali, e vennero varati provvedimenti governativi di welfare e di controllo, atti a regolare le condizioni lavorative e le remunerazioni, a disciplinare il mercato del lavoro e lo stesso comportamento operaio. Infine, nella seconda fase del conflitto vennero elaborati progetti di intervento sul piano assicurativo e preventivo, parte dei quali trovarono attuazione nel dopoguerra.

Riassumendo, i nuovi compiti cui lo stato dovette far fronte in ambito sociale riguardarono:

1) la tenuta del paese nel suo insieme («resistenza interna»), ovvero i provvedimenti per ottenere consenso e mantenere l'ordine, che si distinsero in
   1.1) provvedimenti di soccorso (per sopperire ai *bisogni*);
   1.2) restrizione delle libertà civili;

2) la produzione industriale per necessità belliche, quindi l'intervento pubblico nelle relazioni industriali (politica verso gli *occupati*); i provvedimenti in questo settore si distinsero a loro volta in
   2.1) vigilanza sulle condizioni di lavoro e mediazione dei conflitti (politica salariale, ispezioni, contrattazione, ecc.);
   2.2) controllo sociale preventivo e repressivo (disciplina in fabbrica, ecc.).

Sebbene comune a tutti i belligeranti, l'intervento dello stato assunse caratteri diversi a seconda delle specifiche situazioni nazionali. Prenderemo prima in esame i provvedimenti attuati nei vari paesi (e in particolare in Inghilterra e in Germania), per passere in seguito ad analizzare la realtà italiana. Particolare attenzione sarà rivolta ai modi di attuazione della mobilitazione industriale e della regolamentazione dei rapporti di lavoro, dal momento che

Sociologia e politiche del controllo sociale

con essa si modificarono radicalmente i meccanismi di intervento dello stato, non solo nel campo economico, ma anche, e soprattutto, in quello sociale.[59]

(1.1) - Riguardo all'assistenza alla popolazione nel suo insieme, tutti gli stati dovettero sopperire ai bisogni indotti nel paese dal conflitto, riguardanti sia alcune classi di indigenti (familiari poveri dei richiamati), sia tutta la cittadinanza: i provvedimenti riguardarono in generale i prezzi massimi di acquisto di alcuni prodotti (che vennero ad un certo momento bloccati e fissati d'imperio per i generi di prima necessità), i consumi (razionamento, e tessere annonarie), il blocco dei fitti e dei contratti agricoli, l'assistenza ai familiari dei militari al fronte, i sussidi ai disoccupati.[60] Alcuni paesi (come l'Inghilterra) applicarono anche alcune forme di redistribuzione del reddito, attraverso la tassazione sui profitti di guerra e la progressività delle imposte. Con il proseguimento della guerra, gli interventi riguardo i consumi si estesero progressivamente: divennero più drastiche le misure per il controllo dei prezzi e dei consumi, fu aumentato il livello dei sussidi alle famiglie indigenti, e furono previste altre forme di assistenza per i combattenti.

Più nello specifico, riguardo al problema degli approvvigionamenti e dei consumi,[61] la Gran Bretagna si contraddistinse per una politica particolarmente oculata. Le importazioni di beni di consumo si mantennero al 90% dell'anteguerra, e l'agricoltura riuscì a mantenere i livelli prebellici senza regolamentazione statale fino al 1916; in seguito al cattivo raccolto di quell'anno, il governo abbandonò la tradizionale politica liberista, attuando un controllo centralizzato dell'alimentazione (importante fu l'opera di pressione svolta in tal senso dai sindacati): vennero bloccati i prezzi e si attuò il razionamento, e, in conseguenza del verificarsi anche in Inghilterra della crisi dei rifornimenti, nel febbraio 1918 vennero introdotte le tessere.[62] La produzione diminuì nel 1917-18, ma la decisione di Lloyd George di attuare una conversione produttiva, a favore di cereali e patate, permise di superare nel 1918 in tali settori del 40% il livello medio prebellico: fu così tenuto alto il potere calorico, e venne assicurato, attraverso il razionamento, il minimo alimentare anche ai ceti più disagiati.[63] Grazie al funzionamento del sistema di tesseramento, alla condizione di piena occupazione, agli aumenti salariali (che ridussero la forbice tra qualificati e non), al controllo degli affitti e a una generalizzata assistenza pubblica agli indigenti, le condizioni di vita delle classi più povere migliorarono.

---

[59] Sulla modernità dell'intervento riformatore insiste J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Torino 1977, p. 171. Anche secondo Milward, la regolamentazione del lavoro attuata con la prima guerra mondiale è da considerare dato periodizzante circa l'inizio dell'età contemporanea, cfr. A. Milward, in S. Pons (a cura di), *L'età degli estremi. Discutendo con Hobsbawm del secolo breve*, Roma 1998, pp. 34-40. Al tipo di intervento statale di guerra, quantitativamente e qualitativamente diverso da quello precedente, guardarono i programmatori del New Deal, cfr. A. S. Milward, *The Economic Effects of the World Wars in Britain*, London 1970, pp. 21-24; Hardach, cit., p. 318; Wolfe, cit., p. 200.

[60] Furono costituiti uffici appositi per il collocamento sia all'inizio del conflitto - la crisi economica del 1913 e l'iniziale stravolgimento dell'organizzazione produttiva dopo lo scoppio del conflitto avevano prodotto masse di disoccupati in tutti i paesi europei - che al termine della guerra.

[61] Sugli approvvigionamenti nei vari paesi belligeranti è stato dedicato un numero di «Guerres mondiales et conflits contemporains», 1996, p.183.

[62] Anche in Francia venne attuato, a partire dal 1916, il razionamento e il controllo prezzi.

[63] J. Horne, *La società britannica e la prima guerra mondiale. Alcune tendenze della storiografia recente*, in G. Procacci - L. Tomassini (a cura di), *Studi recenti sulla prima guerra mondiale*, numero monografico di «Ricerche storiche», 1991, 3, pp. 595-97; G. Hardach, *La prima guerra mondiale 1914-1918*, Milano 1982, pp. 150-58.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Era il proseguimento della tradizionale via britannica basata sull'assistenza e l'elevamento del tenore di vita dei più bisognosi, che condusse - anche grazie alla tassazione progressiva e sui profitti di guerra [64] - a un effettivo livellamento sociale, con evidenti riflessi positivi sul contesto politico e la tenuta del paese.[65]

Al contrario, in Germania la guerra determinò un inasprimento dei contrasti sociali. [66] Anche in Germania furono varati provvedimenti per alleviare i problemi derivanti dall'aumento prezzi (prezzi massimi, razionamento), e fu deciso il diritto legale da parte delle famiglie dei richiamati poveri a ricevere un sussidio. Ma l'assenza di misure adeguate, e l'effettiva difficoltà di approvvigionamento legata al blocco navale attuato dalla Gran Bretagna, produssero una situazione di crisi alimentare, che divenne, come è noto, drammatica nel 1918, e colpì soprattutto le classi più povere. Tuttavia anche in Germania fu attuata una serie di provvidenze riguardanti tutta la popolazione: a favore dei feriti, delle vedove, degli orfani, delle famiglie povere, della disoccupazione, in difesa del lavoro femminile.[67] Si verificò quindi un mutamento sostanziale nell'ambito del tradizionale intervento statale, riguardante fino ad allora quasi esclusivamente i soli occupati.

1.2 - A fianco, e complementari, rispetto alle misure di assistenza, la guerra produsse ovunque una restrizione dei diritti civili e un inasprimento delle misure repressive a tutela dell'ordine pubblico. All'inizio del conflitto prevalsero le misure di controllo tradizionali (leggi di polizia, codice militare per alcuni reati), o vennero emanate leggi eccezionali (che, in quanto tali, poterono eludere, come avvenne in Italia, la discussione parlamentare). Il rigore applicativo dei provvedimenti fu in rapporto alla situazione interna dei vari paesi - ad es. fu forte in Austria e in Germania, e altrettanto in Italia - e di norma tese ad accrescersi e a divenire più capillare alla fine del 1917, in relazione all'aumento della tensione sociale interna e ai timori, da parte dei governi e delle forze militari, di un'espansione imitativa delle vicende russe.

---

[64] Come misura di equità distributiva, il «Munition of War Act» (1915) introdusse la regola che i proprietari non potessero trarre benefici economici superiori al 20% rispetto al profitto medio dei due anni precedenti la guerra: i profitti eccedenti venivano devoluti all'erario.

[65] Cfr. B. Waites, *A Class Society at War. England 1914-1918*, Leamington 1987, e J. M. Winter, *Some Paradoxes of the First World War*, in R. Wall - J. M. Winter (a cura di), *The Upheaval of War. Family, Work and Welfare in Europe, 1914-1918*, Cambridge 1988, pp. 9-42 (tema trattato anche, più estesamente, in J. M. Winter, *The Great War and the British People*, London 1985). Secondo Waites e Winter, l'aspettativa di vita per i maschi non arruolati migliorò durante la guerra: peggiorano le condizioni abitative e lavorative, ma migliorano, grazie soprattutto a un equo esercizio del tesseramento, le condizioni generali di vita. A parere di Waites, la guerra ebbe un impatto redistributivo sul reddito, grazie agli aumenti salariali (specie dei meno qualificati), al controllo affitti e alla tassazioni sui redditi più elevati. Con la guerra scomparvero gli slums vittoriani.

[66] H.- U. Wehler, *L'impero guglielmino 1871-1918*, Bari 1973, pp. 209-11; J. Kocka, *Facing Total War. German Society 1914-1918*, Worchester 1984, pp. 11-111.

[67] Fu creato un Ente per la cura dell'assistenza pubblica di guerra («Kriegswohlfahrtspflege»), finanziato in parte dallo stato, si costituirono in alcune città all'inizio del conflitto degli Uffici del lavoro per la disoccupazione (precedente della legge sulla disoccupazione del 1919 e della legge per assicurazioni contro la disoccupazione del 1927), cfr. M. H. Geyer, *La prima guerra mondiale e la società tedesca. Le prospettive di ricerca negli ultimi dieci anni*, in G. Procacci - L. Tomassini (a cura di), *Studi recenti sulla prima guerra mondiale*, cit., pp. 634-35, 638; Hardach, cit., pp. 141-47 (sul razionamento).

Sociologia e politiche del controllo sociale

Anche in Inghilterra, nonostante che l'opposizione alla guerra fosse, almeno inizialmente modesta (e non proveniente dalla base operaia, né dai sindacati, ma piuttosto dall'Indipendent Labour Party), venne varato il «Defence of the Realm Act», che dava poteri repressivi all'esecutivo, consentiva arresti e processi segreti, censura e restrizioni dell'attività politica nelle industrie.[68] La limitazione delle libertà civili e politiche veniva però controllata dal parlamento, il cui potere si mantenne integro (e a garanzia del suo ruolo venne nel 1918 varata la riforma elettorale che ampliava il suffragio a circa quattro milioni di operai, fino ad allora esclusi, e all'elettorato femminile).

Assai diverso il caso della Germania, dove il parlamento, pur mantenendo formalmente diritto di veto circa i decreti governativi e di revisione retroattiva, non fece uso di tali prerogative. Ma soprattutto, in base all'applicazione della legge prussiana sullo stato d'assedio, il governo delegò vastissimi poteri ed autorità ai militari, che interferirono in modo sempre più massiccio negli affari interni del paese: in pratica, attraverso tale legge - che fu criticata anche da settori conservatori - la società civile fu interamente militarizzata.[69] A partire dall'agosto del 1917 - durante la cosiddetta «dittatura» Ludendorf (agosto 1917-febbraio 1918) - fu attuata una dura repressione, che si accentuò nei primi mesi del 1918. Ciò aggravò la spaccatura politica tra pacifisti e militaristi; dopo che a sinistra si era formata in aprile l'USPD, in settembre la destra dette vita al «partito per la patria», espressione dell'industria pesante e del Comando supremo.[70] A differenza dell'Inghilterra (e in sintonia con l'Italia), in Germania le tensioni politiche furono accentuate dalla guerra.

---

[68] B. Cox, *Civil Liberties in Britain*, Harmondsworth 1975, p. 24.

[69] La legge venne messa in opera in tutti i 24 distretti militari in cui l'impero era diviso: ai generali comandanti vennero forniti poteri dittatoriali, al fine di provvedere alla «sicurezza pubblica» (ovvero qualsiasi fatto connesso alla vita sociale, culturale, politica e economica del distretto). I generali non erano responsabili verso il ministro della guerra, ma solo verso l'imperatore. Poiché non era previsto nessun coordinamento tra i distretti, e questi non coincidevano con le province, si verificò una macroscopica confusione burocratica, con interferenze e intralci tra le varie amministrazioni, e tra autorità civili e militari. Soltanto in Baviera, dove vigeva una legge speciale, i militari erano sottoposti al Ministero della Guerra e seguivano perciò una politica comune. Lo stato d'assedio non riguardava però il regime interno alle fabbriche, che furono regolate, dal 1916, dalla legge «sul servizio ausiliario», in base alla quale i generali comandanti i distretti non avevano potere in ambito industriale, salvo il caso che esso fosse loro espressamente delegato se, in caso di sciopero, fosse stato eventualmente dichiarato lo stato d'assedio. Il capo della Mobilitazione, generale Groener - più propenso, rispetto ai settori militari dipendenti dal Comando supremo, a cercare le vie della mediazione attraverso i sindacati - insistette molto sulla diversità tra la legge sul servizio ausiliario e lo stato d'assedio. La posizione di molti dei generali che comandavano i distretti era rigidissima: due generali proposero infatti di punire gli scioperanti con dieci anni di carcere o con la morte, cfr. G. D. Feldman, *Army, Industry and Labor in Germany 1914-1918*, Providence-Oxford 1992, p. 343 (sulle molte analogie tra la situazione tedesca e quella italiana, mi permetto di rinviare a G. Procacci, *Soldati e prigionieri italiani nella Grande guerra*, Roma 1993, e a G. Procacci, *La legislazione repressiva e la sua applicazione*, in G. Procacci [a cura di], *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, Milano 1983).

[70] Anche in Francia fu attuata una stretta coercitiva: lo stato d'assedio, introdotto una prima volta nel 1914, e poi sospeso, fu riapplicato nel luglio 1917 in alcuni dipartimenti. Tuttavia il famoso «Carnet B», una lista di proscrizione di circa 2.000 persone, non fu mai messo in atto: in luogo di una politica di repressione, si optò infatti per la pacificazione nazionale. Nel «Comité de sécour national» sedettero pertanto a fianco rappresentanti dei sindacalisti rivoluzionari, del partito socialista e dell'Action française, il segretario generale della CGT e l'arcivescovo di Parigi. L'unico effettivo periodo di dittatura fu perciò quello dal 4 agosto (dichiarazione dello stato d'assedio) al 22 dicembre del

Sociologia e politiche del controllo sociale

2.1 - Con lo scoppio della guerra, per permettere l'intensificazione della produzione, gran parte della legislazione di tutela venne sospesa. L'azione statale a favore dei lavoratori si risolse soprattutto nell'opera di pressione verso gli imprenditori affinché concedessero aumenti salariali, resi indispensabili a causa dell'inflazione, ma contemplati anche in vista della pacificazione sociale. L'intervento dello stato in tale settore venne attuato attraverso l'istituzione di organismi arbitrali, di cui parleremo in seguito, all'interno delle quali furono rappresentati, oltre ai pubblici poteri, anche gli operai e gli imprenditori.[71] Furono anche svolte delle ispezioni sulle condizioni del lavoro e dell'igiene nelle fabbriche, e furono promosse speciali commissioni di studio e inchieste sulla «fatica» del lavoro operaio.[72]

Un elemento di indiscutibile rilievo fu il ruolo che venne attribuito al sindacato dal potere pubblico: in alcuni paesi, come la Germania, i sindacati acquisirono per la prima volta legittimità, e fu loro riconosciuta una funzione di rappresentanza.[73] La disponibilità alla collaborazione li costrinse a dover accettare la coercizione in fabbrica, la sospensione degli scio-

---

1914, cfr. J. J. Becker, *La France en guerre, 1914-1918. La grande mutation*, Bruxelles 1988, p. 29; ID., *Le carnet B*, Paris, 1973.

[71] In particolare, dal momento che la guerra aveva stravolto le leggi di mercato, vennero controllati i livelli salariali: si dette perciò vita a una sorta di salario sociale, teoricamente calcolato tenendo presente i bisogni degli operai, in rapporto all'aumento del costo della vita (nella pratica i salari reali furono inferiori a tale aumento; talora i salari degli operai metallurgici crebbero alla pari del costo vita, ma non quelli degli altri settori). Vennero introdotti meccanismi di adeguamento sperimentati già in passato in alcuni paesi (in Inghilterra una «sliding scale» era già presente nell'800), e furono introdotti salari minimi, in alcuni paesi anche per il lavoro a domicilio. In generale, le differenze salariali diminuirono.

[72] Sia in Gran Bretagna che in Germania vennero svolte indagini sull'affaticamento industriale, e sul suo rapporto con le malattie, gli infortuni e il rendimento. Ciò comportò una revisione dei criteri tayloristici, che prendevano in esame solo la velocità del lavoro e non la fatica; si scoprì invece che era importante il ritmo, che doveva adattarsi a quello fisiologico, cfr. B. Bianchi, *Salute e rendimento nell'industria bellica (195-1918)*, in M. L. Betri - A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano 1982, pp. 115, 121 (e 108 sulle condizioni di lavoro). Le condizioni di lavoro furono tenute sotto controllo in Gran Bretagna da un «Health of Munition Workers Committee» (1915) e da una «Welfare Section» presso la mobilitazione industriale (che nel 1918 contava ben 800 ispettori). Le condizioni degli operai inglesi nel loro insieme peggiorarono, ma furono comunque migliori di quelle degli altri paesi belligeranti; il ventaglio salariale fu più ridotto, grazie anche alla tendenza a firmare contratti collettivi su base nazionale e alla crescita dei salari dei non qualificati. Sia in Gran Bretagna che in Francia e in Germania furono svolte numerose ispezioni sulla salute e sulle condizioni igieniche nelle fabbriche; in Inghilterra alla fine del 1915 tutte le industrie che avevano rapporti con il governo erano state ispezionate; in Germania le ispezioni interessarono il 91% degli addetti e il 59% delle aziende chimiche, e l'82% degli addetti e il 42% delle aziende metalmeccaniche. Gli ispettori dovevano verificare i livelli di tossicità, le cubature degli ambienti e la ventilazione, i congedi ecc. (B. Bianchi, *Salute e intervento pubblico nella industria di guerra*, in G. Procacci [a cura di], *Stato e classe operaia*, cit.).

[73] Grazie a un'interpretazione estensiva del codice penale e a veri e propri soprusi da parte delle autorità, fino alla guerra in Germania scioperi e attività sindacali erano stati perseguiti quasi con lo stesso rigore delle leggi antisocialiste, e gli industriali non avevano dimostrato alcuna disponibilità a riconoscere i sindacati e a stipulare accordi collettivi. Con la guerra, si attuò un compromesso: il governo non seguì i propositi della destra, che avrebbe voluto l'eliminazione dei sindacati, ne tollerò l'esistenza in cambio della rinuncia a effettuare scioperi politici, e a evitare anche quelli economici. Già nell'agosto del 1914, in seguito all'adesione dei socialisti alla guerra, erano state abrogate alcune leggi repressive nei confronti del partito.

Sociologia e politiche del controllo sociale

peri e le nuove regole di organizzazione del lavoro; ma li autorizzò anche a svolgere una funzione all'interno dei meccanismi della contrattazione arbitrale, a partecipare a inchieste e a commissioni governative sui sopraprofitti (Inghilterra), a promuovere misure a favore della disoccupazione, riguardo ai rifornimenti alimentari, al reclutamento delle donne, ecc. (Germania). Ma soprattutto, grazie alla presenza dei sindacati, fu evitata, sia in Germania come in Inghilterra, la militarizzazione della classe operaia, e fu limitato il vincolo al posto di lavoro (diverso fu, come diremo, il caso dell'Italia, dove la collaborazione con i sindacati fu limitata, e il vincolo al posto di lavoro fu rigidamente attuato).[74] Il riconoscimento dei sindacati e la loro azione interna alle istituzioni - fu loro delegata in alcuni casi anche la fissazione dei prezzi e le regole di razionamento - avvenne però al prezzo di un distacco da essi di vari settori della classe operaia, di cui furono testimonianza i numerosi scioperi che nell'ultimo anno di guerra si verificarono nei vari paesi belligeranti, legati alle condizioni di lavoro, al costo della vita, contro le disposizioni disciplinari o la repressione politica.[75]

---

[74] Nel marzo del 1915 in Gran Bretagna fu dichiarata da parte dei sindacati una tregua sociale («Treasury Agreement»): in cambio alla sicurezza che non si sarebbe ricorso né a licenziamenti né ad abbassamenti salariali, i sindacati si sarebbero resi disponibili a cooperare alla politica di armamenti, ad accettare la «dilution», e a rinunciare allo sciopero nelle industrie strategiche; era inoltre previsto che i conflitti venissero risolti da commissioni paritetiche (o da commissioni nominate dallo stato) con parere vincolante per ambedue le parti. Nel 1916 il governo trasferì ai sindacati ogni competenza in merito alla qualificazione operaia e quindi agli esoneri («Trade Card Scheme»); l'accordo fu poi abolito dal governo (aprile 1917), ma in seguito a scioperi (maggio), il governo rinunciò ad arruolare gli specializzati; i sindacati cedettero solo nella primavera 1918. Anche riguardo al vincolo al posto di lavoro e alla «dilution», che portò in alcuni casi a un'opposizione aperta, con contrasti e scioperi, la collaborazione dei sindacati impedì che passasse il progetto di Lloyd George sul servizio civile obbligatorio, che avrebbe permesso allo stato di disporre di ogni operaio e destinarlo dove voleva (viene istituito al suo posto un servizio civile volontario: giugno 1915). In generale, rispetto alla Germania, i sindacati si dimostrarono più pragmatici, e ottennero maggiori risultati, anche grazie al minore oltranzismo degli imprenditori.

In Germania, i sindacati passarono da una posizione di accettazione passiva della guerra a una collaborazione attiva. La legge sul «servizio ausiliario» fu approvata dopo accordi con i sindacati, che ottennero lo scopo prefissosi del loro riconoscimento ufficiale, e acquisirono il diritto a cooperare e codeterminare le condizioni di lavoro nell'ambito dell'economia di guerra (introduzione di commissioni operaie permanenti nelle fabbriche con più di 50 addetti, e, più tardi, l'ingresso del capo del sindacato metallurgico, Schlicke, nell'Ufficio di guerra, organo del Comando supremo, sotto il quale si trovavano il Dipartimento per le materie prime, il Dipartimento del lavoro, competente per gli esoneri, e l'Ufficio per la fornitura delle armi e munizioni). La guerra pose quindi fine alla rigida contrapposizione tra imprenditori e sindacati, che collaborarono negli uffici di collocamento, e nelle Unioni di lavoro, dove imprenditori e operai, con la eventuale partecipazione dello stato, dovevano concertare le misure di politica sociale (le Unioni si realizzano però solo nei settori dove già esistevano prima della guerra contratti collettivi - edilizia, attività grafiche - e non negli altri settori nevralgici). Nei fatti la politica di pacificazione sociale non portò reali vantaggi ai sindacati, a parte salvaguardarne la legalità, cfr. Hardach, cit., pp. 205-08, 214-18; N. Whiteside, *Welfare legislation and the Unions during the First World War*, in «The Historical Journal», 1980, 23, 4, pp. 857-74; Feldman, cit., pp. 150-235; Kocka, cit., pp. 126-40.

[75] Sulle agitazioni operaie durante la guerra, cfr. L. Haimson - G. Sapelli (a cura di), *Strikes, Social Conflits and the First World War*, «Annali» Fondazione G. Feltrinelli, 1990-91, 27. Cfr., anche, Hardach, cit., pp. 95-96, 212-13, 216, 224-25, 228 sgg., 234; Feldman, cit., pp. 493 sgg. Le agitazioni nelle fabbriche crebbero vertiginosamente in Germania. Gli scioperi travalicarono talora gli ambiti economici della contrattazione: essi furono spesso motivati dalla mancanza di viveri ed anche da cause politiche (come nel 1917 a Lipsia: pace senza annessioni e indennità, abolizione dello stato d'asse-

Sociologia e politiche del controllo sociale

Nella seconda parte della guerra, e in particolare a partire dalla metà del 1917, l'intensificarsi delle manifestazioni di malcontento, operaio e cittadino (e, in alcuni paesi, come la Russia e l'Italia, anche contadino) spinse i governi belligeranti, timorosi di un possibile «contagio» russo, ad intervenire con maggiore prontezza sia con strumenti repressivi - di cui diremo tra poco - sia con nuove aperture riformistiche: aumentarono gli interventi assistenziali nei confronti della popolazione, e le misure a favore delle condizioni di lavoro operaie.[76] Le riforme rispondevano in modo evidente ad obiettivi di pacificazione sociale e di tutela dell'ordine: erano quindi concessioni «dall'alto»; ma derivavano anche dalla spinta che proveniva dal basso, da parte delle organizzazioni sindacali e politiche del movimento operaio, che ebbero in tutti i paesi una forte ripresa di iscritti.

Fu appunto nel 1917 che presero anche l'avvio i progetti in campo assicurativo e previdenziale, attraverso i quali la maggior parte dei paesi ottenne nel dopoguerra un adeguato sistema di base. Gli interventi consistevano soprattutto in un allargamento delle misure protettive e assicurative (assicurazione infortuni, pensionamento, casse maternità, assicurazione malattie, assicurazione contro la disoccupazione, allargata anche a categorie per le quali non fosse in atto un contratto di lavoro, uffici di collocamento, ecc.). In particolare, in quasi tutti i paesi europei venne applicata l'assicurazione infortunistica obbligatoria (Belgio, Danimarca, Svezia, Olanda, Finlandia, Norvegia, Francia, Gran Bretagna, Austria, Germania, Svizzera, Italia, Serbia, Romania; anche la Russia rivoluzionaria attuò un estesissimo sistema assicurativo). Ma torneremo in seguito su questo tema.

2.2 - Il ruolo che la produzione industriale andò progressivamente acquisendo all'interno dei piani di guerra dei singoli stati spinse i governi a cercare una stretta collaborazione con gli imprenditori e ad attuare ovunque una nuova regolamentazione del lavoro e una nuova strutturazione delle relazioni industriali.[77] L'obiettivo era quello di ottenere la massima produzione e produttività: si trattava quindi di riuscire a fornire alle imprese, oltre alle materie prime, anche la indispensabile manodopera (mantenendone non elevato il costo), di elimi-

---

dio, contro la legge sul servizio ausiliario, per la libertà di stampa e di riunione, per il suffragio universale); sugli aspetti più «morali» che economici della protesta operaia in Germania, cfr. B. Moore jr., *Le basi sociali dell'obbedienza e della rivolta*, Milano 1983, pp. 110-141, 423-44. Anche in Inghilterra scoppiarono varie agitazioni, sia per motivi salariali, sia per cause inerenti le condizioni di lavoro e, soprattutto, l'organizzazione della produzione e la «dilution» (azione promossa dal movimento, spontaneo, degli Shop Stewards); J. N. Horne, *Labour at War. France and Britain 1914-1918*, Oxford 1991; Kocka, cit., pp. 11-67.

[76] Cfr. A. Marwick, *The Deluge. British Society and the First World War*, London 1965, pp 113-119 (creazione del Special Welfare Department, che si doveva occupare specificatamente di donne e fanciulli, all'interno del Ministry of Munition); sulla politica a favore della componente femminile, cfr. anche S. Pedersen, *Gender, Warfare and Citizenship in Britain during the Great War*, in «The American Historical Review», 1990, 4. Per la Germania, cfr. U. Daniel, *The War from Within. German Working-Class Women in First World War*, Oxford-New York 1997, pp. 65-89 (effetti della legge sul servizio ausiliario sul lavoro femminile); Young-Sun Hong, *The contradictions of modernisation in the German welfare state: gender and politics of welfare reform in First War Germany*, in «Social History», 1992, 1, pp. 254 sgg. (commissioni per il welfare, riguardante i ragazzi e le donne, politicizzazione).

[77] Agli specifici organismi statali preposti alla direzione della produzione di guerra furono messi a capo dei civili in Gran Bretagna e Francia (Lloyd George e Thomas) dei militari in Germania e in Italia (Groener e Dallolio). In Germania ebbe comunque grande influenza Rathenau.

Sociologia e politiche del controllo sociale

nare le interruzioni legate alla conflittualità, e di facilitare la massima intensificazione dei ritmi.

Assorbita l'iniziale disoccupazione, a causa dei richiami al fronte, si era verificata in tutti i paesi una forte carenza di manodopera, soprattutto qualificata. Lo stato si assunse il compito di regolare il mercato del lavoro, decidendo gli esoneri - tale funzione fu talora affidata ai sindacati (Inghilterra) - e di procurare nuova manodopera disponibile, facendo ricorso anche a quella femminile, il cui impiego fu in alcuni casi reso obbligatorio. Inoltre, per evitare che, in base alla legge di mercato, la scarsa disponibilità di manodopera qualificata permettesse un aumento non regolato dei salari e la competitività tra le imprese per l'accaparramento di manodopera qualificata, tutti i governi adottarono alcune misure costrittive: in particolare, fu imposto il vincolo al posto di lavoro - l'operaio non poteva licenziarsi senza il permesso del datore di lavoro - che fu assoluto in taluni paesi (Italia, Austria), e soggetto a condizioni, o applicato solo in determinati periodi, in altri (Germania, Inghilterra). In alcuni paesi (Italia, Austria) la disciplina all'interno della fabbrica fu addirittura fatta rispettare da personale militare, e fu militarizzata, e sottoposta quindi al codice penale militare, tutta la manodopera degli stabilimenti mobilitati. La militarizzazione della classe operaia non fu invece effettuata né in Inghilterra, né in Francia, né in Germania (dove venne minacciata, e talora applicata, solo in caso di scioperi, per ritorsione). Nello stesso tempo, in tutti i paesi belligeranti furono approvate disposizioni che permettevano di evitare le interruzioni della produzione, e che favorivano l'intensificazione dei ritmi. Furono così regolamentati orari e tempi di lavoro, furono sospese, come già abbiamo ricordato, alcune leggi di tutela (sul lavoro notturno di donne e fanciulli, sul lavoro festivo, sugli orari, sui turni, ecc.) e, per evitare gli scioperi (che in taluni paesi furono anche vietati dalle leggi eccezionali), vennero costituite delle commissioni arbitrali triangolari, con il compito di esaminare e risolvere le controversie economiche. Si veniva così a configurare una istituzionalizzazione dei conflitti del lavoro, della quale lo stato si faceva garante, fungendo da elemento decisivo dell'equilibrio sociale.[78]

[78] Attraverso il «Munition of War Act» (1915) in Gran Bretagna venne decisa una nuova normativa che riguardava le imprese che, per importanza strategica, venivano poste sotto controllo dello stato: in tali aziende erano abolite tutte le norme che potessero limitare la produttività. Erano quindi proibite le interruzioni di lavoro (sia scioperi che serrate); le controversie venivano deferite al Board of Trade, che emetteva sentenze con forza obbligatoria (ma nessuna controversa fu decisa coattivamente, il consenso dei sindacati venendo sempre considerato essenziale); fu imposta (con il consenso sindacale, ma per la sola durata della guerra) la «dilution», che colpiva la posizione degli operai qualificati, e furono controllati i salari; fu previsto il vincolo al posto di lavoro (più rigido che in Germania: il salario più alto non costituiva in Inghilterra giusta causa per il passaggio ad altra impresa), che era però controllato dai sindacati; il vincolo fu reso meno rigido nell'autunno 1915 e fu comunque abolito nel 1917.

In Germania il vincolo al posto di lavoro non fu applicato: contro tale eventualità si schierarono infatti non solo l'SPD e la stessa destra conservatrice, ma anche il cancelliere e la maggioranza degli industriali. Vi erano comunque limiti alla libertà di circolazione: ad esempio, nell'industria metallurgica di Berlino, l'operaio doveva ottenere il permesso del datore; se rifiutato, poteva rivolgersi a una commissione arbitrale - anche in Germania la conflittualità fu regolata attraverso l'istituzionalizzazione dei conflitti - costituita su basi paritetiche, presieduta da funzionari governativi, che di solito decideva che il lavoratore doveva restare, ma con un salario più alto. Riguardo alla militarizzazione della classe operaia, ad essa fu contrario il governo, che temeva la ripresa di una forte opposizione politica (e contraria fu anche una parte degli industriali). Pertanto il progetto di Hindenburg, presentato nel 1916, che istituiva il «Servizio ausiliario per la patria» - che prevedeva un forte aumento del

Sociologia e politiche del controllo sociale

Tale progetto di mediazione tra le parti - che comportava una evidente intromissione dello stato all'interno della dinamica contrattuale - incontrò forti resistenze da parte degli imprenditori (o di una larga parte di essi), il cui potere di pressione sulle decisioni pubbliche aumentò enormemente durante la guerra (spesso concretizzandosi nella diretta acquisizione di cariche ministeriali da parte di esponenti del mondo economico).[79] Raramente i governi riuscirono a imporre agli industriali dei condizionamenti economici e dell'organizzazione del lavoro: se la tassazione dei profitti venne attuata in Inghilterra, la proposta provocò in Germania la caduta del responsabile della mobilitazione industriale, Groener. In Italia un progetto di tassazione dei «superprofitti di guerra», avanzato nel dopoguerra, venne insabbiato dal fascismo.[80]

---

potere militare in fabbrica, attraverso la militarizzazione degli operai, la mobilitazione totale di tutte le forze disponibili (comprese donne, minori, invalidi, prigionieri, ecc.), il lavoro domenicale e una serie di misure coercitive - fu discusso in parlamento (anche Ludendorf fu favorevole a una discussione parlamentare), e drasticamente ridimensionato nella stesura definitiva: il lavoro obbligatorio fu previsto solo per i maschi tra i 17 e i 60 anni, fu deciso che il vincolo era condizionato dal salario, e fu bocciata la proposta di militarizzazione. Il Comando supremo cercherà ancora nella primavera del 1918 di far applicare la mobilitazione totale, il vincolo, la militarizzazione, e provvedimenti a carattere disciplinare, ma troverà contrari sia il governo che gli industriali. Rimasero comunque in vigore forti elementi repressivi: i lavoratori ribelli venivano minacciati di essere inviati al fronte, gli scioperi potevano condurre alla militarizzazione delle fabbriche, e ogni attività politica, dato il regime di stato d'assedio, veniva duramente repressa dai comandi locali. In Francia gli operai furono soggetti ad alcune restrizioni, ma non a uno stato giuridico di tipo militare; i militari non svolsero infatti un ruolo importante nella politica di produzione degli armamenti. Gli imprenditori si dimostrarono tuttavia meno disposti che in Germania alla collaborazione con i sindacati. In Austria la militarizzazione fu applicata rigorosamente fino dall'inizio della guerra, ma si attenuò a partire dal maggio 1917, cfr. G. Rubin, *War, Law and Labour. The Munitions Acts. State Regulation and the Unions, 1915-1921*, Oxford 1987; Hardach, cit., pp. 81, 87-90, 96-9, 114 sgg., 209-13, 216-19; Feldman, cit., 197 sgg., 235 sgg., 320 sgg., 381, 409-58, 493 sgg.; C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bari 1975, pp. 77, 89.

[79] Poiché il primo intervento esplicito in economia da parte dello stato avvenne nel momento in cui gli industriali avevano assunto un'importanza vitale all'interno della vita e della sopravvivenza della nazione, in tutti i paesi belligeranti molti posti chiavi furono occupati da industriali, e ovunque si realizzò un connubio imprenditori-stato. In Inghilterra, sebbene lo slogan della nuova politica britannica fosse il «controllo statale dell'industria», per opposizione degli industriali il controllo si ridusse al coordinamento dell'economia privata. Anche in Germania il sistema attuò una limitata economia pianificata, senza intaccare mai le decisioni private circa gli investimenti e gli ammortamenti, e i meccanismi privati di determinazione dei prezzi industriali (Hardach, cit., pp. 105-06; Weheler, cit., p. 207). Una situazione analoga, e anche più accentuata, si verificò in Italia, come vedremo.

[80] La caduta di Groener nell'estate del 1917 - dopo che si era espresso per una limitazione statale dei profitti degli imprenditori, e per aumenti salariali - fu quindi una concessione all'industria pesante (Feldman, cit., pp. 373-404). In Italia, il capo della Mobilitazione industriale, generale Dallolio, la cui linea politica si era mossa su direttive analoghe a quelle di Groener - venne rimosso nel 1918 da Nitti (che mirava a accentrare sotto il Tesoro anche la M.I.) (L. Tomassini, *Lavoro e guerra. La Mobilitazione industriale italiana 1915-1918*, Napoli 1997, p. 170). La causa immediata furono alcune irregolarità di gestione della M.I.; ma è indubbio che gli interventi previsti da Dallolio all'interno dell'organizzazione della produzione nel 1918, l'insistenza per una maggiorazione dei salari, ecc. fossero assai malvisti dagli industriali, e in particolare da quelli legati a concezioni più rigide e meno disponibili a compromessi e limitazioni del loro potere, tra i quali spiccavano i Perrone (Ansaldo), molto legati a Nitti.

Sociologia e politiche del controllo sociale

6. L'INTERVENTO DELLO STATO IN ITALIA, TRA ASSISTENZA, CONTROLLO SOCIALE E REGOLAMENTAZIONE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI (1915-1918).

Il modello italiano di intervento dello stato nel campo del controllo sociale e dell'azione di riforma si ispirò soprattutto a quanto avveniva in Germania, paese con il quale l'Italia aveva mantenuto stretti contatti per tutta la durata della Triplice alleanza, e con il quale condivideva sia alcune caratteristiche nell'ambito economico connesse alla tardività del decollo industriale - e in particolare la politica statale di sostegno e di sovvenzione dell'industria pesante, e la durezza degli imprenditori nei confronti dell'opposizione sindacale - sia gli atteggiamenti politici della classe dirigente. Il governo Salandra compì infatti una svolta in senso autoritario, che i successivi governi Boselli e Orlando non vollero o non poterono modificare. E in Italia, come in Germania (e ancor più in Austria) il potere civile delegò larga parte delle sue funzioni all'autorità militare.

Il caso italiano presenta tuttavia delle caratteristiche tutte proprie, che lo differenziano non solo da quello inglese, ma anche da quello tedesco. Questi caratteri sono in larga parte connessi alla mancanza di un'opinione pubblica favorevole alla guerra, all'impreparazione con cui l'Italia entrò nel conflitto - confidando in un'esperienza breve e vittoriosa - alla conseguente mancanza di un piano coordinato di azione militare e civile - nonostante i dieci mesi che intercorsero tra lo scoppio della guerra e la partecipazione ad essa dell'Italia - e, non ultimo, alla linea di condotta della classe dirigente, non disposta a concedere nessuna modifica, almeno fino a dopo Caporetto, alla propria concezione elitaria e corporativa della gestione del potere: concezione in assoluto contrasto con le necessità che imponeva la guerra di massa.[81]

1.1 - La convinzione della brevità della prova bellica portò il governo a sottovalutare il problema degli approvvigionamenti alimentari e della loro distribuzione. La ferma convinzione liberista di Salandra lo condusse ad escludere un intervento centralizzato, e ad affidare la gestione del settore agli enti locali (attraverso la costituzione di consorzi granari provinciali e di altri organismi comunali). Solo nell'agosto 1916 il campo fu sottratto all'autorità militare, alla quale era stato affidato, e fu creato un Commissariato per gli approvvigionamenti e i consumi, che provvide a fissare prezzi d'imperio per alcuni prodotti di prima necessità, e ad attuare il razionamento e, successivamente, il tesseramento. Tale opera fu perfezionata e ampliata nel 1918, quando, grazie a nuovi accordi intercorsi con gli alleati, fu allentata di qualche misura la stretta annonaria, che dopo Caporetto aveva raggiunto livelli drammatici.[82] L'azione del Commissariato (nel 1916 sottoposto al neoministero dell'Agricoltura, e divenuto nell'ottobre 1917 Sottosegretariato del Ministero dell'Interno, e infine nel 1918 Ministero) fu tuttavia aspramente criticata, e posta al centro di inchieste dopo la guerra; le accuse furono di disfunzioni, clientelismo, gigantismo burocratico, inefficienza. Ma, come

[81] Rinvio al mio G. Procacci, *L'Italia nella Grande Guerra*, in Sabbatucci - V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, 4, *Guerre e fascismo*, Bari 1997.

[82] M. C. Dentoni, *Annona e consenso in Italia. 1914-1919*, Milano 1995, *passim*; L. Tomassini, *Approvisionement, protestation et propagande pendant la première guerre mondiale*, in «Guerres et conflits contemporains», cit.; tutta la legislazione e gli organismi costituiti, in A. De Stefani, *La legislazione economica della guerra*, Bari-New Haven, 1926, pp. 257 sgg.; sulla «La Nuova Antologia» comparvero molti articoli riguardanti il caroviveri e gli strumenti messi in atto per affrontarlo in varie città (Genova, Milano, Roma, «La Nuova Antologia» 1.11.1916; Bergamo, ibidem; commenti generali in vari numeri del 1918).

Sociologia e politiche del controllo sociale

per tutti gli altri settori posti sotto inchiesta, l'ascesa del regime fascista impedì che si giungesse a definitivi chiarimenti.[83] Certo è che, a differenza di quanto avvenuto in Inghilterra, il razionamento e il tesseramento non produssero un'azione livellatrice; al contrario, data la possibilità delle classi più abbienti di sfuggire a tali misure (acquistando prodotti di lusso, recandosi nei ristoranti, ecc.), esse determinarono più acute differenze sociali.[84]

Sempre riguardo ai provvedimenti rivolti a risolvere i bisogni dei settori più esposti dell'intera popolazione, il governo intervenne con norme circa la sicurezza del posto di lavoro (proroga dei contratti al dopoguerra, e generale tutela dei diritti e dei rapporti di prestazione d'opera), contro il deprezzamento della lira (blocco dei canoni di affitto in agricoltura,[85]

[83] Le critiche vennero espresse in contemporanea, in parte connesse alla convinzioni liberiste dei commentatori, ma in parte anche motivate dagli errori e dalle perdite prodotte dalla politica annonaria: così il Bachi denunciò le inadeguate cautele negli acquisti, gli intempestivi arrivi, le irregolarità nell'immagazzinamento, le giacenze troppo lunghe delle merci e il conseguente loro deterioramento, nonché le conseguenze negative sia dei calmieri (spesso non rispettati), che dei divieti di esportazione da provincia a provincia (R. Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, Città di Castello 1918, pp. 266-68, 272; ID., *L'Italia economica nel 1918*, Città di Castello 1919, pp. 274-80); analogamente U. Ricci, *La politica annonaria dell'Italia durante la Grande Guerra*, Bari 1939, volume che nella sua prima edizione, del 1919, portava il significativo titolo: *Il fallimento della politica annonaria*). Anche Einaudi sottolineò le disfunzioni (arbitrarie ordinanze delle prefetture, commercio clandestino, corruzione, enorme varietà di tessere, ecc.), cfr. L. Einaudi, *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra*, Bari-New Haven 1933, pp. 190-91). Ma le accuse più pesanti provennero dalla Commissione d'inchiesta sulle spese di guerra: finanza allegra dei consorzi, speculazioni e vendite clandestine da parte di privati, mancanza di organizzazione, errata imposizione di prezzi di imperio (e non di mercato come in Germania), ecc., cfr. *Relazione della Commissione parlamentare d'Inchiesta per le spese di guerra (6 febbraio 1923)*, Roma 1923, pp. 22, 26, 362 sgg., 435 sgg., 440 sgg., 446, 454 (con descrizione di tutto l'andamento organizzativo).

[84] Rinvio al mio G. Procacci, *Dalla rassegnazione alla rivolta. Mentalità e comportamenti popolari nella Grande Guerra*, Roma 1999, pp. 72-93. In alcune città si costituirono degli enti autonomi: così a Bologna (amministrazione socialista), dove nel 1917 sorse un Ente autonomo di consumo; così a Milano (amministrazione socialista), dove sempre nel 1917 nacque un'Azienda comunale consorziale, con la partecipazione di tutti gli enti di beneficenza e di tutte le cooperative di consumo. Alla fine della guerra si contavano 250 enti autonomi di consumo, mentre le principali cooperative si erano tutte ingrandite, attingendo crediti agli istituti ordinari e al neo-Istituto nazionale di credito per la cooperazione, cfr. V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia - 1861-1990*, Bologna 1990, pp. 278 sgg. Gli enti furono osteggiati dai commercianti, ma, nei piccoli centri, furono, al contrario, spesso collegati a costoro. Nelle grandi città sorsero numerose leghe, collegate ai comitati patriottici, il cui principale proposito era quello di attuare una propaganda per la limitazione dei consumi, cfr. Dentoni, cit., e Tomassini, *Approvisionnement*, cit. Sull'andamento dei consumi, ID., *Lavoro e guerra*, cit., pp. 308-10.

[85] La norma sulla proroga dei contratti agrari (d.l. 8 agosto 1915, n. 1220) non valeva per i familiari dei salariati avventizi richiamati al fronte, ed era sottoposta all'espletamento di formalità di cui coloro che ne avrebbero potuto beneficiare non erano spesso a conoscenza; essa comunque, come quella del blocco dei fitti, frequentemente non fu rispettata dai proprietari (cfr. l'ordine del giorno di denuncia della situazione votato dalla Federazione provinciale milanese dei contadini ai primi di settembre 1917 presso la Camera del lavoro di Milano: prefetto di Milano, 13 settembre 1916, in Archivio centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Direzione generale di Pubblica sicurezza, Divisione Polizia Giudiziaria, 1916-1918*, b. 256.

Sociologia e politiche del controllo sociale

blocco dei fitti degli immobili, oltre al tesseramento già descritto), sussidi e pensioni alle famiglie dei combattenti.[86]

Il principale provvedimento nei confronti della popolazione più bisognosa fu appunto quello della concessione di sussidi sia alle organizzazioni che aiutavano i disoccupati (nel '14-15, e ancora all'inizio del'16), sia ai familiari dei richiamati (moglie, figli sotto i 12 anni, fratelli minori, padre e madre a carico sopra i 60 anni), se riconosciuti essere in stato di necessità da speciali commissioni comunali. Il concorso dello stato per i sussidi, seppur rilevante (5 miliardi e 220 milioni) non fu tale, come ammetterà Serpieri, da ristabilire un equilibrio tra redditi e consumi. I sussidi erano infatti molto bassi, di livello inferiore a quello degli altri paesi belligeranti, e furono inoltre falciati dall'inflazione.[87] Ma soprattutto i sussidi concessi dallo stato escludevano numerose categorie, sia cittadine che contadine, cosicché, secondo Serpieri, fu sussidiato non più del 63% dei parenti dei richiamati: tra gli esclusi, erano da comprendere le famiglie naturali, i genitori al di sotto dell'età prevista, le famiglie di renitenti - fenomeno di grande rilievo nel sud, a causa dell'emigrazione transoceanica - e quelle di militari presunti disertori (anche se spesso risultati in seguito solo dispersi), contadini proprietari (anche se piccolissimi). Il sussidio era inoltre per legge inferiore nelle campagne rispetto alle città capoluogo.

Quale fosse il significato che l'Italia ancora attribuiva a tale azione statale lo rivela la definizione che ne fornisce, nel suo volume, il De Stefani: quello di «attività caritativa»; ovvero un aiuto concesso paternalisticamente dalle istituzioni, non obbligatorio.[88] Era questa la concezione della politica sociale condivisa dalla maggior parte della classe dirigente, e, in particolare, da Salandra, che si era distinto quale oppositore accanito all'intervento statale nei settori assicurativi e assistenziali fin dall'inizio della sua carriera politica - quando l'Italia aveva invece deciso di seguire l'esempio bismarkiano - e aveva mantenuto tale posizione anche in seguito, al momento dell'approvazione della legge sul monopolio delle assicurazioni sulla vita e sulla costituzione dell'Istituto nazionale per le assicurazioni. Il governo lasciò pertanto che l'amministrazione dei sussidi fosse regolata da un «minuscolo, non controllato ufficio»- secondo le parole della Commissione d'inchiesta - che prima della guerra atten-

---

[86] Sulle pensioni guerra, e sulla necessità di stimolarne l'attuazione da parte dello stato, come già avvenuto in Gran Bretagna, Francia, Germania e Svizzera, si svolse un nutrito dibattito sulla «La Nuova Antologia», cfr. I. Bonomi, *Le pensioni di guerra*, 1.6.1916, pp. 326 sgg.; *Pensioni civili e pensioni di guerra*, pp. 341 sgg.; U. Da Como, *Appunti sulle pensioni di guerra*, 1.8.1917, pp. 305 sgg.; A. Cabrini, *Le pensioni di guerra. Dal ritocco alla riforma* , 16.8.1917, pp. 400 sgg. (sottolinea i limiti dei provvedimenti, notando che nessuna pensione è prevista per i militari-operai); ID., *Ancora sulle pensioni di guerra. Commento agli ultimi decreti*, 16.9.1917, pp. 204 sgg. Su tutto il tema dell'assistenza di guerra, rinvio al mio *Dalla rassegnazione alla rivolta*, cit., pp. 20-30.

[87] I sussidi erano di 60 centesimi al giorno per la moglie e i genitori - una lira complessiva se i genitori erano due - 30 centesimi per i minori (un chilo di pane a Milano costava 56 centesimi). Vennero aumentati - ma non quanto il costo della vita - solo nel 1917 e poi nel 1918. A. Serpieri, *La guerra e le classi rurali italiane*, Bari New Haven 1930, pp. 122-125. *Commissione parlamentare d'inchiesta*, cit., p. 24.

[88] Come notava «L'Unità» di Salvemini e De Viti De Marco, quando le autorità comunali concedevano i sussidi previsti dalla legge, consideravano tale atto come un favore, e non rispondente a un diritto. Ogni reclamo - per ritardi, omissioni ecc., che avvenivano continuamente - era considerato un atto di audacia intollerabile. Poteva anche avvenire che il sussidio fosse negato perché chi lo reclamava apparteneva al partito avverso a quello che aveva la maggioranza in comune, cfr. *I sussidi alle famiglie dei richiamati*, in «L'Unità», 9.3.1917. La normativa sui sussidi è descritta in De Stefani, cit., pp. 41-45, 74 sgg.

Sociologia e politiche del controllo sociale

deva all'erogazione dei sussidi a limitate categorie di militari, per poche migliaia di lire all'anno. Il servizio fu delegato ai comuni, che dovevano fornire un rendiconto mensile ai distretti: ma i comuni di norma non lo inviavano e i distretti non effettuavano controlli; i prefetti, cui si erano rivolti i distretti, si rifiutavano di intervenire, non essendo materia civile.

I comuni incaricavano gli organismi patriottici locali della compilazione degli elenchi dei bisognosi: erano questi, quindi, che decidevano in ultima istanza la distribuzione dei sussidi statali. Era però difficile che i comitati - che agivano nelle città, e solo in quelle di una certa dimensione - conoscessero le condizioni delle campagne e dei piccoli centri, la cui popolazione si trovò pertanto in larga misura priva di aiuti. Ai sussidi statali si aggiunsero in misura determinante quelli privati, nella maggior parte gestiti dai comitati patriottici (69 milioni nel 1917). E' evidente che la concessione dei sussidi privati veniva condizionata da motivi di ordine politico: attraverso i sussidi veniva dunque attuato il controllo patriottico.

Nell'agosto del 1916 (d.l. 31.8.16), i comuni furono autorizzati a riscuotere contributi straordinari per l'assistenza civile (che dovevano però essere sempre amministrati dalle organizzazioni patriottiche); ma furono pochi i comuni che fecero applicare la norma (nel 1917 fu raccolta la cifra modesta di 26 milioni). La mancanza di controllo centrale sui sussidi produsse - secondo la Commissione d'inchiesta sulle spese di guerra - numerosi illeciti, e servì perciò più a creare clientele che a lenire i bisogni.[89]

Furono sempre i privati - associazioni patriottiche, circoli cattolici e parrocchie, società di mutuo soccorso, organizzazioni operaie e, laddove le amministrazioni erano rette dai socialisti (come Milano e Bologna), i comuni - che svolsero l'azione di assistenza (e «beneficenza»). Salandra investì infatti esplicitamente le associazioni patriottiche di tale compito, incaricandole di rastrellare le somme necessarie.[90] L'assistenza - sanità, asili, refettori, distribuzione lavoro a domicilio, ecc. - fu svolta quindi essenzialmente da privati.

Riguardo al lavoro a domicilio, che consistette essenzialmente in attività femminile di lavorazione di indumenti per l'esercito, si calcola che fossero impiegate tre volte le operaie ausiliari, quindi da 500 a 600.000 donne (essendo le donne impiegate negli stabilimenti 198.000). Tali lavori furono considerati alla stregua di interventi di beneficenza: le operaie non avevano un contratto, e lavoravano quindi con salari bassissimi (in Francia e in Inghilterra erano stati fissati i minimi anche per il lavoro a domicilio), e senza indennità caroviveri, con evidenti enormi vantaggi per l'esercito.[91]

---

[89] L'inchiesta concluse cha la somma complessiva riservata ai sussidi, ammontante, come abbiamo detto, a più di cinque miliardi, venne solo in piccola parte usata legittimamente: ad esempio, in un comune, su 437 sussidi, solo 37 risultarono legittimi, cfr. *Commissione parlamentare d'inchiesta*, cit., pp. 24-25. L'Inchiesta indagò su tutti gli organismi creati in periodo bellico, denunziando per tutti (e in particolare per il settore delle Armi e Munizioni e della Mobilitazione industriale), illeciti, disordine amministrativo, frodi.

[90] Sull'attività dei comitati patriottici e del Commissariato per l'assistenza civile e la propaganda interna, cfr. A. Fava, *Assistenza e propaganda nel regime di guerra (1915-1918)*, in M. Isnenghi (a cura di), *Operai e contadini nella grande Guerra*, Bologna 1982, pp. 175-212; sull'azione svolta dalle associazioni private nella capitale, cfr. A. Staderini, *Combattenti senza divisa. Roma nella Grande Guerra*, Bologna 1995, pp. 83-85, 95, 100-102, 186-196; sulle funzioni svolte dal comune di Bologna, cfr. N. S. Onofri, *La grande guerra nella città rossa. Socialismo e reazione a Bologna dal 1914 al 1918*, Milano 1966; su Milano, cfr. M. Punzo, *La giunta Caldara. L'amministrazione comunale di Milano negli anni 1914-1920*, Bari-Milano, 1986.

[91] Cfr. B. Pisa, *Una azienda di stato a domicilio: la confezione di indumenti militari durante la grande guerra*, in «Storia contemporanea», 1989, n. 6.

Sociologia e politiche del controllo sociale

Nel 1918 il nuovo governo Orlando, nel quale spiccava la figura di F. S. Nitti al Tesoro, decise un maggiore intervento in ambito sociale. Il governo provvide alla costituzione di associazioni per e di combattenti (case del soldato, Opera nazionale combattenti, 1918), che si aggiunsero a quelle create a sostegno dei mutilati ed invalidi (Opera nazionale per la protezione e l'assistenza degli invalidi di guerra, 1917). Nel dicembre 1917 autorizzò l'Istituto nazionale delle assicurazioni ad emettere speciali polizze gratuite, pagabili ai familiari in caso di morte, o riscuotibili dopo 30 anni (ma furono valutate senza tener conto del deprezzamento della lira!).[92] Furono istituiti anche nuovi organismi, come il Ministero per l'Assistenza militare e le Pensioni di guerra (1917) - che, tra le altre funzioni, aveva anche quella di controllare le pensioni e i sussidi, ma che non poté svolgere pressoché nessuna azione in tal campo, per la mancanza di un corpo ispettivo - e il Commissariato per l'assistenza e la propaganda, delegato ad attuare i compiti indicati da tale titolo, ma che, come rilevò la Commissione d'inchiesta per le spese di guerra, impiegò la totalità delle somme a disposizione per la propaganda e non per l'assistenza.[93]

Anche in Italia, però, a partire dal 1917, in seguito alle vicende russe, e alle agitazioni che coinvolsero città, fabbriche e campagne, l'opinione pubblica iniziò a discutere sulla necessità di «dare un contenuto sociale» alla guerra: nacquero allora i progetti assicurativi e previdenziali, di cui parleremo in seguito.

1.2 - La svolta autoritaria - che si concretizzò in una progressiva militarizzazione del paese (e in particolare la militarizzazione della classe operaia degli stabilimenti che lavoravano per la guerra), e nell'applicazione estensiva delle leggi eccezionali - fece sì che le misure coattive e coercitive prevalessero in modo massiccio su quelle di assistenza ai fini della resistenza interna. Incise certamente su tale impostazione la situazione politica e sociale al momento dell'entrata in guerra, contraddistinta, come abbiamo già ricordato, da una maggioranza parlamentare contraria all'intervento, da un partito socialista schierato su posizioni pacifiste, da un paese tutt'altro che compattamente allineato su posizioni patriottiche, e,

---

[92] L'obiettivo dell'Opera nazionale combattenti (istituita con decreto del dicembre 1917) era di avviare i reduci al lavoro attraverso una riqualificazione professionale, mediante la creazione di cooperative e l'assegnazione di terre incolte. L'Opera fu regolata il 16 gennaio 1919: essa comprendeva tre settori: uno agrario (costituzione di un patrimonio terriero, concessioni in utenza), uno sociale (ripresa del lavoro, promozione di associazioni e cooperative), e uno finanziario (crediti ai combattenti). Nel 1918 prese l'avvio anche il progetto per la costituzione del consorzio di credito per le opere pubbliche (creato nel 1919, ma che iniziò a funzionare solo nel 1924). Sia la «polizza del combattente», sia l'ONC che il CREDIOP (come l'avvio della gestione dell'Istituto nazionale cambi con l'estero) furono iniziative di Beneduce, stretto collaboratore di Nitti, cfr. F. Bonelli, *A. Beneduce*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano 1984, p. 336; L. De Rosa, *Nitti*, *Ibidem*, pp. 230- 36; Fava, cit., pp. 178, 185; sull'Opera nazionale combattenti, cfr. G. Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, Bari 1974, p. 10. Negli anni di guerra si erano formati un'Opera nazionale per gli orfani di guerra (1916), e vari comitati pubblici e privati, provinciali e comunali, cfr. M. Casalini, *L'assistenza agli orfani dei contadini caduti in guerra*, in «La Nuova Antologia», 1.12.1916, pp. 361 SGG.; A. Farace, *I patronati per gli orfani dei contadini morti in guerra*, Ibidem, 1.4.1917, pp. 330 sgg.

[93] Su circa cinque milioni a disposizione del Commissariato, all'assistenza furono devoluti - dal 10 febbraio 1918 al 31 marzo 1919 - 37.659 lire (di cui solo 7.820 fino al 30 settembre 1918). «In proporzione a questa cifra, si può dire che la Propaganda Interna, come spesa, rappresentò tutta la gestione Comandini», cfr. *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta*, cit., pp. 34-35 e sgg.; sul Ministero per l'Assistenza militare, cfr. Serpieri, cit., p. 25.

Sociologia e politiche del controllo sociale

non ultimo, da un governo, retto da un vecchio esponente della Destra, quale Salandra (con agli Esteri il campione dell'autoritarismo politico, S. Sonnino), che non era riuscito a imporre lo stato d'assedio dopo la «settimana rossa», e per il quale la guerra costituiva l'occasione da tempo agognata della riscossa. Avvenne così che l'Italia si allontanasse dalla tradizione democratica inaugurata da Giolitti, e si differenziasse, rispetto alle prerogative lasciate al Parlamento, non solo da Francia e Gran Bretagna, ma anche dalla stessa Germania - che volle ottenere il consenso dell'istituto legislativo in alcune decisioni basilari (come l'applicazione del servizio obbligatorio). L'Italia si trovò a condividere con i regimi più arretrati ed autoritari - come l'Austria, la Russia e la Turchia - la quasi totale mancanza di ruolo politico dell'organo di rappresentanza.[94]

Per altri versi, la spaccatura tra interventisti e neutralisti (questi ultimi già nel 1914 definiti quali «nemici interni») impostò fin dall'inizio la vita politica in termini di crociata patriottica, impedendo la realizzazione di una seppur limitata conciliazione nazionale. Date queste premesse, il compito di conseguire la resistenza interna fu affidato essenzialmente alla politica coercitiva. Il dissenso, sia politico che comune, venne demonizzato e perseguito capillarmente, fino a giungere, a partire dalla seconda metà del 1917, e soprattutto nel 1918, a forme persecutorie di tipo totalitario, nelle quali si combinarono il grottesco e il drammatico. Anche sotto questo aspetto, la situazione italiana ebbe molti caratteri in comune con quella degli Imperi Centrali.

Nonostante la disponibilità espressa dai riformisti del partito socialista e dei sindacati, solo tardivamente fu concesso un maggiore spazio all'azione delle forze sindacali, come diremo oltre. Ma nessuna modifica si verificò sul piano politico, nonostante che l'impatto emotivo prodotto dalla rotta di Caporetto avesse aperto nuove prospettive di conciliazione interna. Al contrario, proprio tali prospettive fecero riprendere forza alla destra, che si coalizzò e, forte del nuovo clima creatosi dopo la rotta, riuscì ad imporre una ulteriore sterzata repressiva. I tentativi di riforma strutturale di Nitti, se ottennero dei risultati sul piano della ripresa economica e dei rapporti con gli alleati - fondamentali per l'invio di rifornimenti industriali e alimentari - non ebbero effetti di rilievo, come già abbiamo riferito, sul piano sociale e dell'assistenza.

2.1 - Riguardo alla legislazione del lavoro, fino al 1917 non videro la luce provvedimenti protettivi. Al contrario già a partire dall'agosto del 1914 fu data facoltà di sospendere le norme di tutela del lavoro femminile e minorile, riguardo a orari e turni (lavoro notturno, riposo settimanale).[95] Inoltre la guerra determinò l'interruzione dell'attività di controllo governativo: il servizio ispettivo, istituito nell'anteguerra, cessò infatti praticamente di funzionare, dato che il Ministero non aveva chiesto l'esonero del personale dell'Ispettorato del lavoro, che fu quindi in gran parte richiamato alle armi.[96]

---

[94] Per questo sotto-paragrafo, rinvio al mio *Dalla rassegnazione alla rivolta*, cit., pp. 11-20 e *passim*.

[95] Con decreto 13.6.1915, n. 889, fu sospeso anche l'obbligo scolastico per i figli dei richiamati, cfr. De Stefani, cit., p. 20; sui provvedimenti nei primi anni di guerra, cfr. Cherubini, cit., pp. 94 sgg.; ID., *Note sulle assicurazioni sociali in Italia dal 1915 al 1921*, in «Previdenza sociale», 1971, 1, pp. 41 sgg.

[96] Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, cit., p. 199; Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., p. 128. Nel 1914 l'Ispettorato disponeva di 46 funzionari e aveva proceduto a 8.316 ispezioni. Dalla seconda metà del 1915 l'attività si ridusse notevolmente: dalle 8.243 aziende visitate nel 1915 si passò alle 3.418 nel 1916 e alle 1.567 nel 1917, Bianchi, *Salute e intervento*, cit., pp. 145 sgg.

Sociologia e politiche del controllo sociale

L'obiettivo di perseguire la massima utilizzazione della forza lavoro disponibile, ai fini dello sforzo produttivo, condusse le imprese - come avvertì il Bachi - ad abbandonare le più elementari misure protettive e pratiche profilattiche, e ad accumulare lavoratori in locali insufficienti e inadeguati.[97] Forti della giustificazione patriottica, gli industriali attuarono livelli di sfruttamento non dissimili da quelli sperimentati ai tempi della prima industrializzazione alla fine del XIX secolo: turni fino a 18 ore consecutive, intensificazione del cottimo, ecc. Delle condizioni spesso insostenibili furono riprova estrema la richiesta di essere rinviati al fronte da parte di militari «comandati» in fabbrica (il cui salario era talmente basso da non poter sopperire alle necessità familiari), e il verificarsi addirittura di casi di suicidio.[98]

L'incremento massiccio della manodopera femminile, l'aumento impressionante degli infortuni - a causa dell'intensità dei ritmi, degli orari prolungati, dell'assenza di adeguate condizioni di sicurezza, dello stesso stato di ignoranza del rischio nel quale veniva tenuto l'operaio nuovo del mestiere -[99] , e il numero crescente di sospensioni del lavoro per malattia condussero tuttavia la Mobilitazione industriale (MI) a intervenire riguardo alle condizioni di vita e lavoro in fabbrica.[100] In seguito alle sollecitazioni di Cabrini, che nell'estate del 1916 era stato ammesso a far parte del Comitato centrale di Mobilitazione industriale (CCMI), e a due interventi alla Camera, nel novembre 1916 e nel marzo 1917, di Turati (che fece notare come l'Italia si distinguesse in negativo da tutti gli altri paesi belligeranti circa la legislazione di tutela, gli orari e l'igiene), nel 1917 furono reintegrate alcune delle

---

[97] Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, cit., p. 198.

[98] *Commissione parlamentare d'Inchiesta*, cit., II, p. 126; sulle precarie condizioni di sicurezza, cfr. B. Bianchi, *Salute e rendimento*, cit., pp. 108-14, 122, 124.

[99] Come riconosceva il «Bollettino del CC di M.I.», febbraio-marzo 1918, pp. 98-103. Il «Bollettino» ammetteva anche che gli infortuni aumentavano con il passare delle ore di lavoro, e che erano più frequenti tra i cottimisti. Il livello degli infortuni fu elevatissimo nelle industrie metallurgiche e meccaniche (addirittura il 33,95%), più basso in quelle chimiche ed esplosive (16,77%), nelle estrattive e edilizie (8,79%), e nelle altre (16,62%). Il numero medio del totale degli infortuni diminuì nel 1918 rispetto all'anno precedente, ma aumentò la percentuale degli infortuni mortali, Ibidem e «Annuario statistico», 1917-1918, 1919-1922, pp. 351, 422.

[100] Nell'agosto del 1916 era stato promulgato un regolamento per l'applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli (libretto di lavoro, norme sulla tutela igienica in fabbrica), che però era rimasto inapplicato: gli industriali avevano sostenuto che erano convinti che le disposizione di legge non avessero valore «quando la vita era sacrificata alle necessità di guerra» (Bianchi, *Salute e intervento*, cit., p. 147). I sindacati (FIOM, CGdL) avevano richiesto, sulla base di un'inchiesta inglese del 1915, che gli orari per le maestranze femminili non superassero le otto ore, e che anche in Italia, come in Francia, fossero istituiti nelle fabbriche refettori, sale di allattamento, spogliatoi e gabinetti separati. Ma quando Cabrini aveva sollecitato, in una riunione del CCMI degli inizi di ottobre 1916, l'applicazione di norme di tutela e la ripresa delle funzioni dell'Ispettorato del lavoro, aveva suscitato la reazione negativa di Pio Carbonelli, direttore della M.I., che aveva sostenuto non essere il momento di parlare di tutela del lavoro femminile e di previdenza obbligatoria, criteri che avrebbero costituito pericolose intromissioni nell'organizzazione delle industrie (non si voleva infatti che organismi estranei alla M.I., come l'Ispettorato, potessero interferire con questa). Tuttavia il CC di M.I. aveva accolto la proposta del ministro dell'Industria e Commercio e lavoro di ripristinare il funzionamento dell'Ufficio del lavoro, al fine di constatare l'osservanza delle norme di tutela, soprattutto nei confronti del lavoro femminile, mantenendo salve - assicurava Dallolio - «quell'autonomia e quella libertà di agire e d'iniziativa che costituisce la base nella quale fu edificata questa organizzazione [la M.I.]» (cfr. CC del 5-6 ottobre, di cui Dallolio riferisce l'11 ottobre al ministro dell'Industria, cfr. Archivio Centrale dello Stato, *Carte Boselli*, sc. 1, f. 3, carta 11. La lettera di Carbonelli è Ibidem f. 15).

Sociologia e politiche del controllo sociale

norme sul lavoro femminile e minorile (ma va notato come i nuovi provvedimenti di tutela fossero preceduti da un inasprimento delle norme disciplinari riguardanti donne e ragazzi, emanate nell'autunno del 1916).[101] Sempre nel 1917 fu rivista la normativa circa la Casa maternità (che verrà completata nel 1919), e furono soprattutto controllate le condizioni igieniche.

L'intervento di maggior rilievo, sollecitato dalla preoccupazione che l'eccessivo prolungamento degli orari e l'intensità del lavoro a cottimo potessero produrre un affaticamento eccessivo e un conseguente rallentamento della produttività, fu l'istituzione nel 1917 di una sezione della M.I., dedicata alla Vigilanza igienico-sanitaria. Il servizio, che iniziò a funzionare a partire dall'estate, fu fornito nel 1918 di 105 ispettori (ma in Gran Bretagna erano 800); secondo le relazioni ufficiali, esso attuò dal giugno 1917 al novembre 1918 1.760 ispezioni negli stabilimenti, e controllò 10.473 operai.[102] Gli ispettori avevano il compito di controllare sia le condizioni di lavoro e l'osservanza delle norme, sia le giustificazioni di malattia effettuate dai medici militari: scopo non secondario - e dichiarato - dell'iniziativa era infatti quello «di rendere più estesa e stabile l'occupazione femminile», attraverso la verifica dei certificati di malattia (presto il servizio si estese anche al resto della manodopera); ogni Comitato regionale fu pertanto dotato di un medico. Nel 1918 i controlli sulle assenze per malattie furono resi più rigidi, e fu disposto che i medici privati non fossero abilitati a rilasciare certificati agli operai militari (i quali, se malati, non potevano essere inviati in famiglia, e non ricevevano nessun assegno).[103]

Qualunque fosse lo scopo delle ispezioni - che davano luogo a rapporti mensili (purtroppo estremamente scarni riguardo alle situazioni interne alla fabbrica) - tuttavia esse ebbero l'effetto di introdurre il principio dell'esistenza delle malattie professionali, e di mettere in rilievo le precarie condizioni di lavoro nella maggior parte degli stabilimenti presi in esame, soprattutto nelle aziende medie e piccole, e in quelle nate con la guerra, dove spesso fu rilevata la quasi totale mancanza di norme di sicurezza e di igiene. Fu anche messa in luce l'altrettanto abissale differenza esistente tra le industrie del nord e quelle del sud. Il servizio

---

[101] Le norme emanate nel 1917 prevedevano che i Comitati regionali regolassero gli orari (non superiori a 60 ore settimanali), i turni, il lavoro notturno (proibito alle minori di 18 anni e ai fanciulli), il riposo settimanale, e avessero facoltà di emettere prescrizioni riguardo alla tutela igienica e disciplinare, i locali di lavoro, quelli di allattamento ecc.; furono costituiti un Ufficio del lavoro femminile nelle industrie di guerra presso il CC di M.I., e uffici nei comitati regionali, che entrarono a funzionare però solo verso giugno. Dallolio nel febbraio 1917 aveva incaricato Enrico Toniolo, segretario della M.I., di redigere una «memoria segreta» sulle condizioni del lavoro femminile e minorile, per indagare sullo «sfibramento» delle maestranze, già evidente dalle inchieste compiute in altri paesi, e sul conseguente rallentamento dell'attività produttiva. Veniva quindi prendendo piede l'idea di realizzare un ufficio ispettivo all'interno della M.I., come avverrà appunto con l'istituzione della Vigilanza igienico-sanitaria. Su tutta la questione, cfr. Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., pp. 127-135, 153-157; B. Curli, *Italiane al lavoro, 1914-1920*, Venezia 1998, pp. 80 sgg.; sulle norme disciplinari dell'autunno 1916, cfr. G. Procacci, *La legislazione repressiva*, cit.

[102] Cfr. Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., pp. 157-9; Curli, cit, pp. 121 sgg.; Bianchi, *Salute e intervento*, cit., pp. 146 (con ulteriori dati).

[103] «Bollettino del Comitato centrale di Mobilitazione industriale», luglio 1918, pp. 249 sgg.; in caso di infortunio, all'operaio spettava l'indennità per un massimo di tre mesi. Nel 1918 in Liguria erano state istituite 41 sedi per il controllo sanitario, 35 in Lombardia e 29 in Piemonte, cfr. Bianchi, *Salute e intervento*, cit., p. 156.

Sociologia e politiche del controllo sociale

si occupò - seppur marginalmente - anche di altre questioni, come quelle riguardanti il razionamento dei viveri da parte dell'azienda e l'istituzione di mense di fabbrica.[104]

Nonostante l'importanza teorica delle iniziative governative, sotto l'aspetto del miglioramento delle condizioni di lavoro l'efficacia delle ispezioni fu assai ridotta, nonostante i richiami degli organi della M.I. affinché venissero applicate le norme di tutela e di sicurezza. Non esisteva infatti da parte dello stato la possibilità (e la volontà) di applicare sanzioni, dal momento che lo stesso regolamento della M.I. dichiarava esplicitamente che non dovevano esservi inframettenze pubbliche nella gestione tecnica ed economica delle aziende, né in quella della utilizzazione della manodopera e delle condizioni di lavoro; e una circolare del CCMI del giugno 1917 ribadì che l'elaborazione delle norme igieniche doveva tener presenti «non solo le speciali condizioni delle industrie, ma anche le esigenze attuali della difesa nazionale», per cui la scelta dei mezzi pratici per la tutela della salute delle maestranze doveva essere «lasciata interamente a criterio dell'industriale».[105] Pertanto, come fu riconosciuto dall'Ispettorato del lavoro, fu «quasi normale l'inosservanza delle più semplici norme di igiene del lavoro».[106] Le motivazioni patriottiche permisero così di eludere anche i più elementari criteri di sicurezza e di tutela della salute, e di ignorare il problema della prevenzione delle malattie professionali.

Nel 1917 vennero imposte dallo stato alcune importanti norme assicurative e previdenziali: assicurazione infortunistica per i lavoratori agricoli, iscrizione obbligatoria alla Cassa previdenza per invalidità e vecchiaia per lavoratori in industrie ausiliarie (esteso nel dopoguerra a tutti i lavoratori dipendenti). Di tali innovazioni legislative parleremo diffusamente nel prossimo paragrafo. Ci limitiamo al momento ad osservare che, se limitata efficacia ebbero le ispezioni, anche tali norme ebbero limitatissima applicazione, quelle riguardanti i lavoratori industriali venendo osservate solo nelle grandi aziende.

2.2 - Molti degli aspetti della tensione politica e sociale sviluppatasi in Italia seguirono, soprattutto a partire dalla seconda metà del 1917, una via analoga a quella percorsa in Germania (scioperi a contenuto politico contro la militarizzazione, acutizzazione del contrasto sociale e politico, rafforzamento della destra, ecc.). Anche all'interno dell'organizzazione produttiva e delle relazioni industriali, l'Italia si ispirò al modello tedesco.[107] Nel 1918, su esempio della Germania, fu tentata anche l'instaurazione di un servizio volontario civile (d.l. 12.2.1918, n. 146), che doveva coinvolgere i cittadini tra i 14 e i 60 anni, ed essere coattivo se le offerte non fossero state adeguate; ma il provvedimento risultò un totale insuccesso, poiché - secondo il Bachi - il rialzo delle retribuzioni aveva richiamato nelle industrie e nei servizi tutte le braccia valide. A un fallimento analogo fu destinata la Mobilitazione agraria, (d.l. 12.5.1918, n. 661), che avrebbe dovuto svolgere il compito di precettare

[104] Il CC di M.I. insistette anche perché venissero istituite, all'interno delle ditte, cooperative per la distribuzione di generi di prima necessità (o che i generi venissero direttamente distribuiti agli operai a prezzi calmierati), o che si organizzassero cucine popolari e refettori (Archivio Centrale dello Stato, *Ministero per le Armi e le Munizioni, Comitato Centrale di Mobilitazione Industriale*, b. 124).

[105] Circolare del 26 giugno, cit. da Bianchi, *Salute e intervento*, cit., p 148.

[106] Curli, cit, pp. 85.

[107] Per l'organizzazione della M.I., si rinvia, oltre a Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., al classico V. Franchini, *La Mobilitazione industriale dell'Italia in guerra*, Roma 1932 (Franchini aveva fatto parte del CCMI; l'opera fu commissionata da Mussolini, evidentemente in vista di un futuro conflitto). Alla fine della guerra erano sottoposte alla M.I. 1.976 imprese, con 903.000 dipendenti.

Sociologia e politiche del controllo sociale

la mano d'opera per alcuni lavori agricoli. Non mancarono anche richieste di militarizzazione del lavoro agricolo e di calmiere contro gli aumenti salariali, cadute però nel vuoto.[108]

L'organizzazione dell'istituto della Mobilitazione industriale fu ricalcata su quella della Germania. Ma i provvedimenti coattivi, motivati con l'opposizione alla guerra dei socialisti e della loro base operaia, furono in Italia più rigidi che in Germania (e più precoci: furono infatti introdotti con l'entrata in guerra; in Germania, solo dopo l'approvazione del servizio ausiliario nel dicembre 1916). Proibito lo sciopero in base alle leggi eccezionali emanate all'inizio del conflitto (che vietavano gli assembramenti), venne attivato un meccanismo arbitrale: le controversie, che non fossero state risolte in sede aziendale, venivano sottoposte a Comitati regionali e in terza istanza al Comitato centrale di M.I.; i licenziamenti, le dimissioni, i trasferimenti di personale erano sottoposti al parere vincolante dei Comitati regionali. Oltre ad affidare, su esempio tedesco, la dirigenza dell'istituto a un militare, e a stabilire con norme rigide la tipologia dell'intervento nelle relazioni industriali, l'Italia impose, a differenza della Germania e come invece era statuito nella più industrialmente arretrata Austria, la militarizzazione totale (compresi cioè donne e ragazzi) della classe operaia impiegata negli stabilimenti decisi come «ausiliari»; ciò rendeva rigidissimo il vincolo al posto di lavoro, con la conseguenza non solo di non rendere possibile la concorrenza tra imprese in una fase di penuria di mano d'opera - motivo per il quale il vincolo era stato adottato anche in altri paesi - ma di ridurre a uno stato di lavoratore coatto l'operaio («lavoro forzato», lo definisce Einaudi), al quale non veniva neppure concesso di autolicenziarsi per impossibilità di resistere ai ritmi e agli orari previsti (era questa una condizione ricorrente tra lavoratrici giovani e ragazzi). Di più: se il lavoratore maschio esonerato non risultava idoneo a sopportare le fatiche del lavoro di fabbrica, «per motivi di salute» - come sta scritto nelle motivazioni ufficiali - veniva inviato al fronte a combattere.[109] A differenza della Germania e della Gran Bretagna, la soluzione dal vincolo al posto di lavoro non fu inoltre in Italia legata a una «giusta causa», ma decisa insindacalmente dai Comitati regionali. Scopo precipuo della M.I., come fu esplicitamente ammesso dagli organizzatori del congegno, era infatti quello di «fissare la manodopera al posto di lavoro», ovvero di porre sotto il controllo dello stato, e in particolare dei militari, i rapporti di lavoro, e di impedire la conflittualità.[110] In caso di disobbedienza, l'operaio veniva deferito al Tribunale militare.

In Germania il vincolo fu bocciato, nonostante che a favore di esso si battesse von Falkenayn, perché - fu detto - il lavoro coatto avrebbe significato «paralizzare e distruggere la buona volontà degli operai, che prenderebbero il provvedimento come a favore degli im-

---

[108] Cfr. Bachi, *L'Italia economica nel 1918*, cit., pp. 301-3. Sulla Mobilitazione agraria e suoi compiti (non realizzati), cfr. F. Piva, *Mobilitazione agraria e tendenze dell'associazionismo padronale durante la «grande guerra»*, in «Quaderni storici», 1977, 36, pp. 808-35.

[109] Come scriveva un ispettore, inviato in Calabria, il 1 febbraio 1918, «gli esonerati non addetti ai lavori, o con salute non sufficiente», vengono rinviati dal Comitato regionale di Mobilitazione industriale, su richiesta degli industriali, al fronte, per cessato esonero. Ciò che tuttavia colpiva l'ispettore non era tanto questo provvedimento - evidentemente diffuso - quanto il fatto che l'operaio non veniva pagato nel periodo, di almeno 15 giorni, che intercorreva tra la richiesta e la concessione del cessato esonero; Archivio Centrale dello Stato, *Ministero per le Armi e le Munizioni, Comitato Centrale di Mobilitazione Industriale*, b. 124.

[110] La definizione è di U. Ancona, uno degli estensori del progetto della M.I. (cfr. Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., pp. 93 sgg.). Questa rigidità normativa venne acquisita dalla Russia durante il periodo del comunismo di guerra. Per questa specifica condizione, il modello ispiratore non fu quindi quello tedesco, come generalmente si è sostenuto, ma quello, ben più coattivo, italo-austriaco.

Sociologia e politiche del controllo sociale

prenditori»; l'approvazione del vincolo avrebbe insomma «compromessa la fiducia di tutta una serie di strati popolari».[111] L'opportunità di ottenere il consenso ispirò dunque in larga misura l'azione dei militari in Germania (e ricordo anche che in Germania la legge sul servizio ausiliario venne presentata per l'approvazione al parlamento, mentre in Italia la legislazione passò per decreto).

La maggiore rigidità e durezza disciplinare del sistema italiano può essere attribuita anche al fatto che in Italia, rispetto alla Germania, fu più forte il potere di pressione sugli organi dello stato da parte dell'industria di guerra, il cui sviluppo - date le limitate e insufficienti condizioni di industrializzazione del paese alla vigilia del conflitto - era pregiudiziale al progetto militare deciso con l'intervento. Il «primo miracolo economico italiano» - come è stato definito lo sviluppo industriale del periodo bellico -[112] si realizzò grazie a vantaggi enormi concessi dallo stato all'imprenditoria: nessuna intromissione pubblica nell'organizzazione della produzione, nessun controllo tecnico e contabile sui costi effettivi dei manufatti, anticipazione fino all'80% delle materie prime e prezzi politici di esse, libertà di decisione su ritmi e orari, e, riguardo al controllo sociale, normativa disciplinare rigidissima. Il concetto dominante che permeò l'intervento dello stato, mantenuto tale per tutta la durata del conflitto, fu quello di «evitare ingerenze che turbassero la libertà industriale».[113] Nonostante l'espansione delle funzioni statali verificatasi con il progredire della guerra, e la dilatazione del complesso organismo burocratico che faceva capo alla M.I., l'azione dello stato non riuscì a oltrepassare di molto i confini decisi dagli industriali, neppure, come abbiamo visto, quando fu stabilito di compiere ispezioni. Ciò non significò, tuttavia, che gli industriali non nutrissero diffidenza verso l'interventismo statale, e non opponessero resistenze, fino a imporre la destrutturazione dell'Istituto della Mobilitazione industriale appena finita la guerra. A tale diffidenza è probabilmente da attribuire anche il fatto che in Italia, a differenza di altri paesi belligeranti, non si costituì nel dopoguerra un organismo delegato ai problemi della conversione e ricostruzione industriale.[114]

Su una funzione attuata dallo stato gli industriali si trovarono però pienamente concordi: sul controllo della forza lavoro. Le regole disciplinari preventive e repressive furono rigidissime: esse venivano imposte da personale di sorveglianza militare, presente in fabbrica, e, nei casi considerati più gravi, dai tribunali militari, ai quali venivano deferiti i colpevoli. Esse andavano dalla prigione al rinvio al fronte (se operai esonerati), a una larghissima applicazione di multe, che decurtavano i salari, già minati dalla elevatissima inflazione. Severe le

---

[111] Hardach, cit., pp. 208-9.

[112] M. De Cecco - A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano*, cit., p. 261.

[113] «Si volevano evitare ingerenze che turbassero la libertà degli industriali nel funzionamento tecnico e contabile delle loro aziende [...] nella speranza così di ottenere il massimo rendimento», cfr. *Commissione parlamentare d'inchiesta*, II, cit., pp. 9 sgg. Sull'enorme potere delle nuove concentrazioni «di interessi e di affari», insiste Bachi: «I nuclei d'affari che sono sorti giganti nel nostro paese [...] costituiscono una grave minaccia per l'economia e per la vita nazionale [...]. L'entità di questi organismi affida nelle mani di pochissimi uomini un potere incalcolabile sulla vita economica nazionale, e, quel che è più, nella vita politica, sulle vicende sociali, sulle direttive morali della collettività, superiore forse al potere di talune tra le autorità costituite» (Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, cit., p. VIII).

[114] L. Segreto, *Statalismo e antistatalismo nell'industria bellica. Gli industriali e la Mobilitazione industriale (1915-1918)*, in P. Hertner - G. Mori (a cura di), *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna 1983, p. 333.

Sociologia e politiche del controllo sociale

pene, ma soprattutto applicate per colpe inesistenti o irrisorie o per mancanze incolpevoli (logorio del macchinario che impediva di svolgere il lavoro a «opera d'arte», ritardo all'entrata in fabbrica, determinato sovente dalla mancanza di mezzi di comunicazione o dal clima: molti operai giungevano in fabbrica a piedi, percorrendo anche decine di chilometri), rifiuto di compiere un'operazione pericolosa (rifiuto che, data la militarizzazione, corrispondeva al reato, gravissimo, di disobbedienza verso superiore gerarchico), ecc.[115]

Poco poterono compiere, nell'ambito dell'organizzazione del lavoro e della disciplina, i sindacati. Nonostante che si fossero resi fin dall'inizio del conflitto disponibili alla collaborazione, pesava su di essi il legame con il partito socialista, e, soprattutto, la tradizionale ostilità padronale nei loro confronti. Solo grazie agli immensi benefici offerti all'industria dallo stato, sia in ambito economico che in quello del controllo sociale, gli imprenditori - o meglio, una parte di essi, i settori più avanzati tecnologicamente della meccanica e della metallurgia, ma non i siderurgici - accettarono la linea della M.I. e di Dallolio, il quale, come Groener in Germania, si differenziava dalla rigida posizione autoritaria e repressiva dei comandi militari, sottoposti gerarchicamente al Comando supremo, e propendeva per l'applicazione dei metodi conciliativi (non escludendo però il ricorso a quelli repressivi se veniva travalcato il limite della contrattazione economica). A differenza di quanto avvenne in Inghilterra, dove i sindacati svolsero funzioni basilari all'interno dell'organizzazione del mercato del lavoro, e a differenza anche della Germania, dove le organizzazioni sindacali furono accettate come effettiva controparte fin dall'approvazione del servizio ausiliario, in Italia il rapporto con i sindacati fu sempre controverso, e il loro riconoscimento limitato e tardivo.[116] Il sindacato fu in Italia escluso dalla contrattazione dei ritmi e degli orari e da tutte le questioni riguardanti l'organizzazione del lavoro e la disciplina; ad esso restò in mano la non secondaria questione della difesa dei livelli salariali, della struttura del salario, delle indennità, del rapporto tra salario e costo della vita, ecc.: settori nei quali, attraverso la contrattazione arbitrale, il sindacato riuscì ad ottenere notevoli risultati, comprese conquiste di categoria estese a tutto il territorio nazionale; ma non tali da mettere a tacere il malcontento operaio, determinato dalle condizioni generali di lavoro, e in particolare dalle norme disciplinari. Nonostante l'aumento degli iscritti, anche in Italia le forze sindacali furono scavalcate a sinistra. Solo la vivacità delle lotte del dopoguerra restituì ai sindacati parte della loro autorità.

7. La legislazione sociale tra guerra e dopoguerra.

Il timore di agitazioni sociali e la necessità di dimostrare che i sacrifici compiuti dalle popolazioni avevano avuto un senso e che meritavano pertanto una ricompensa, spinsero nel dopoguerra tutti i governi a procedere alla progettazione e all'attuazione di un piano di riforme sociali. Era essenziale, infatti, da parte dei belligeranti, poter dimostrare che non solo in Russia, e non necessariamente attraverso una rivoluzione, la guerra aveva prodotto

[115] La dottrina discusse se l'operaio che aveva lasciato il posto di lavoro dovesse venire fucilato, dato che il reato era equiparato alla diserzione. Per la casistica e i dati statistici, rinvio al mio *La legislazione repressiva*, cit.

[116] Nel 1916 rappresentanti sindacali furono inseriti in una «Commissione cottimi», dove, insieme a esponenti industriali (assenti però i rappresentanti governativi, al fine di mantenere informale il rapporto), venivano discussi, oltre ai termini dell'intensificazione del lavoro, anche questioni riguardanti la previdenza e lo stesso assetto industriale nel dopoguerra. Ma solo nel luglio 1917, i sindacati furono ammessi a far parte del CC di M.I., come rappresentanti ufficiali della classe operaia, a fianco di quelli degli industriali e degli esponenti governativi (d.l. 16.7.1917, n. 1.903).

Sociologia e politiche del controllo sociale

maggiore uguaglianza. Così, la repubblica di Weimar sancì nella costituzione il dovere dello stato di intervenire a organizzare la vita economica secondo principi di giustizia sociale, e, in riferimento all'esperienza dei soviet in Russia, riconobbe la legittimità dei consigli di fabbrica.

Per quanto riguarda il meccanismo degli incontri triangolari tra le parti adottato in periodo bellico (imprenditori, operai, stato), la pratica non resse in Europa all'ondata di ritorno del liberismo postbellico, e all'impatto con l'intransigenza di alcuni settori industriali. Tuttavia l'esperienza di dialogo con le forze sindacali, riconosciute ufficialmente come controparti, non andò perduta (almeno nell'immediato dopoguerra), e condusse all'affermazione di varie conquiste nell'ambito del lavoro, fino ad allora solo parzialmente attuate: come l'applicazione generalizzata dell'orario di 8 ore, dei contratti collettivi, delle commissioni interne, della tutela delle donne e dei minori, dei sussidi per la disoccupazione, ecc. A sanzione del nuovo riconoscimento dei diritti operai, fu decisa a Versailles nel giugno del 1919 la costituzione dell'Ufficio internazionale del lavoro - che comprendeva rappresentanti dei governi e dei sindacati padronali e operai - i cui obiettivi urgenti furono individuati nella lotta alla disoccupazione, nella protezione contro le malattie generali e professionali e contro gli infortuni, nella tutela delle donne e dei fanciulli, nelle pensioni di invalidità e vecchiaia, nella libertà sindacale.[117]

Nell'immediato dopoguerra giunsero a compimento molte delle riforme assicurative e previdenziali che già a partire dal 1917 avevano iniziato ad essere affrontate dai vari paesi belligeranti. Al centro delle attenzioni dei governi era essenzialmente la condizione della classe lavoratrice dell'industria e, secondariamente, delle campagne. Lo scopo apertamente preventivo della legislazione sociale portava infatti a preoccuparsi soprattutto di quei settori dai quali si potevano attendere i principali, e più pericolosi, fenomeni di conflittualità. Sebbene la guerra 1914-1918 avesse dato il via a un intervento pubblico nel sociale di tipo collettivo, essa non indusse a intraprendere quella svolta verso una legislazione a carattere universalistico, rivolta cioè a tutta la popolazione in quanto «cittadinanza», alla quale portò la seconda guerra mondiale, con il suo carico di «lacrime e sangue». In generale, la legislazione emanata tra le due guerre rimase per la maggior parte arginata al principio occupazionale, relativo quindi ai soli settori lavorativi.[118]

In Gran Bretagna, le principali riforme determinate dalla guerra furono il suffragio universale e l'estensione nel 1920 dell'assicurazione statale obbligatoria contro la disoccupazione - che nell'anteguerra era stata prevista per pochi gruppi - a tutti i lavoratori. Anche se il piano di riforme non fu di particolare rilievo,[119] tuttavia, grazie al proseguimento di una po-

---

[117] Alcuni principi, riguardanti la maternità, furono inseriti nella convenzione internazionale di Washington del 1919, e nella raccomandazione di Ginevra del 1921: su queste e altre convenzioni e raccomandazioni, cfr. Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, cit., pp. 251.

[118] I processi assicurativi furono potenziati e consolidati soprattutto negli anni 1915-20, poi in quelli 1925-29 e alla fine degli anni '30 nei paesi scandinavi, dove si passò dall'assicurazione ai lavoratori a un'assicurazione popolare. In Russia, dopo la rivoluzione d'ottobre fu attuato un esteso, articolato e costoso sistema di sicurezza sociale, in larga misura gestito dai sindacati. La tutela dei lavoratori in caso di vecchiaia, invalidità e malattia fu attuata in URSS a totale carico dello stato, senza contributi dei lavoratori; le prestazioni erano però legate anche qui all'obbligo lavorativo, cfr. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 100, 105-11, 135; Bartocci, *Alle origini del welfare state*, cit., p. 40.

[119] La guerra non produsse effetti acceleratori della legislazione sociale in Gran Bretagna, né rese stabile la pratica arbitrale, che infatti fu abbandonata alla fine della guerra. Anzi, secondo alcuni autori, essa rallentò il processo di evoluzione sociale e politica, deviando l'interesse pubblico dalle ri-

Sociologia e politiche del controllo sociale

litica intelligente - estensione dell'assicurazione statale obbligatoria e cospicui sussidi ai disoccupati, finanziamento statale delle abitazioni popolari, prevenzione sanitaria, ecc. - l'Inghilterra mantenne elevato il proprio livello di welfare, soprattutto con il 1925, quando il sistema di assistenza per tutti gli anziani bisognosi (finanziato con prelievi fiscali), fu integrato con un'assicurazione pensionistica.

In Germania la guerra produsse profondi mutamenti di rotta. Come scrive Ritter,

> la trasformazione della tradizionale assistenza ai poveri in un moderna politica del benessere, iniziata già prima del 1914, si sviluppò negli anni di guerra in Germania, con la forte espansione dello stato interventista e sociale, inteso come strumento di risoluzione delle crisi sociali.

I fondamenti dello stato sociale furono dunque, a parere di Ritter, posti tra il 1914 e il 1918, ancor prima di Weimar, grazie al riconoscimento dei sindacati e della libertà di associazione, dei comitati operai e degli istituti di arbitrato, e grazie all'estensione dei contratti collettivi, dei sussidi di disoccupazione, delle misure di difesa dei lavoratori e delle donne, e al diritto al fitto a equo canone.[120] In seguito la repubblica di Weimar perfezionò l'intervento: infatti, oltre introdurre fondamentali diritti politici - suffragio universale anche femminile, elezione diretta del presidente repubblica, ecc. - fu il primo paese ad inserire i diritti sociali nella costituzione, sancendo il diritto al lavoro e al mantenimento e un articolato sistema assicurativo, per salute, maternità, vecchiaia, invalidità, insieme all'obiettivo di «garantire a tutti un'esistenza dignitosa»: principi, la cui attuazione fu poi purtroppo nullificata dal susseguirsi degli eventi economici e politici del paese.[121]

Se dunque l'Inghilterra fu indotta dagli eventi bellici a perfezionare il sistema assicurativo avviato nell'anteguerra, a sua volta la Germania si aprì negli anni del conflitto e del dopoguerra ai principi assistenziali: i due modelli raggiunsero così una piena compenetrazione, anche se rimase preminente, come abbiamo più volte ricordato, l'intervento in ambito occupazionale.

Passiamo all'Italia. Come abbiamo visto, il nostro paese si mosse su scie analoghe, l'assicurativa e l'assistenziale, con una netta prevalenza però della prima sulla seconda. Come è stato scritto, la guerra

> valse ad enucleare in materia drammatica l'insufficienza in Italia del sistema previdenziale, non solo per quanto riguarda l'invalidità e la pensionistica specifiche (cioè dipendenti da cause belliche), ma per quanto riguarda l'aumento degli infortuni connesso alla mobilitazione indu-

---

forme sociali, che nell'anteguerra avevano conosciuto uno dei periodi più fertili; contro il riformismo si produsse nel dopoguerra una reazione, cfr. in tal senso M. Freeden, *Partiti e ideologie nella Gran Bretagna postbellica*, in F. Grassi Orsini - G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo* , Bologna 1996, pp. 154 sgg.; cfr. anche Milward, cit., pp. 41, 43, 46. In effetti, negli anni tra le due guerre il meccanismo previdenziale risultò insufficiente, cosicché gli operai dovettero ancora ricorrere alla «poor law» (L. Marrocu, *Laburismo e Trade Unions. L'evoluzione del movimento operaio in Gran Bretagna 1867-1926*, Bari 1981, p. 79).

[120] L'assistenza di guerra fu, secondo Ritter, diversa dall'assistenza ai poveri, perché non operò discriminazioni sociali e politiche, e si rivolse sia ai disoccupati, che alle donne occupate, sia agli invalidi di guerra, che ai pensionati statali, cfr. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 101sgg. Ciò che non si era ottenuto nel periodo bellico - l'intesa tra organizzazione lavoratori e datori - si attuò al momento del crollo del regime imperiale, con il patto sociale siglato tra padronato e sindacati nel novembre del 1918: contratto collettivo, diritto al sussidio sociale, soprattutto contro la disoccupazione, arbitrato nei conflitti di lavoro.

[121] Ibidem., pp. 113, e 102-07, 109-15, 127-32, sull'evoluzione dello stato sociale durante la repubblica di Weimar.

Sociologia e politiche del controllo sociale

striale, i problemi della rieducazione oltre che dell'assistenza agli invalidi e ai mutilati, l'erompere di malattie (la tubercolosi in primo) mancanti di ogni valida protezione.[122]

Se la guerra mise in evidenza tali lacune, la legislazione (e, soprattutto, la messa in pratica delle norme) non furono in grado di colmarle, nonostante la gran massa di progetti e di iniziative di riforma: l'opposizione dell'antica e nuova destra fece infatti naufragare ogni proposito di un rinnovamento complessivo della legislazione, che rimase come in passato ristretta (sebbene in termini meno angusti) ad alcuni settori occupazionali.

Nel 1917 avevano visto la luce due importanti interventi: quello riguardante l'assicurazione infortuni agricoli e quello sull'iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale previdenza invalidità e vecchiaia delle maestranze degli stabilimenti ausiliari.

Il decreto (23.8.1917, n. 1.450) circa l'assicurazione ai lavoratori agricoli (dai 9 ai 75 anni) copriva una grave lacuna del sistema assicurativo italiano; nonostante, infatti, i dibattiti e le proposte a favore, nessuna norma era stata emanata riguardo ad una specifica tutela giuridica di tutti i lavoratori dell'agricoltura (solo alcune categorie di subordinati ne avevano goduto, nel 1904); la cuna tanto più avvertibile in periodo di guerra, dato il generale peggioramento delle condizioni dei ceti agricoli, a causa dell'intensificazione del lavoro per i richiami alle armi. Assai favorevoli a un'assicurazione obbligatoria erano d'altra parte le classi padronali, impazienti di sottrarsi alle responsabilità giudiziarie connesse all'infortunio.[123] Riguardo alle controversie di lavoro, un elemento innovativo si ebbe nel marzo 1918 con la regolamentazione dei patti di lavoro per le risaie di Novara e Pavia (d.l. 14.3.1918, n. 350), in base alla quale nell'anno in corso la manodopera non locale avrebbe dovuto essere assunta esclusivamente attraverso gli uffici di collocamento provinciali (composti da rappresentanze paritetiche delle organizzazioni padronali e operaie), e le controversie relative al collocamento essere risolte da commissioni arbitrali miste. Come riferisce il Bachi, queste disposizioni furono applicate. In generale, invece, sia le norme riguardanti il lavoro, sia quelle sugli obblighi assicurativi furono ampiamente eluse, venendo osservate solo nelle grandi industrie, e non nelle piccole e in agricoltura.[124]

---

[122] Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, cit., p. 226; T. Detti, *Stato, guerra e tubercolosi*, in «Annali», 7, *Storia d'Italia* (Einaudi), Torino 1984.

[123] La legge entrò in vigore il 1.5.1918, ma fu applicata solo a partire dal 1.5.1919 (fu poi modificata, sia riguardo agli infortuni agricoli che industriali, nel 1921, inserendo un limite di mercede e di salario: legge 24 maggio 1921, n. 297). La norma comprendeva lavoratori di ambo i sessi, fissi e avventizi, proprietari, mezzadri e affittuari, purché prestatori di opera manuale. Essa copriva tutte le categorie, ma escludeva le malattie professionali, salvo quelle figurabili come infortunio. Sui precedenti e sull'iter, cfr. Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, cit., pp. 197-211; ID., *Note sulle assicurazioni sociali*, cit., pp. 42-49 (a p. 48 i dati sugli infortuni a partire dal 1919); B. Bolotti, *Per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro agricolo*, in «La Nuova Antologia», 1.10.1916, pp. 344 sgg. (l'A. aveva presentato un disegno di legge in tal senso). La norma era stata preceduta da un decreto del 15.2.1917 (n. 415), che aveva introdotto per la prima volta nella legislazione italiana, in luogo di quello facoltativo, l'arbitrato obbligatorio nelle controversie sugli infortuni, deciso da commissioni paritetiche e da un giudice di tribunale, Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, p. 200. L'arbitrato era stato in realtà già applicato all'inizio del conflitto a proposito delle indennità dovute dalle amministrazioni militari agli operai borghesi impiegati in lavori militari (e sottoposti quindi alla giurisdizione dell'esercito) nei territori occupati ex-austriaci, per adeguare il sistema previdenziale italiano alla legislazione austriaca, che lo prevedeva.

[124] Bachi, *L'Italia economica nel 1918*, p. 307. La maggior parte degli industriali aveva sempre dimostrato scarsa o nessuna sensibilità nei confronti degli infortuni sul lavoro, R. Romano, *Gli indu-*

Sociologia e politiche del controllo sociale

L'altra norma emanata in periodo bellico, il decreto sull'iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale di previdenza invalidità e vecchia ia (d.l. 29.4.1917, e norme di esecuzione 5.10.1917), faceva obbligo a tutti i lavoratori di ambo i sessi, di età non superiore ai 70 anni, occupati presso stabilimenti *ausiliari*, di essere iscritti alla Cassa; di tale iscrizione erano responsabili le imprese, e i contributi erano a carico dell'operaio e del datore di lavoro; in questa prima stesura non era infatti previsto il contributo statale, la cui integrazione verrà decisa nel dopoguerra, quando la norma, come vedremo, verrà perfezionata.[125] Il decreto rispondeva a delle necessità oggettive: da una parte, il grande aumento dei lavoratori industriali, molti dei quali colpiti da invalidità permanenti; dall'altra, la crisi di molte società di mutuo soccorso, e di molte amministrazioni municipali, sulle quali ricadeva l'onere dell'assistenza, per il forte aumento delle spese (sussidi ai soci feriti, mortalità e morbilità, ecc.). Ma l'emanazione della normativa rispondeva anche ad un'altra sollecitazione, per così dire soggettiva, connessa alla polemica sugli «alti salari operai», promossa dagli industriali e dalla stampa di destra a partire dal 1916: la ritenuta sui salari avrebbe avuto il merito di obbligare gli operai ad un risparmio coatto, convogliato in organismi che fornissero contributi a operai disoccupati, dei quali si prevedeva la forte pressione una volta finito il conflitto.[126]

A partire dal settembre 1916 si erano tenute varie riunioni presso il CCMI, da parte della Commissione cottimi, per discutere sull'opportunità di rendere obbligatoria l'iscrizione; gli industriali avrebbero voluto il coinvolgimento dello stato nei contributi; i rappresentanti sindacali avevano dimostrato alcune perplessità riguardo alle categorie più deboli, soprattutto quelle fasce di nuova classe operaia (operai-contadini, donne, ragazzi), che con la fine della guerra avrebbero presumibilmente terminato definitivamente il loro impegno lavorativo in fabbrica.[127] Tuttavia il provvedimento passò, e nonostante le iniziali scarse adesioni, finita la guerra, l'istituto si trovò fornito di un fondo di 45 milioni di contributi versati, per i quali doveva trovarsi una collocazione, dal momento che il 31 dicembre 1918 era stata sciolta la Mobilitazione industriale, ed era pertanto cessato l'obbligo d'iscrizione.

L'esistenza di tale fondo, unitamente alla imprescindibilità di adeguare l'Italia ai livelli legislativi degli altri paesi europei (anche per il fatto che le province «redente» godevano sotto l'Austria di una legislazione assicurativa e previdenziale molto più avanzata che in Italia!) spinsero nel dopoguerra a estendere l'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (che prese il nome di Cassa nazionale per le assicurazioni) a tutti i lavoratori dipendenti (dai 15 ai 65 anni), compresi i lavoratori non manuali e i lavoratori agricoli (anche se mezzadri e coloni) e a istaurare - in risposta alle pres-

---

striali e la prevenzione degli infortuni sul lavoro (1894-1914), in M. L. Betri - A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, p. 129.

[125] Le ritenute erano proporzionate al salario, e i contributi paritetici; 1/6 era devoluto a un fondo pro-disoccupati; il rimando veniva accreditato su conti individuali, Gustapane, cit., p. 85.

[126] Cfr. L. Segreto, *Pensioni operaie e previdenze sociali per il dopoguerra. Un confronto tra stato, industriali e classe operaia*, in *Stato e classe operaia*, cit., pp. 122-37 (anche su tutto il dibattito).

[127] Sull'opposizione industriale nel 1917, cfr. «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», 1917, p. 122. Circa la caduta delle obiezioni e l'accettazione del principio assicurativo, Bachi, *L'Italia economica nel 1918*, cit., pp. 320 sgg., *L'Italia economica nel 1919*, Città di Castello 1920, pp. 386-93 (pp. 389 sgg., opposizione da parte operaia).

Sociologia e politiche del controllo sociale

sioni industriali, operaie e dell'opinione pubblica - un diretto contributo dello stato nell'ammontare pensionistico (d.l. 21.4.1919; in vigore dal 1.7.1920).[128]

La norma segnava un notevole passo avanti nella legislazione sociale italiana: per la prima volta infatti una riforma interessava di colpo la quasi totalità dei lavoratori, e lo stato interveniva non solo come regolatore di welfare, ma anche come fornitore di un contributo diretto.[129] Ma anche in questo caso l'applicazione della legge «procedette a rilento».[130]

Collegato con la riforma dell'invalidità era l'intervento a favore di sussidi contro la disoccupazione involontaria, dal momento che il decreto del 1917 aveva previsto che un sesto dei contributi versati fossero destinati a un fondo per la disoccupazione involontaria, presso la Cassa depositi e prestiti.[131] Dopo la fine del conflitto, iniziando i primi massicci licenziamenti, fu imposto agli industriali di corrispondere agli operai civili (cioè non militari o esonerati) un'indennità di licenziamento; furono inoltre erogati sussidi temporanei per la disoccupazione, e furono finalmente approntati uffici di collocamento statali (novembre 1918), che affiancarono le casse organizzate presso i sindacati o istituite da comuni, province o altri enti morali;[132] nel novembre del 1919 furono emanati altri provvedimenti contro la di-

---

[128] I lavoratori iscritti passarono da 659.000 nel 1919, ultimo anno di assicurazione non obbligatoria, a 6.402.003 in agricoltura e 3.915.244 nelle altre attività nel luglio del 1920, cfr. Gustapane, cit., pp. 88-92 (che ricorda come il progetto soffrisse dell'opposizione di Beneduce, convinto che l'onere per lo stato e gli industriali fosse troppo alto). Sull'iter del Consiglio di previdenza, cfr. D. Marucco, *Lavoro e previdenza*, cit., pp. 87 sgg.; Bachi, *L'Italia economica nel 1919*, cit., pp. 386-90.

[129] Lo stato contribuiva con 100 lire su ogni pensione liquidata e assumeva l'onere riguardo al servizio militare compiuto tra il 24.5.1915 e il 30.6.1920; per alcune categorie di lavoratori autonomi, era proposta l'assicurazione volontaria, con un certo concorso dello stato.

[130] R. Bachi, *L'Italia economica nel 1921*, Città di Castello 1922, p. 384.

[131] Il problema della disoccupazione era stato già in parte affrontato sia durante la neutralità, per ovviare al fenomeno indotto dalla crisi economica e dal ritorno degli emigrati. Tra l'agosto del 1914 e l'aprile del 1915 vennero emanati quattro decreti a favore di un supporto finanziario per la realizzazione di opere pubbliche; nel 1915 furono corrisposti delle indennità ai pescatori della costa adriatica e nel 1916 furono concesse 160.000 lire alle associazioni che fornivano sussidi di disoccupazione: una cifra quindi di bassissima rilevanza, cfr. De Stefani, cit, pp. 4-7 (e 11 sgg. sul dopoguerra). Il problema si ripresentò durante il conflitto, di fronte alla mancanza di lavoro in conseguenza alla carenza di materie prime, e in particolare, a partire dall'inizio del 1918, di energia elettrica. Le indennità per mancanza di materie prime dovevano essere corrisposte dalle industrie in base a un decreto del 23.3.1917, ma spesso le industrie si rifiutavano (così la Westinghause, cfr. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero per le Armi e le Munizioni, Comitato Centrale di Mobilitazione Industriale*, b. 270). Dietro pressione sindacale fu emanato un nuovo decreto (9.2.1918, n. 140) per un sussidio ai disoccupati, gravante sull'industria, pari alla metà della mercede ordinaria e dell'indennità caroviveri per le ore di disoccupazione eccedenti le sei settimanali; nel novembre 1921 il sussidio fu esteso agli impiegati privati, con retribuzione mensile non superiore a 800 lire, Bachi, *L'Italia economica nel 1917*, cit., p. 243; ID., *L'Italia economica nel 1918*, cit., pp. 304; ID., *L'Italia economica nel 1921*, cit., p. 384; cfr. anche Pino-Branca, cit., p. 112. Ma sul complesso argomento della politica salariale, e in particolare sull'indennità di disoccupazione forzata e temporanea, e sull'automatismo dell'indennità caroviveri, ecc.) si rinvia a Tomassini, *Lavoro e guerra*, cit., pp. 258-351.

[132] I sussidi di disoccupazione non venivano però concessi a lavoratori assenti per malattie, ai disoccupati stagionali e, sovente, anche a coloro che non fossero stati impiegati anche prima della guerra: a Bologna, ad esempio, fu negato il sussidio ad operaie divenute tali durante il conflitto, e, se concesso, fu per un ammontare più basso e un tempo più limitato rispetto alla manodopera maschile. Alle braccianti il sussidio fu sospeso nel dicembre 1919 (disoccupazione stagionale), con la giustificazione che la disoccupazione non era imputabile alla guerra, M. Palazzi, *Donne sole*, Milano 1997, p. 421. Sulla disoccupazione alla fine della guerra fornisce dati Bachi, *L'Italia economica nel*

Sociologia e politiche del controllo sociale

soccupazione, e in particolare il decreto del 19 ottobre 1919, n. 2.214, che prevedeva l'assicurazione obbligatoria di tutti i lavoratori previsti dalla legge sull'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa nazionale per le assicurazioni.[133]

Questi interventi - ai quali si aggiunsero, nell'ambito dei diritti civili, alcune norme a favore della condizione femminile, come l'accesso a professioni dalle quali le donne erano escluse (come l'avvocatura) e l'abolizione dell'autorizzazione maritale per l'esercizio del commercio e degli uffici tutelari; ma non il diritto di voto - devono essere inquadrati in quel clima, destinato a sfumare rapidamente, di euforia programmatica e progettuale dell'immediato dopoguerra. Già a partire dalla seconda metà del 1917, e soprattutto nell'ultimo anno di guerra, si era aperto un intenso dibattito sulla necessità di «dare contenuto sociale» alla guerra. Come scrive il Bachi:

> al movimento di rivendicazione da parte delle colleganze operaie, è corrisposta, già negli ultimi tempi della guerra, presso il mondo industriale e nella collettività tutta, la sensazione della imprescindibilità di patti di lavoro e di una legislazione sociale assicurante alla classe lavoratrice un tenore di vita più elevato che nel tempo anteriore alla guerra.[134]

In questo senso si erano espressi, al parlamento e sulla stampa, più di un esponente del mondo politico e culturale, e numerosi progetti di rinnovamento erano stati esposti nei convegni che nella primavera e nell'estate del 1918 erano stati organizzati dalle varie correnti politiche interventiste, ricoagulatesi in partiti (partito repubblicano, partito socialista riformista) e i congressi delle organizzazioni sindacali (CGdL, Federterra, neonata Confederazione italiana lavoratori, cattolica).[135] Si faceva insomma strada la necessità - per opportunità politica e per dovere sociale - che lo stato italiano, al pari delle principali nazioni europee, affrontasse il campo delle provvidenze e dell'assistenza, rivolta a tutta la popolazione bisognosa.

> La guerra avrà per conseguenza di modificare profondamente lo stato preesistente delle cose anche rispetto al soddisfacimento dei *bisogni*, cui intendono provvedere le Assicurazioni operaie [...] - scriveva un autorevole esponente politico, P. Bertolini, già ministro dei Lavori pubblici e delle Colonie - Invero all'intento di guadagnare od almeno quietare gli animi delle classi lavoratrici si è andata associando la coscienza della utilità ed insieme del dovere di provvedere con uguale sollecitudine affinché sien sollevate le sofferenze e le miserie determinate da malattia, da invalidità, da vecchiaia anche per il resto della popolazione disagiata [...] molto più numerosa di quella dei lavoratori ….[136]

Alla convinzione dell'imprescindibilità di addivenire a riforme sociali - che si espletarono, nell'ambito del lavoro, nella conquista delle 8 ore, delle commissioni interne, dei contratti collettivi e dei minimi di paga in alcuni settori, dell'indennità caroviveri, dell'imponibile e del

---

1918, cit., p. 184, che riporta anche quelli dell'Umanitaria per il 1918; cfr. anche ID., *L'Italia economica nel 1919*, cit., pp. 390-93.

[133] Il 23 novembre 1921 vennero assicurati contro la disoccupazione anche i dipendenti non operai delle imprese private. Tutta la materia dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria fu regolata con decreto 30 dicembre 1923, n. 3.158.

[134] Bachi, *L'Italia economica nel 1918*, cit., p. 304.

[135] Cfr. ad esempio gli interventi di Labriola alla Camera nel 1917 e 1918, e il programma del Partito socialista riformista (in «Bollettino dell'Ufficio del Lavoro», quindicinale 1918, p. 71). Gli stessi nazionalisti presentarono un progetto per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni (Federzoni e De Capitani), Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, cit., pp. 236 sgg.

[136] P. Bertolini, *Assicurazioni operaie o provvidenze sociali?*, in «La Nuova Antologia», 1.3.1918, p. 158 (*corsivo nostro*).

Sociologia e politiche del controllo sociale

collocamento in agricoltura, e nelle ricordate riforme assicurative e previdenziali - si era dunque sommata anche quella dell'opportunità di addivenire a una riforma globale del sistema assistenziale.[137] Ma, nonostante i numerosi pareri a favore, e i progetti elaborati, la normativa del dopoguerra non superò i limiti delle tradizionali misure occupazionali-assicurative.

1917	assicurazione obbligatoria agricoltura contro infortuni
1917	iscrizione obbligatoria operai ausiliari alla cassa nazionale di previdenza invalidità e vecchiaia.
1919	iscrizione obbligatoria di tutti i lavoratori alla cassa nazionale di previdenza invalidità e vecchiaia
1919	assicurazione obbligatoria disoccupazione involontaria

La lacuna più grave si verificò nel campo della assistenza sanitaria. Non giunse infatti a compimento il progetto di un'assicurazione contro le malattie, nonostante che la guerra avesse prodotto una forte recrudescenza di alcune forme morbose, come la tubercolosi, e avesse in generale determinato un notevole peggioramento dello stato di salute della popolazione.[138] L'opportunità di superare gli argini dell'assistenza filantropica e di beneficenza era stata posta negli anni di guerra, e nell'agosto del 1917 era stata addirittura istituita una commissione parlamentare per lo studio dell'assistenza malattie (di cui aveva fatto parte D. Ferraris). Questa alla fine del 1919 presentò un progetto di assicurazione obbligatoria contro le malattie: ma il progetto non fu nemmeno presentato in parlamento. Valse ad affondarlo l'opposizione decisa del padronato agrario, e quella, seppur più blanda, degli industriali.[139] Il cittadino dovette perciò proseguire a rivolgersi all'assistenza privata, a quella fornita dalle società di mutuo soccorso, dalle opere pie, o da altri enti morali.

---

[137] Molti furono anche i progetti di riforma delle istituzioni politiche, o meglio dei modi di rappresentanza; la guerra aveva infatti messo in crisi i cardini del sistema parlamentare, mentre il proliferare di enti e associazioni - economici, amministrativi, patriottici, pubblici e privati - aveva dato il vita a una frantumazione del potere centrale, con una conseguente ripresa dei dibattiti, già in atto prima della guerra, sulla necessità di sostituire (almeno in parte) alla tradizionale rappresentanza politica una rappresentanza degli interessi. I progetti di modifica - avanzati, nel 1919, tra gli altri, dalla CGdL come dallo stesso Mussolini - prevedevano una «rappresentanza organica», realizzata all'interno di una «costituente degli interessi», o di un «parlamento del lavoro», connesso alla riforma del Senato. Nei fatti, però, le riforme riguardanti la rappresentanza si risolsero solo nell'approvazione della proporzionale; non andò infatti in porto neppure una prevista riforma del Consiglio superiore del lavoro. Nel dicembre del 1923 un decreto pose fine sia al Consiglio superiore del lavoro, sia a tutti i corpi consultivi già dipendenti dai cessati ministeri dell'Agricoltura, Lavoro e Previdenza sociale, Industria e Commercio. Dopo il 1925 alcuni organi (come il Consiglio superiore dell'Economia nazionale) tornarono in vita, nel quadro della ripresa dei temi corporativi, cfr. Gozzi, cit., pp. 262-67; Vecchio, cit., p. 21, e il saggio di P. Colombo, *I progetti di riforma del Consiglio superiore del lavoro: rappresentanza professionale e trasformazioni del sistema rappresentativo-elettivo*, ivi, pp. 386-427.

[138] Cfr. G. Mortara, *La salute pubblica in Italia durante e dopo la guerra*, Bari-New Haven, 1925.

[139] D. Preti, *Per una storia sociale dell'Italia fascista: la tutela della salute nell'organizzazione dello stato corporativo (1922-1940)*, in M. L. Betri - A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi*

Sociologia e politiche del controllo sociale

L'assenza di una riforma dell'assistenza sanitaria rendeva irrealizzabile qualsiasi prospettiva di addivenire anche in Italia ad assicurazioni globali - e di istituire, in luogo di assicurazioni obbligatorie, delle previdenze sociali a carico dello stato - come suggerito in programmi congressuali e sulla stampa [140] La rapida involuzione politica rese poi inattuale ogni progetto di intervento coordinato e globale.

La guerra aveva dunque dato una sferzata alla politica sociale, ma non aveva prodotto una svolta decisiva nel campo della legislazione. L'Italia aveva in parte recuperato il distacco normativo che la separava dagli altri principali paesi europei; e, per quanto limitato, l'intervento dello stato aveva sottratto la concezione della tutela del lavoratore alla beneficenza filantropica.[141] Ma la legislazione - approvata sotto la spinta dell'urgenza bellica e del clima postbellico, ed accolta quindi in quanto «necessità politica» -[142] rimase condizionata dal suo carattere di controllo preventivo, e dai conseguenti obiettivi strumentali e settoriali (gli aspetti categoriali verranno poi accentuati dal fascismo).[143] Salvo le norme contro la disoccupazione, e i sussidi ai mutilati e alle famiglie dei caduti, i provvedimenti rivolti a tutta la popolazione, presi per sopperire ai bisogni, cessarono quasi tutti con la fine della guerra (o poco dopo, come il prezzo politico del pane; rimase solo il blocco dei fitti). Riguardo all'intervento mediatore ed arbitrale dello stato inaugurato con il conflitto, esso si risolse, in seguito alla smobilitazione della M.I. e all'involuzione successiva dei rapporti sociali, nei ben diversi criteri di equilibrio tra le parti previsti dalla Carta del lavoro fascista. Ciò che invece venne recuperata fu l'esperienza di controllo attuata durante la guerra: ad essa - sia nell'ambito politico che delle relazioni industriali (ma senza la presenza di contraddittori) - si ispirò largamente il fascismo.

Con la prima guerra mondiale si erano poste in Europa le premesse del moderno stato sociale; ma il processo evolutivo non progredì di molto tra le due guerre. La crisi del primo dopoguerra spinse infatti gli stati a limitare gli interventi di welfare, e ad intervenire più nel campo economico che in quello sociale: e tale tendenza si accentuò con il 1929, quando molti governi si adoperarono per impedire l'ampliamento del welfare.[144] Gli interventi nel

---

lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo, cit., pp. 813-14; Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, cit., p. 237, e, su tutto il dibattito, pp. 225-36.

[140] Così si espressero i congressi della CGdL e della CIL. Sul dibattito e sulle soluzioni estere, cfr. P. Bertolini, *Assicurazioni operaie o provvidenze sociali? Contributo allo studio del dopoguerra*, in «La Nuova Antologia», cit., e ivi, 16.3.1918 (Bertolini si dichiarava favorevole alle provvidenze e all'istituzione di veri e propri servizi pubblici, senza contributi da parte degli interessati, come realizzato per le pensioni in Danimarca e in Inghilterra). Fallirà il progetto Rava, elaborato all'interno della Commissione per il dopoguerra (la cosiddetta «Commissionissima»), favorevole a un sistema pensionistico globale, esteso anche ai lavoratori autonomi e al ceto medio.

[141] Curli, cit., pp. 86, 293.

[142] «Nuovi voti e nuovi schemi sono stati formulati ed è diventata generale ormai la convinzione della necessità politica-sociale di una immediata organizzazione di forme integrali di previdenza operaia», Bachi, *L'Italia economica nel 1918*, cit., pp. 320 sgg.

[143] Con il fascismo, mentre cessarono la loro attività le società di mutuo soccorso, si costituì una miriade di mutue di categoria (e poi federazioni nazionali e enti nazionali), in modo da concedere privilegi ed ottenere consensi settoriali.

[144] Di fronte all'allargamento delle sfere sociali, i governi reagirono con un ritorno all'«ortodossia», S. Carpinelli - G. Melis, *Lo Stato e le istituzioni*, in *Novecento*, «Parole chiave», 12, 1996, p. 157. Gli effetti delle crisi economiche - quella dell'immediato dopoguerra e quella del '29 - furono però - come ci ricorda Ritter - ambivalenti: in alcuni paesi esse produssero un'involuzione delle prestazioni so-

Sociologia e politiche del controllo sociale

sociale stimolati dalla guerra erano stati generati da una duplice sollecitazione: avevano rappresentato la risposta necessaria alla nuova società di massa scaturita dal conflitto; ma soprattutto avevano costituito un atto mirante a evitare la politicizzazione dei lavoratori, una forma di controllo sociale preventivo. Non stupisce quindi che a poco tempo di distanza dalla fine del conflitto, di fronte all'incalzare delle richieste dal basso, apparissero altri strumenti di controllo, questa volta repressivi. Se in alcuni paesi, come l'Inghilterra, il welfare di guerra riuscì, almeno per un certo periodo, ad armonizzare e stabilizzare i rapporti tra le classi, non altrettanto avvenne nei paesi con un più debole tessuto democratico, nei quali alle istanze di riforma della sinistra si reagì con un crescente e progressivo spostamento a destra.

Sociologia e politiche del controllo sociale

ciali; in altri (USA, Gran Bretagna, paesi nordici), contribuirono allo sviluppo del sistema alla fine degli anni Trenta, Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 105.