

LE POLITICHE DI INTERVENTO SOCIALE IN ITALIA TRA FINE OTTOCENTO E PRIMA GUERRA MONDIALE. ALCUNE OSSERVAZIONI COMPARATIVE*

di Giovanna Procacci

Il saggio prende in esame alcuni aspetti del sistema sociale italiano tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale a confronto con le due tradizioni classiche tedesca e britannica. In particolare si sofferma sulla piena compenetrazione tra i due sistemi verificatasi durante la Prima guerra mondiale, quando, oltre a misure previdenziali e assicurative a favore degli occupati industriali – il cui peso sociale e politico era enormemente aumentato durante il conflitto –, vennero emanate numerose riforme di assistenza rivolte a tutta la popolazione. Oltre che le pratiche d'integrazione, il saggio analizza il rapporto tra queste e le misure di coercizione, attuate in tutti i paesi belligeranti, sebbene con forme e modalità diverse.

The article examines certain aspects of the Italian social welfare system between the end of the nineteenth century and the First World War in comparison with the two classic traditions of Germany and Britain. It concentrates on the interweaving of the two systems which occurred in Europe and in Italy during the First World War, when, besides insurance measures in favour of employed industrial workers, whose political and social consistency had increased considerably during the conflict, many assistential reforms were passed aimed at the entire population. Besides looking at the strategies of integration, the article also analyses the relationship between the latter and the coercive measures, put into effect in all belligerent countries, even if in different ways.

Nelle pagine che seguono mi soffermerò su alcuni aspetti del sistema sociale italiano tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale a confronto con le due tradizioni classiche: quella della Germania di Bismarck, che inaugurò l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria, privilegiando una legislazione rivolta a coprire i rischi di limitati settori di lavoratori; e quella britannica, che elaborò una normativa di attenzione ai bisogni dei settori più deboli della popolazione, non esclusivamente lavoratrice. Il primo modello diede quindi vita a un sistema deciso "dall'alto", volto all'integrazione sociale di determinate categorie di occupati; il secondo, a un sistema "assistenziale" graduale, legato al progressivo inserimento di ceti e classi all'interno del sistema di rappresentanza.

Le iniziali forme assicurative coincisero con il primo presentarsi della questione operaia nei paesi di tardiva industrializzazione e a struttura autoritaria; esse risposero a preoccupazioni di prevenzione e di controllo sociale, e furono perciò associate a interventi a carattere repressivo. La tipologia "assistenziale" si sviluppò invece soprattutto nel nuovo secolo, con la fase di rigoglio che caratterizzò l'economia europea, con l'estensione del suffragio e l'emergere delle organizzazioni del proletariato, e fu quindi legata allo sviluppo de-

Giovanna Procacci, docente di Storia sociale presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

* Questo saggio riprende dei temi da me già trattati in *Welfare-Warfare. Controllo sociale, assistenza e sicurezza 1880-1919*, in AA.VV., *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale nell'Italia liberale e fascista*, "Materiali di discussione", Università degli Studi di Modena, luglio 2001.

mocratico e parlamentare. Mentre, dunque, nel caso tedesco i diritti sociali vennero riconosciuti a scapito dei diritti politici, in quello britannico l'evoluzione avvenne per reciproca influenza.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale, la maggior parte dei paesi europei industrializzati o in via di industrializzazione aveva sviluppato una densa rete assicurativa e/o assistenziale¹. Numerose furono le commistioni tra i due modelli, ma una reale compenetrazione venne raggiunta solo durante il conflitto. Pur non costituendo, infatti, percorsi opposti e separati – come vedremo, in Inghilterra già prima del 1914 erano state approntate sull'esempio tedesco le riforme assicurative e in Germania si era sviluppata la tendenza a garantire la tutela degli anziani anche se non avevano versato tutti i contributi – fino alla Prima guerra mondiale le due tipologie restarono comunque in larga misura distinte².

Il conflitto, com'è noto, spinse gli Stati ad attuare inusuali interventi in campo economico, sociale e delle relazioni industriali. Oltre ad imporre nuovi strumenti di regolamentazione del mercato del lavoro e di arbitraggio e ad indurre ad approvare misure previdenziali e assicurative a favore degli occupati industriali – il cui peso sociale era enormemente aumentato durante il conflitto – la contingenza bellica rese necessaria l'emanazione di numerose riforme di assistenza rivolte a tutta la popolazione. I paesi che seguivano la tipologia tedesca furono perciò obbligati ad estendere massicciamente i propri interventi fuori dall'ambito tradizionale del welfare occupazionale, per aprirsi ai bisogni collettivi; e quelli che avevano seguito l'indirizzo britannico furono sospinti a provvedere a interventi di categoria, soprattutto nei confronti dei lavoratori impiegati nell'industria di guerra.

Accanto alla compenetrazione delle due tradizioni d'intervento sociale, la guerra mise in piena luce il rapporto tra pratiche di coercizione e d'integrazione. Le politiche sociali avevano già mostrato in passato un legame inscindibile con interventi autoritari di controllo, da cui nemmeno i paesi democratici erano rimasti immuni, dal momento che la povertà aveva continuato a lungo ad essere considerata un problema d'ordine pubblico. Ora la guerra, imponendo l'inibizione dei conflitti politici e sociali – ma contemporaneamente stimolandone la comparsa e l'estensione –, favorì, a fianco a nuove forme di conciliazione, l'emanazione e l'applicazione di misure di coercizione in tutti i paesi belligeranti, sia pure con forme e modalità diverse.

L'esperienza di guerra lasciò la sua impronta in tutti gli Stati coinvolti; ma, sebbene avesse dato il via a un intervento pubblico nel sociale di tipo collettivo, non indusse i governi ad intraprendere quella svolta verso una legislazione a carattere universalistico a cui si giunse in conseguenza del carico di "lacrime e sangue" sofferto dalla popolazione civile nella Seconda guerra mondiale. La spinta alle riforme, determinata, come era stata, soprattutto dall'urgenza di arginare durante la guerra e nel dopoguerra la contestazione popolare e operaia, si esaurì negli anni successivi, per lasciare il campo a soluzioni particolaristiche e al ricorso – episodico o sistematico a seconda dei regimi – a criteri di controllo

¹ In generale i primi schemi assicurativi riguardarono gli infortuni (che avevano subito un'impennata con il processo d'industrializzazione), successivamente l'invalidità, poi le malattie e la vecchiaia e infine la disoccupazione. Nell'Europa occidentale i sistemi di sicurezza sociale si diffusero in tutti i paesi tra il 1885 e il 1915; i primi sistemi obbligatori furono quelli del Belgio (1844, malattie, invalidità e vecchiaia dei marinai), dell'Austria e della Prussia (1854, minatori) (Flora, Alber, 1983, pp. 72 ss.; Alber, 1986, pp. 20 ss., 48, 59).

² Sebbene le differenze non debbano essere sopravvalutate, 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» (Ritter, 1999, p. 91; Gozzi, 1988, pp. 158-60; Conti, Silei, 2005).

coercitivo. Si dovranno attendere gli anni '30 perché, sotto lo stimolo della crisi, inizino ad essere elaborate le nuove strategie di welfare.

1. DALLA FINE DEL SECOLO ALLA GUERRA MONDIALE

1.1. I percorsi della Germania e dell'Inghilterra

Il segno distintivo della prima legislazione assicurativa tedesca fu il suo inequivocabile obiettivo preventivo. Come recitava la motivazione della bozza di legge sulle assicurazioni antinfortunistiche varata dalla Germania bismarckiana, il fine era quello di rendere la classe operaia «più strettamente legata allo Stato attraverso riconoscibili vantaggi diretti». Le riforme miravano dunque ad integrare i settori di punta della classe operaia – i destinatari erano specificatamente gli operai coinvolti nelle agitazioni sociali – ritardandone la politicizzazione e compensando la repressione (Bartocci, 1995, pp. 39-42). Si trattava quindi di una politica sociale che si qualificava più come prosecuzione della tradizionale politica paternalistica del vecchio regime che come nuovo sistema di gestione delle relazioni industriali; non vi era infatti 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 d'industrializzazione rapida e di altrettanto vertiginosa urbanizzazione (Wolfe, 1981, pp. 91-2)³. Tuttavia, a prescindere dai motivi che avevano spinto ad emanare le leggi, la Germania fu l'antesignana nel formulare una normativa per l'assicurazione sociale che fosse obbligatoria, centralizzata – non affidata cioè più alla gestione discrezionale delle istituzioni locali e quindi caratterizzata da prestazioni standardizzate –, estesa a un alto numero di beneficiari e 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 di lavoro, resa poi obbligatoria per tutti i salariati, anche agricoltori), contro gli infortuni (1884, cassa a carico dei datori), per l'invalidità e la vecchiaia (1889, trattenute sui salari, quote di datori 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)⁴.

L'Inghilterra fece propri i criteri dell'obbligatorietà assicurativa quando, con il nuovo secolo, questi vennero inseriti nei programmi del movimento operaio, grazie quindi non ad una concessione dall'alto, bensì in rapporto all'evoluzione della società. In onore al

³ La legislazione sociale della Germania di fine secolo, e in particolare di quella infortunistica, si inquadra 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: attraverso la nuova legislazione, lo Stato liberava infatti gli imprenditori dal dovere di indennizzo dell'operaio in caso di infortunio e di invalidità (Bartocci, 1999, p. 66). Ma, come ci ricorda Ritter, all'emanazione delle norme fu determinante anche l'esistenza in Germania di un'alta burocrazia ancorata alla borghesia colta, delle correnti di pensiero del socialismo della cattedra (che erano favorevoli all'istituzione di un'assicurazione obbligatoria amministrata dallo Stato) 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, 1999, pp. 79-80). Sul peso del dibattito politico-culturale e tecnico-amministrativo nell'elaborazione delle riforme (Ferrera, 1993, pp. 128-50). Esigenze di standardizzazione amministrativa della Germania di Bismarck, a fianco a quelle di controllo politico, sono messe in rilievo in Girotti (1998, p. 153).

⁴ 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). Assicurazioni obbligatorie furono varate anche in Norvegia, Finlandia e Paesi Bassi (Conti, Silci, 2005, p. 43).

principio del *laissez-faire*, era stato infatti lasciato il massimo spazio alla rete associativa privata⁵. Distinguendosi nettamente dai principi ispiratori tedeschi, l'intervento sociale inglese si pose l'obiettivo di rispondere ai bisogni delle fasce più basse 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) –, la legislazione inglese superò di un balzo le restanti legislazioni europee, ponendosi alla testa del riformismo sociale, a fianco della Danimarca⁶, 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*: la condizione di bisogno non fu più considerata un fenomeno marginale, legato a cause morali, bensì 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, per garantire un certo livello di vita, considerato ora come un elemento inerente ai diritti dell'individuo⁷.

Con l'Old Age Pension Act del 1908 venne garantito dallo Stato – senza contributi da parte dei beneficiari – un sussidio a tutti i cittadini oltre i 70 anni, “rispettabili” e che non possedessero altro mezzo di sostentamento. Come era già avvenuto in Danimarca, in Nuova Zelanda e in alcuni Stati australiani, veniva così inaugurato in Inghilterra il 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. Inoltre, poiché la pensione ai vecchi poveri lasciava senza assistenza quasi tutta l'invalidità, s'integrò la normativa sulle pensioni con una legge del 1911 sull'assicurazione obbligatoria per malattia e invalidità, riguardante tutti coloro che guadagnassero meno di 320 sterline annue (National Health Insurance Act)⁸. Un altro primato della Gran Bretagna fu l'istituzione, sempre nel 1911, dell'assicurazione contro la disoccupazione, che prevedeva anche l'elargizione di un sussidio per quindici settimane (Insurance Act), con un'obbligatorietà ristretta in questo caso, però, ai settori più a rischio (circa 1/5 della classe operaia)⁹.

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

⁵ Nel campo della tutela l'Inghilterra era stata, come è noto, pionieristica: 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 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.

⁶ La Danimarca aveva istituito fin dal 1891 un regime di pensioni d'anzianità a carico dello Stato per quanti avessero superato i 70 anni, anche se non avevano versato contributi, ma si trovavano in condizioni disagiate. Ma fu la Svezia, come è noto, l'antesignana delle assicurazioni nazionali statali, istituendo nel 1913 la pensione per tutti i cittadini sopra i 67 anni, in assenza di contributi.

⁷ 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 (Marrocu, 1992). Sul difficile iter della legge cfr. Pombeni (1998, pp. 37-40). La relazione di minoranza anticipò molte delle realizzazioni del piano Beveridge del secondo dopoguerra (Beveridge, che era già attivo nel 1908 nel Board of Trade, nel suo volume del 1909 sulla disoccupazione l'aveva trattata come un problema legato al processo di industrializzazione).

⁸ In questo settore – in larga parte ripreso dalla normativa tedesca e basato quindi più sul principio del “contratto” che del “bisogno” – era però previsto un concorso molto più massiccio dello Stato rispetto alla Germania; il sistema approvato prevedeva l'obbligatorietà e, a differenza della Germania, l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni riguardava la quasi totalità dei lavoratori (Hennoek, 1981, pp. 84-106). Sostenitore del varo delle riforme fu, com'è noto, Lloyd George, allora cancelliere dello Scacchiere, futuro primo ministro durante il conflitto mondiale, cui si deve la nota affermazione circa un sistema che si sarebbe fatto carico dell'individuo «dalla culla alla tomba».

⁹ Riguardo alla disoccupazione, la Francia era stata il primo paese a introdurre nel 1905 uno schema di assicurazione volontaria contro la disoccupazione, seguita prima della guerra da Norvegia (1906) e Danimarca (1907). L'Ita-

delle riforme politiche e alla crescita del potere delle classi lavoratrici: nonostante l'intervento dello Stato fosse divenuto alla fine determinante e 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 democratica¹⁰.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale tutti i paesi dell'Europa occidentale, esclusa l'Islanda, disponevano di un sistema assicurativo contro gli infortuni. Tuttavia la media europea degli aventi diritto non superava il 10% della popolazione attiva, nessun paese disponeva di assicurazioni obbligatorie in tutti i settori e per il 50% esse erano ancora a carattere volontario. Solo l'Inghilterra e la Danimarca contavano tra gli assicurati più della metà dei lavoratori, solo la Svezia aveva introdotto la pensione nazionale per tutti i cittadini e solo l'assicurazione tedesca obbligatoria aveva un'estensione consistente (Kaelble, 1990). Sarà la guerra a far procedere nel cammino.

1.2. L'Italia dall'Unità alla Prima guerra mondiale

L'esperienza tedesca fu il modello ispiratore della legislazione italiana di fine secolo, mentre fino agli anni '70 il paese di riferimento era stata la Francia bonapartista (Ferrera, 1993, p. 209). Il cammino percorso dall'Italia fu però più tardivo e limitato rispetto a quello della Germania, finalizzato, come fu, più a contenere la richiesta di domanda sociale che ad anticiparla.

Nei primi due decenni successivi all'Unità non furono realizzati progressi nel campo della legislazione e della politica sociale. L'Italia partiva da un piano fortemente arretrato: la struttura assistenziale era quella ereditata dal Piemonte, meno progredito 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 affidati¹¹. 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 (Silei, 2003, pp. 59-67; Tomassini, 2001, pp. 51-136).

Questa esistenza di una fitta rete di associazioni assistenziali private fu una delle cause che portò a ritardare l'intervento statale in ambito sociale, senza peraltro che venisse valorizzata la vivace fioritura di organismi di *self-help* esistenti nel paese¹². Al ritardo contribuirono inoltre la disastrosa situazione delle finanze pubbliche, lo scarso sviluppo dell'occupazione in opifici industriali e, soprattutto, l'avversione a progetti di riforma sia da parte della borghesia liberale (assertrice del *laissez-faire*) sia da parte dei ceti conservatori, più

lia fu la prima, dopo l'Inghilterra, ad istituire un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (1919) (Alber, 1983, pp. 177 ss.; Faust, 1981, pp. 150-63).

¹⁰ Furono istituiti dei centri di collocamento (Labour Exchanges), furono approvate le 8 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 e, quel che più conta, esse furono regolarmente applicate.

¹¹ Nel 1861 si stimò che esistessero ben 18.000 istituti caritativi registrati (Davis, 1989, p. 247).

¹² A differenza della Germania di Bismarck – che dovette abbandonare nel 1883 il progetto fortemente accentratore e accettare il ruolo delle società operaie e dei gruppi professionali intermedi, che vennero trasformati in enti di diritto pubblico – e dell'Inghilterra di Lloyd George – che acconsentì che le società operaie gestissero gli schemi assicurativi obbligatori introdotti nel 1906 – in Italia prevalsero le esigenze centralizzatrici dello Stato e non si tenne conto del vivace tessuto associativo volontario esistente nel paese (Paci, 1984, pp. 308-14). Come scrive Ascoli, la politica sociale dello Stato unitario fu caratterizzata da un «aspetto deflattivo», in quanto tese prevalentemente a contenere la richiesta di assistenza, in base alle esigenze delle classi dominanti (Ascoli, 1984, p. 25). Nel 1886, attraverso il riconoscimento giuridico, lo Stato incanalò le società in un alveo legale, senza però aiutarne lo sviluppo.

propensi a risolvere i problemi sociali con misure di polizia (come l'“ammonizione”, che costringeva i disoccupati cittadini a tornare in campagna, o il domicilio coatto e il carcere per i contravventori). Mancò nell'opinione pubblica italiana l'atteggiamento d'indignazione filantropica che aveva caratterizzato altri paesi: la classe dirigente si mantenne indifferente verso la questione sociale, puntando piuttosto alla riforma elettorale (in virtù della riforma del 1882 gli elettori passarono da 622.000 a 2 milioni) e a quella tributaria (abolizione del macinato). Come notava Angiolo Cabrini,

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 precorrere e dovunque fiancheggiare l'azione della classe proletaria: 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 (Cabrini, 1914, p. 13)¹³.

Un'opposizione vivace all'introduzione di qualsiasi forma di legislazione sociale proveniva dal mondo industriale. L'Italia – scriveva nel 1876 il senatore Alessandro Rossi su “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 – asseriva 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» (Cabrini, 1914, p. 26).

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

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 proviviri, sulle pensioni di vecchiaia, sugli scioperi (che il codice Zanardelli ancora vietava se non giustificati da «ragionevole causa» e puniva con pene detentive se condotti «con violenza e minaccia») – destinati, tuttavia, a naufragare per l'opposizione dei ceti conservatori, forti in Senato. Vennero solo approvate nel 1883 la legge sull'istituzione della Cassa nazionale assicurazione infortuni sul lavoro, nel 1886 la legge sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso e, sempre nello stesso anno, la prima legge sul lavoro dei fanciulli impiegati nelle miniere (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)¹⁴.

¹³ 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*; per i socialisti, quando fu presentato il progetto infortunistico e, soprattutto, con le aperture dimostrate dal governo Giolitti (1892-1893).

¹⁴ Riguardo alla Cassa nazionale assicurazione infortuni la legge non contemplava la responsabilità primaria dell'imprenditore, non era prevista l'obbligatorietà, né la corrispondenza dell'indennità alla gravità dell'infortunio; 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 richiesto molto raramente, 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 (Silei, 2003, pp. 57-77).

Nel complesso – scriveva Alfredo Pino Branca – il primo periodo post-unitario aveva visto

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 (Pino Branca, 1922, p. 62).

Dopo questa fase di discussioni (e di bocciature), riprese il predominio la tendenza a risolvere la questione sociale attraverso la pura repressione. Come notava sempre Cabrini,

l'ambiente si è rifatto tutt'altro che propizio alla legislazione del lavoro: 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 (Cabrini, 1914, pp. 62 ss.).

Rudini, avverso ad ogni funzione dinamica dello Stato, mise infatti a tacere i progetti di riforma avanzati da Crispi (sotto cui era stata approvata, nel 1888, una legge sanitaria e, nel 1890, quella sulle istituzioni di beneficenza, che sottoponeva le opere pie al controllo dello Stato). Furono solo ratificate alcune norme sull'incolumità dei minatori (1893) e una legge sui collegi dei probiviri in industria (1893) – che costituì, secondo alcuni commentatori, una delle poche esperienze innovative italiane, ma che ebbe una limitatissima applicazione nell'industria e non fu approvata per l'agricoltura¹⁵. Vennero invece bocciati i nuovi progetti sul lavoro delle donne e dei fanciulli, presentati nel 1893, nel 1897, nel 1898 e nel 1899.

Il ritorno al governo di Crispi fu, com'è noto, contraddistinto dal più rilevante tentativo di restaurazione autoritaria della storia dello Stato liberale. Negli ambienti del liberalismo conservatore iniziava però a prevalere la convinzione, condivisa anche da ambienti cattolici, che, per difendere le istituzioni liberali dal pericolo di una evoluzione democratica, fosse opportuno accompagnare le misure di repressione con azioni di riforma sociale. La strada iniziata quindici anni prima dalla Germania appariva ora opportuna anche in Italia (Romanelli, 1979, pp. 362 ss.)¹⁶. Alla fine del secolo, in non casuale connessione con le leggi liberticide – la legge sulla previdenza fu votata in contemporanea con i decreti che miravano a rendere permanenti i provvedimenti repressivi presi durante i tumulti (tra cui il divieto di sciopero e d'associazione per i dipendenti dei pubblici servizi, le limitazioni alla libertà d'associazione e di stampa, il domicilio coatto) – vennero emanate la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in industria (legge 17 marzo 1898, n. 80) e quella sull'istituzione di una Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia, a iscrizione volontaria (legge 17 luglio 1898, n. 350) (Gustatane, 1989, pp. 45 ss.).

¹⁵ 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 (Gaeta, Visconti, 1999, pp. 230 ss.).

¹⁶ Parte del mondo conservatore rimase sempre ostile: Salandra, ad esempio, denunciò sulla "Nuova Antologia" i pericoli dello «Stato assicuratore» e, nel 1915, rifiutò di prendere in considerazione il problema delle pensioni (Ferrera, 1984, p. 29; Cherubini, Piva, 1998, pp. 206 ss.).

Come in Germania, la spinta ad approvare le riforme fu dunque fortemente determinata da obiettivi di pacificazione restauratrice, al fine di provocare la demobilizzazione del nascente movimento operaio¹⁷. E le riforme furono legate – sempre come in Germania – alle dirette pressioni delle classi economiche dominanti, e in particolare della grande industria del Nord: la legge assicurativa infortunistica evitava infatti che l'imprenditore potesse essere giudicato, secondo le norme del codice civile, "responsabile" dell'infortunio e fosse perciò costretto a un indennizzo¹⁸.

Si veniva così a configurare un sistema assicurativo parziale, occupazionale e particolaristico, contraddistinto da forti caratteri clientelari, destinato a perdurare anche in periodo giolittiano, fino alla legge infortunistica agricola del 1917. Il modello era quello tedesco, ma rispetto alla Germania la riforma assicurativa italiana era assai più riduttiva¹⁹; sicché nel 1903 – dopo quattro anni dall'entrata in vigore della legge – solo il 7% dei lavoratori era coperto da assicurazione (contro il 55% della Germania nel 1893) (Ferrera, 1994, p. 15)²⁰. Riguardo all'istituzione della Cassa di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia, il suo rilievo 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. Le modalità di iscrizione resero quindi pressoché inesistente l'adesione operaia, nonostante per certe categorie (zolfatari, operai dei cantieri navali, operai delle varie amministrazioni statali) l'iscrizione fosse obbligatoria (Cherubini, 1977, pp. 106 ss.)²¹. Le leggi varate avevano dunque un valore sociale ridottissimo; si era inoltre rinunciato ad emanare qualsiasi norma sia riguardo la protezione sanitaria, sia riguardo la tutela del lavoro non minorile. Contemporaneamente, in Italia le garanzie dei cittadini divenivano sempre più deboli per le durissime repressioni poliziesche e i provvedimenti eccezionali che sospendevano nel concreto lo Stato di diritto²².

Con l'inizio del nuovo secolo, ebbe inizio la transizione da un modello paternalistico-repressivo ad uno d'integrazione del conflitto. Il processo d'industrializzazione stava modificando la composizione della forza lavoro e il profilo complessivo del paese, che Giolitti stava lentamente guidando verso la democrazia (grazie anche all'approvazione del suffragio universale maschile nel 1912), e nella pubblicistica si faceva strada il principio che l'assistenza non era parte della carità, ma costituiva un diritto (Sepe, 1999, pp. 6 ss., 94 ss.,

¹⁷ Nel 1887 al Congresso di Bologna era stato approvato un programma minimo di riforme, nel quale figuravano schemi assicurativi obbligatori. Sul ruolo del psi e del movimento operaio nel processo di formazione del *welfare state* in Italia cfr. Amoretti (1989, pp. 430-5); Cherubini, Piva (1998, pp. 134-213).

¹⁸ Questa motivazione è stata considerata da alcuni come quella prevalente (Levra, 1975, p. 72). Sui limiti della legge contro gli infortuni cfr. Bartocci (1999, p. 193).

¹⁹ Sebbene riconoscesse il principio del rischio professionale e della responsabilità civile del datore di lavoro (ma non le malattie professionali), era ristretta a pochissimi settori industriali pericolosi ed escludeva il settore agricolo; la legge inoltre non prevedeva, come quella tedesca, il monopolio statale delle assicurazioni, lasciando libertà ai datori di lavoro di assicurarsi, con modalità di contratto a loro piacimento, presso compagnie private (Cherubini, Piva, 1998, pp. 11-5, 47-70, 98 ss.).

²⁰ Come sintetizza Ferrera (1993, p. 216), la «via italiana all'occupazionismo dall'alto» fu caratterizzata da «tardività e limitatezza dell'obbligo assicurativo, dalla ristretta gamma di rischi assicurati, dall'esclusione dell'agricoltura e dall'assenza di monopolio assicurativo statale». Sui caratteri particolaristici e soprattutto clientelari delle iniziali politiche sociali in Italia cfr. Ascoli (1984; 2002); Paci (1989, pp. 75 ss.).

²¹ Era possibile godere della previdenza solo dopo venticinque anni di iscrizione e a 60 anni, e le pensioni erano irrisorie (Levra, 1975, pp. 252 ss.).

²² Come ha scritto Rodotà, riguardo al caso italiano, «questa scarsissima capacità, o volontà, di innovazione legislativa differenzia la situazione italiana da quella di altri paesi europei, ai quali pure ci si riferisce spesso per mostrare come talune situazioni di cittadinanza ridotta o negata non fossero una nostra particolarità, ma condizioni all'epoca comuni» (Rodotà, 1995, p. 324).

126-34)²³. Sotto la pressione dell'organizzazione politica dei lavoratori vennero garantite la libertà di coalizione e di sciopero, venne estesa l'istruzione elementare obbligatoria fino a 12 anni, vennero emanate le prime leggi di tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli (la legge del 1902 perfezionava quella sui fanciulli del 1886, includendo le donne²⁴), vennero regolamentati gli orari, si prevedeva un congedo durante il puerperio e la costituzione di una Cassa maternità (che però venne istituita con legge solo nel 1910)²⁵. Venne rivista la legge sugli infortuni del lavoro, di cui fu esteso l'obbligo alle piccole imprese edili e agli operai addetti alle macchine agricole, e fu inserito il principio del "rischio professionale" (1904)²⁶.

Il periodo più fecondo fu quello dei primi anni del secolo, grazie anche alla pressione esercitata dalle forze facenti capo alla nuova alleanza, stabilita nel 1906, tra CGdL, Lega nazionale cooperative e Federazione nazionale società di mutuo soccorso. Dopo il 1907, con la crisi che caratterizzò sia la vita economico-sociale che quella politica del paese, il processo riformatore subì un deciso rallentamento²⁷. Né cessò con Giolitti il ricorso alla risoluzione coercitiva delle controversie e delle manifestazioni popolari: seppur non paragonabile alla politica repressiva dei governi precedenti, anche nel primo quindicennio del secolo il livello coattivo si mantenne alto. Tra il 1908 e il 1914 le uniche riforme di rilievo (più per il significato formale che per la portata effettiva) furono l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro (1912)²⁸, degli Uffici del lavoro per ovviare alla disoccupazione (1911) e dell'Istituto nazionale assicurazioni (1911: il suo funzionamento però, per la durissima opposizione delle forze conservatrici, fu rinviato di dieci anni). Non furono approvati i progetti riguardo a un riordinamento della legge sulle pensioni di invalidità e vecchiaia, e non andò in porto una normativa sulle malattie, soprattutto a causa della perdurante opposizione del Senato (Pino Branca, 1922, pp. 88 ss.)²⁹.

Non esistendo organi pubblici in grado di svolgere un effettivo controllo sull'adempimento

²³ Sepe riporta numerosi esempi, tra cui l'opinione in tal senso di Einaudi.

²⁴ 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.

²⁵ 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, 1922, pp. 109 ss.; Cabrini, 1914, pp. 99, 106 ss.).

²⁶ Vennero inoltre emanate norme sul lavoro notturno (nella panificazione, 1908), sul riposo settimanale e festivo (1907), sugli emigranti, sulle case popolari, sulle zolfare, sull'Agro romano, sulle regioni meridionali, sulla sanità (con riguardo alla malaria e alla pellagra, e con l'approvazione di un Testo unico delle leggi sanitarie nel 1904, che attribuiva per la prima volta ai comuni l'obbligo di provvedere sia all'assistenza medica sia alla somministrazione di farmaci gratuiti ai poveri cfr. Fargion (1977, p. 77). Per una rassegna dei progetti e della legislazione cfr. Silei (2003, pp. 144-76).

²⁷ Rimase esclusi da ogni protezione la grande maggioranza dei lavoratori, soprattutto agricoltori, a domicilio e i lavoratori del sottosuolo, inseriti solo nell'assicurazione infortunistica. Non erano coperti dalla legislazione, salvo che per il diritto al riposo settimanale, neppure gli impiegati privati. Un progetto di legge per l'assicurazione infortunistica obbligatoria dei lavoratori agricoli, presentato nel 1907, nel 1909 e poi nel 1910 fu bocciato dal Senato nel 1912.

²⁸ Il disegno d'istituzione dell'Ispettorato del lavoro, con il compito di vigilare sull'osservanza delle leggi di protezione, fu respinto nel 1906; ripresentato solo dopo tre anni, rimase insabbiato in Senato fino al 1912, quando fu approvato un testo che riduceva fortemente le possibilità dell'istituto di svolgere la propria attività (Aquarone, 1981, p. 216).

²⁹ 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, che colpivano le classi più povere. 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» (Bonelli, 1989, pp. 140-3; 1992, p. 672). Una previdenza allargata fu resa difficile anche dall'eterogeneità del mercato del lavoro (Ferrera, 1994, p. 19).

mento delle norme, la normativa previdenziale venne raramente applicata. 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»).

Alla vigilia del conflitto – concludeva Cabrini nel suo volume – «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 (Cabrini, 1914, pp. 248-9)³⁰.

Tuttavia, nonostante tutti i suoi limiti, 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 moderni³¹. 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. 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. Tale processo di modernizzazione proseguirà – sebbene con gli antichi e con nuovi, gravosi limiti – negli anni di guerra e del primo dopoguerra.

2. LA GUERRA E L'INTERVENTO PUBBLICO

Scoppiata la guerra, lo Stato assunse per la prima volta l'integrale direzione d'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 ai

³⁰ 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 grazie all'istituzione di nuovi organi, come l'Ufficio del lavoro, che, sorto nel 1902, ebbe il merito di stimolare le indagini statistiche e la legislazione sociale. 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. Il peso delle rappresentanze delle classi lavoratrici in questi organi fu comunque assai ridotto, essendo le loro competenze rigorosamente circoscritte (Aquarone, 1981, pp. 214-5). Sugli ambiti di intervento del Consiglio superiore del lavoro, cfr. Vecchio (1988, p. 14); Gozzi (1988, 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 (Marucco, 1984).

³¹ Riassumendo, la principale legislazione del lavoro precedente la guerra fu la seguente: assicurazione obbligatoria infortuni industria (1898); iscrizione facoltativa alla Cassa di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (1898); Ufficio del lavoro e Consiglio superiore del lavoro (1902); lavoro donne e fanciulli, riposo settimanale (1902); Consiglio previdenza e assicurazioni sociali (1905); Cassa maternità (1910); INA (1911); Ispettorato del lavoro (1912).

nuovi bisogni collettivi – che era improponibile imputare come in passato a colpe personali, e nei confronti dei quali i sistemi assistenziali prebellici si dimostravano del tutto incongrui – sia per predisporre i meccanismi del mercato del lavoro e dell'organizzazione produttiva.

L'emergenza bellica condusse pertanto ogni Stato – compresi quelli che avevano seguito il modello occupazionale – a emanare misure per contrastare l'aumento del costo della vita e a pianificare specifici provvedimenti di soccorso rivolti ai settori più disagiati. S'interveniva sui prezzi (che furono bloccati e fissati d'imperio per i generi di prima necessità), sui consumi (che vennero razionati), sugli affitti e sui contratti di lavoro (che furono anch'essi soggetti a blocco). Si distribuirono pensioni e sussidi, oltre che agli invalidi di guerra e alle vedove e agli orfani, anche alle famiglie dei richiamati – inaugurando così un intervento che coinvolse per la prima volta i familiari. Si provvide alla salute pubblica – attraverso la costruzione di ospedali, asili, mense –, si predisposero assistenze per i profughi³², si definirono indennità per i disoccupati.

A fianco a queste misure riguardanti la sfera dei bisogni, ogni Stato sperimentò nuove forme d'intervento all'interno delle relazioni industriali, assumendo il ruolo di garante della contrattazione e varando provvedimenti riguardo al mercato del lavoro e alla disciplina di fabbrica. Inoltre, nel secondo periodo della guerra, grazie alla presenza attiva dei sindacati – del cui consenso i governi avevano urgenza ai fini della pacificazione interna – vennero indette inchieste sulla fatica lavorativa e sulle condizioni sanitarie, ed elaborati progetti assicurativi e previdenziali che sfociarono in misure attraverso le quali la maggior parte dei paesi ottenne nel dopoguerra un adeguato sistema di base³³.

Come e ancor più che in passato, le misure d'intervento nel sociale, oltre a rispondere alle nuove emergenze determinate dal conflitto, avevano l'obiettivo di prevenire le manifestazioni di malcontento della popolazione e della classe operaia impiegata nella produzione di guerra. Questa finalità fu perseguita facendo precedere le riforme a favore dell'occupazione e dei diritti sociali da disposizioni fortemente restrittive delle libertà civili e dei diritti politici e da rigide norme di disciplina di fabbrica. Tutti i paesi belligeranti seguirono questo percorso, giustificandolo, di fronte all'opinione pubblica, con lo stato di necessità ed eccezione determinato dal conflitto. Il controllo preventivo e repressivo risultò però più rigoroso negli Stati che si distinguevano per essere retti da regimi autoritari o a democratizzazione parziale, come l'Italia, e dove più forti erano le preoccupazioni nutrite dalle classi dirigenti circa la tenuta del paese³⁴.

³² L'assistenza ai profughi fu un aspetto centrale delle politiche sociali in alcuni paesi belligeranti, come l'Inghilterra, che accolse gran parte degli esuli belgi, o l'Italia, che dovette sopprimere, a livello pubblico e privato, alle necessità dei 600.000 rifugiati dopo Caporetto. Per l'Italia cfr. Ceschin (2006, pp. 99 ss.).

³³ Sulla modernità dell'intervento riformatore bellico insiste O'Connor (1977, p. 171). Anche secondo Milward (1998, pp. 34-40) la regolamentazione del lavoro attuata con la Prima guerra mondiale fu elemento periodizzante circa l'inizio dell'età contemporanea. Come ricorda Milward (1970, pp. 21-4), al tipo d'intervento statale di guerra, quantitativamente e qualitativamente diverso da quello precedente, guardarono i programmatori del New Deal.

³⁴ Riguardo alle misure coercitive, in Germania il governo dichiarò lo stato d'assedio, delegando vastissimi poteri e autorità ai militari, che interferirono in modo sempre più massiccio negli affari interni del paese; a partire dall'agosto del 1917, durante la cosiddetta "dittatura" Ludendorff, fu attuata una dura repressione del dissenso, che si accentuò nei primi mesi del 1918. Lo stato d'assedio non riguardava però il regime interno alle fabbriche, che furono regolate, dal 1916, dalla legge «sul servizio ausiliario», che prevedeva la sottomissione delle industrie di guerra alle autorità militari, ma con regole diverse (e meno rigide) da quelle dello stato d'assedio. La legge fu concordata con i sindacati, sintomo del nuovo clima che si era instaurato nei loro confronti durante la guerra (Feldman, 1992, pp. 301 ss.). Anche in Inghilterra 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. 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 varata nel 1918 la riforma elettorale che ampliava il suffragio a circa quattro milioni di operai, fino ad allora esclu-

Terminato il conflitto, il meccanismo degli incontri triangolari tra le parti adottato in periodo bellico non resse all'ondata di ritorno del liberismo e all'impatto con l'intransigenza di alcuni settori industriali (ma anche con la diffidenza del movimento sindacale). Tuttavia l'esperienza di dialogo con le forze sindacali 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. 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 sindacale³⁵. Se si arenò la politica statale rivolta alla generalità dei bisogni sviluppata dall'emergenza bellica, proseguì dunque il cammino della politica sociale a carattere occupazionale, che avrebbe poi contraddistinto il periodo tra le due guerre.

2.1. *Le misure a favore di tutta la popolazione*

La Gran Bretagna seguì a distinguersi negli anni di guerra per una politica di soccorso a vasto raggio, ispirata a criteri considerevolmente egualitari. Era il proseguimento della tradizionale via britannica basata sull'elevamento del tenore di vita dei ceti più bisognosi ed ebbe l'effetto di produrre un reale livellamento sociale. Oltre ai provvedimenti già indicati (razionamento dei consumi, blocco dei prezzi, sussidi, assistenza), l'Inghilterra applicò infatti anche alcune forme di redistribuzione del reddito, attraverso la tassazione sui profitti di guerra e la progressività delle imposte³⁶. Anche nella regolamentazione dei consumi venne attuata una politica particolarmente oculata: grazie all'importazione (soprattutto dalle colonie) di beni di consumo – che si mantennero al 90% dell'anteguerra – e alla politica di Lloyd George – che decise di attuare una conversione produttiva a favore di cereali e patate, superando del 40%, in tali settori, nel 1918, il livello medio prebellico – fu tenuto alto il potere calorico e venne assicurato, attraverso il razionamento, il minimo alimentare anche ai ceti più disagiati. In virtù del funzionamento del sistema di tessera-mento, della condizione di piena occupazione, degli aumenti salariali (che ridussero la forbice tra qualificati e non), del controllo degli affitti e di una generalizzata assistenza pubblica agli indigenti, le aspettative di vita delle classi più povere migliorarono (Winter, 1985, pp. 103-53, 213-45; Hardach, 1982).

Furono varati provvedimenti per alleviare i problemi derivanti dall'aumento del costo della vita (prezzi massimi, razionamento) anche in Germania e fu deciso il diritto legale da parte delle famiglie dei richiamati poveri a ricevere un sussidio. Ma l'assenza di misure ade-

si, e all'elettorato femminile) (Ewing, Gearty, 2000, pp. 43 ss.). In Italia, unico paese in cui non si era realizzata un'"unione sacra" tra le forze politiche, il potere dei sindacati fu indubbiamente inferiore e le norme repressive estremamente severe (Procacci, 2006, pp. 283-304).

³⁵ Alcuni principi, riguardanti la maternità, furono inseriti nella Convenzione internazionale di Washington del 1919 e nella raccomandazione di Ginevra del 1921 (Cherubini, 1977, pp. 251 ss.).

³⁶ Come misura d'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. Un'analoga proposta provocò invece in Germania, nell'estate del 1917, la caduta del responsabile della mobilitazione industriale, Groener. In Italia non fu prevista nessuna normativa a proposito; un progetto di tassazione dei «superprofitti di guerra», avanzato nel dopoguerra, venne insabbiato dal fascismo.

guate e l'effettiva difficoltà di approvvigionamenti 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, con la conseguenza di un insprimento dei contrasti sociali (Wehler, 1981, pp. 209-11; Kocka, 1984, pp. 16 ss.). Fu comunque attuata una serie di provvidenze riguardanti l'intera popolazione: a favore dei feriti, delle vedove, degli orfani, delle famiglie povere, della disoccupazione, in difesa del lavoro femminile. Fu creato un ente per la cura dell'assistenza pubblica di guerra (*Kriegswohlfahrtspflege*), finanziato in parte dallo Stato, e si costituirono in alcune città, all'inizio del conflitto, degli Uffici del lavoro per la disoccupazione³⁷. Si verificò quindi un mutamento sostanziale nell'ambito del tradizionale intervento statale, riguardante fino ad allora quasi esclusivamente i soli occupati.

Riguardo alle misure di regolamentazione dei consumi e dei prezzi, in Italia le ferme convinzioni liberiste di Salandra, insieme alla certezza della brevità della guerra, condussero il governo ad escludere inizialmente un intervento centrale e ad affidare la gestione degli approvvigionamenti alimentari e la loro distribuzione agli enti locali e ai vari Comandi militari. Solo nell'agosto 1916 fu creato un Commissariato per gli approvvigionamenti e i consumi, che provvide a fissare prezzi d'imperio per alcuni limitati prodotti di prima necessità, ad attuare nel 1917 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 (Tomassini, 1996, pp. 63 ss.)³⁸. L'azione del Commissariato (divenuto poi Sottosegretariato e, infine, nel 1918 Ministero) fu tuttavia aspramente criticata, e posta al centro d'inchieste dopo la guerra; le accuse furono di disfunzioni, clientelismo, gigantismo burocratico, inefficienza³⁹. Ma, come per tutti gli altri settori posti sotto inchiesta, l'ascesa del regime fascista impedì che si giungesse a definitivi chiarimenti. 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 una più acuta percezione delle differenze sociali (Procacci, 1999, pp. 72-93; Tomassini, 1997, pp. 308-10)⁴⁰. La difficoltà d'approvvigionamento e l'aumento dei

³⁷ Gli organismi costituirono il precedente della legge sulla disoccupazione del 1919 e della legge per assicurazioni contro la disoccupazione del 1927 (Geyer, 1991, pp. 634 ss., 638).

³⁸ Tutta la legislazione e gli organismi costituiti si trovano in De Stefani (1926, pp. 257 ss.).

³⁹ Le critiche erano in parte connesse alle convinzioni liberiste dei commentatori, ma nella maggioranza motivate da effettivi errori e dalle perdite prodotte dalla politica annonaria: così il Bachi rilevò inadeguate cautele negli acquisti, intempestivi arrivi, irregolarità nell'immagazzinamento, giacenze troppo lunghe delle merci e conseguente loro deterioramento; descrisse le conseguenze negative sia dei calmieri (spesso non rispettati), che dei divieti di esportazione da provincia a provincia (Bachi, 1918, pp. 266 ss., 272; 1919, pp. 274-80; Ricci, 1939). Il volume di Ricci nella sua prima edizione (1919) portava il significativo titolo *Il fallimento della politica annonaria*. Anche Einaudi (1933, pp. 190-1) sottolineò le disfunzioni (arbitrarie ordinanze delle prefetture, commercio clandestino, corruzione, enorme varietà di tessere ecc.). 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 d'organizzazione, errata imposizione di prezzi di imperio (e non di mercato come in Germania): *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (6 febbraio 1923)*, 1923, pp. 22, 26, 362 ss., 435 ss., 440 ss., 446, 454, con descrizione di tutto l'andamento organizzativo. L'inchiesta indagò su tutti gli organismi creati in periodo bellico, denunciando di ciascuno (e in particolare del settore delle armi e munizioni e della mobilitazione industriale) illeciti, disordine amministrativo, frodi.

⁴⁰ Il governo italiano, come abbiamo già ricordato, non venne a nessuna risoluzione egualitaria attraverso la tassazione, come era avvenuto in Inghilterra; per contrastare l'inflazione, che devastava salari e redditi (la lira perse l'80% del valore), fu solo effettuato il blocco dei canoni di affitto in agricoltura e il blocco dei fitti degli immobili, oltre al già citato tesseramento.

prezzi, insieme alla convinzione di una non equa distribuzione delle sofferenze tra le classi sociali, furono alla base delle rivolte che si svilupparono in Italia, per tutta la durata della guerra, nelle città e nelle campagne, determinando talora la scintilla di gravi agitazioni tra la stessa classe operaia (la mancanza di pane fu la causa scatenante della insurrezione torinese dell'agosto del 1917).

Il governo intervenne anche in Italia con norme circa la sicurezza del posto di lavoro (proroga dei contratti al dopoguerra) e con provvedimenti di assistenza a favore dei settori più deboli della popolazione (sussidi e pensioni alle famiglie dei combattenti)⁴¹. La gestione dei sussidi fu delegata ai privati: come rilevò la commissione d'inchiesta sulle spese di guerra, la mancanza di un controllo centrale favorì numerosi illeciti⁴². Distribuiti con criteri arbitrari e spesso partigiani, i sussidi escludono infatti numerose categorie, sia cittadine che contadine, e furono spesso usati per attuare un controllo sociale (Crocetta, 2002, p. 331)⁴³. Nel 1917 venne istituito il Ministero per l'Assistenza militare e le Pensioni di guerra che, tra le altre funzioni, aveva anche quella di controllare la distribuzione di pensioni e sussidi; ma per mancanza di un corpo adeguato, il nuovo istituto non poté svolgere pressoché nessuna attività ispettiva (Serpieri, 1930, p. 25). Drammatiche risultarono in numerosi casi anche le condizioni dei profughi, soprattutto quelli fuggiti dalle zone occupate dagli austriaci dopo Caporetto; a costoro solo a partire dal gennaio 1918 venne concesso un soccorso continuativo in denaro, non sufficiente tuttavia a consentire un sostentamento adeguato. Anche in questo caso furono incaricati della distribuzione organismi privati, prima le Congregazioni di carità, poi Patronati appositamente creati, composti da esponenti della borghesia locale⁴⁴. Nel febbraio 1918 fu infine creato un Commissariato per l'assistenza e la propaganda, retto da U. Comandini, con funzioni di coordinamento dell'azione precedentemente svolta dai privati: delegato ad attuare i compiti indicati dalla sua denominazione, dedicò però quasi l'intera somma a propria disposizione a favore dell'opera di propaganda⁴⁵.

Dopo la rotta di Caporetto, il nuovo governo Orlando (con Nitti al Tesoro) si preoccupò di recuperare il consenso dei soldati: nel dicembre 1917 furono costituite l'Opera nazionale invalidi di guerra e l'Opera nazionale combattenti (ONC): l'obiettivo di quest'ultima era di avviare i reduci al lavoro attraverso una riqualificazione professionale, mediante

⁴¹ All'inizio del conflitto (giugno 1915) un decreto destinò la rendita delle opere pie ai figli dei richiamati e fu sollecitata la costituzione di comitati pubblici e privati, provinciali e comunali; in seguito fu costituito un Comitato nazionale per la protezione e l'assistenza degli orfani di guerra (1917) (Casalini, 1916, p. 361; Farace, 1917, pp. 330 ss.).

⁴² L'inchiesta sulle spese di guerra concluse che la somma complessiva riservata ai sussidi venne solo in piccola parte usata legittimamente: ad esempio, in un comune, su 437 sussidi, solo 37 risultarono legittimi: *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra* (6 febbraio 1923), 1923, pp. 24-5; Mazzonis (2002, pp. 194 ss.); e cfr. anche ivi, Verbale n. 42, 8 ottobre 1922, pp. 894-9.

⁴³ Le somme venivano devolute dal governo ai comuni, che a loro volta incaricavano del compito associazioni private, le quali redigevano liste di familiari bisognosi. Secondo Serpieri (1930, pp. 122-5), fu sussidiato non più del 63% degli aventi diritto. Ai sussidi statali, molto bassi (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), si aggiunsero in misura determinante quelli privati, nella maggior parte gestiti dai comitati patriottici e soggetti quindi ancor più di quelli pubblici a un uso politico o clientelare. I sussidi vennero aumentati – ma non quanto il costo della vita – solo nel 1917 e poi nel 1918. La normativa sui sussidi è descritta da De Stefani (1926, pp. 41-5, 74 ss.), che parla ancora di «attività caritativa» di beneficenza.

⁴⁴ Presso la Presidenza del Consiglio venne istituito un Alto Commissariato, con il compito di provvedere all'assistenza dei profughi di guerra, che non ebbe però mai potere esecutivo reale (Ceschin, 2006, pp. 89-94, 101 ss.).

⁴⁵ Su circa 5 milioni a disposizione del Commissariato, all'assistenza furono devolute – 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»: *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra* (6 febbraio 1923), 1923, pp. 34 ss.

la creazione di cooperative e l'assegnazione di terre incolte; inoltre l'Istituto nazionale delle assicurazioni fu autorizzato a emettere speciali polizze gratuite, pagabili ai familiari in caso di morte o riscuotibili dopo trent'anni (furono però valutate senza tenere conto del deprezzamento della lira!). Le attività dell'ONC, insieme con le regole per l'assegnazione dei terreni incolti o mal coltivati, vennero specificate nel 1919; ma l'Istituto, privo dei poteri necessari per poter svolgere un'autonoma iniziativa politica, ebbe una partenza accompagnata da numerose polemiche, che ne paralizzarono l'azione⁴⁶.

Nel complesso, l'intervento governativo nel settore dell'assistenza, nonostante la costituzione formale degli istituti e nonostante il rilevante concorso economico (la spesa dello Stato per i sussidi fu di 5 miliardi e 220 milioni), risultò inadeguata alle necessità. Come in Germania, l'obiettivo della resistenza interna fu raggiunto in Italia ricorrendo più a strumenti di controllo sociale coercitivo che a misure di sostegno.

2.2. La regolamentazione del lavoro

Uno degli aspetti più significativi dell'interventismo economico e sociale originato dalla guerra fu quello riguardante la regolamentazione del lavoro industriale. Sebbene il tema esuli dalla trattazione degli interventi statali in ambito protettivo e assicurativo, riteniamo utile ricordarne i principali aspetti, anche perché fu proprio in tale settore che più si confrontarono le politiche conciliative con quelle coercitive.

Tutti gli Stati belligeranti, anche quelli di radicata tradizione liberista come la Gran Bretagna, furono indotti dall'emergenza bellica ad attuare una nuova strutturazione delle relazioni industriali⁴⁷. L'obiettivo di ogni governo era quello di raggiungere la massima produttività: si trattava quindi di riuscire a fornire alle imprese, oltre alle materie prime, anche la indispensabile manodopera (mantenendone non elevato il costo), di eliminare le interruzioni legate alla conflittualità e di facilitare la massima intensificazione dei ritmi. Assorbita l'iniziale disoccupazione, a causa dei richiami al fronte, si manifestò in tutti i paesi una forte carenza di manodopera, soprattutto qualificata. Lo Stato si assunse allora 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, 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 tutta la manodopera degli stabilimenti mobilitati fu militarizzata e sottoposta, quindi, al codice penale militare. La militarizzazione della classe operaia non fu invece effettuata in Inghilterra, in Francia e in Germania (dove venne applica-

⁴⁶ L'ONC 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: Sabbatucci, 1974, pp. 9-12, 173-83).

⁴⁷ 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 Dall'olio). In Germania ebbe comunque grande influenza Rathenau. Per una sintesi sugli istituti di mobilitazione industriale creati in Europa e sulla letteratura a riguardo (Degli Esposti, 2001, pp. 24-45).

ta però talora in caso di scioperi)⁴⁸. 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 la maggior parte delle 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 da leggi eccezionali), vennero costituite delle commissioni arbitrali, all'interno delle quali furono rappresentati, oltre ai pubblici poteri, anche gli operai e gli imprenditori, con il compito di esaminare e risolvere le controversie economiche e di controllare i livelli salariali⁴⁹. Si veniva così a configurare un'istituzionalizzazione dei conflitti del lavoro, della quale lo Stato si faceva garante, fungendo da elemento decisivo dell'equilibrio sociale.

L'Italia, entrata in guerra un anno più tardi, seguì il modello tedesco di organizzazione produttiva e di relazioni industriali, dando vita all'istituto della Mobilitazione industriale, settore delle Sottosegretariato per le Armi e le munizioni, che fu sottoposto all'inizio del conflitto al Ministero della Guerra e poi divenne, nel giugno 1917, Ministero autonomo. La Mobilitazione industriale era diretta da un militare, il generale Alfredo Dallolio, e il suo organico era interamente costituito da personale militare⁵⁰. Proibito lo sciopero in base a leggi eccezionali emanate all'inizio del conflitto (che vietavano gli assembramenti), anche in Italia venne attivato un meccanismo arbitrale per risolvere le controversie del lavoro⁵¹. La classe operaia impiegata nelle imprese ausiliarie (comprese donne e ragazzi) fu milita-

⁴⁸ 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 controversia fu decisa coattivamente, venendo il consenso dei sindacati sempre considerato essenziale; fu imposta (con il consenso sindacale e per la sola durata della guerra) la *dilution*, che colpiva la posizione degli operai qualificati, e furono controllati i salari. Alla militarizzazione in Germania 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 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 Ludendorff 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 ancora contrari sia il governo sia gli industriali. Rimase 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.

⁴⁹ Furono introdotti meccanismi d'adeguamento sperimentati già in passato in alcuni paesi (in Inghilterra una *sliding scale* era già presente nell'Ottocento) e salari minimi (in Gran Bretagna anche per il lavoro a domicilio); 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 (ma nella pratica l'aumento non fu colmato, soprattutto nei settori non metallurgici). Nel loro complesso, le condizioni di lavoro peggiorarono, ma non nella stessa misura nei vari paesi belligeranti: quelle dei lavoratori inglesi, ad esempio, furono certamente migliori rispetto a quelle degli operai tedeschi e italiani.

⁵⁰ Per l'organizzazione della mobilitazione industriale cfr. Tomassini (1997) e Franchini (1932). Alla fine della guerra erano sottoposte alla mobilitazione industriale 1.976 imprese, con 903.000 dipendenti. Nel 1918, su esempio della Germania, fu tentata anche l'instaurazione di un servizio volontario civile (D.L. 12 febbraio 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 già richiamato nelle industrie e nei servizi tutte le braccia valide (Bachi, 1919, pp. 301 ss.).

⁵¹ L'arbitrato statale era stato 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, in modo da adeguare il sistema previdenziale italiano alla legislazione austriaca, che lo prevedeva. Gli operai dipendenti dal Comando supremo e quelli degli stabilimenti militari erano stati iscritti prima del 1917 alla Cassa nazionale infortuni (Ermacora, 2005, pp. 146-53).

rizzata e, poiché in tal modo i lavoratori venivano equiparati ai militari, il vincolo al posto di lavoro fu totale («lavoro forzato» lo definì Einaudi): il lavoratore non solo non poteva cambiare azienda, ma neppure autoliscenziarsi senza il parere insindacabile dei Comitati regionali di Mobilitazione industriale, neppure se era presente una “giusta causa” (come in Germania e in Inghilterra), ad esempio un salario più elevato oppure lo stesso stato di salute. A differenza della Germania, dove gli stessi imprenditori consentivano l’opportunità di non usare le maniere forti e di conservare il consenso delle controparti, il clima politico esistente in Italia e il potere di pressione degli industriali – cui fu lasciato dallo Stato uno spazio di azione incomparabilmente superiore a quello degli altri paesi belligeranti, e furono concessi vantaggi ignoti altrove – portarono all’instaurazione di un regime di estrema intransigenza, testimoniato anche dalle drastiche misure disciplinari, inflitte dai sorveglianti militari presenti dentro le fabbriche, che colpirono tutte le maestranze, comprese le donne e i ragazzi.

L’intensificazione della produzione industriale e il conseguente peggioramento delle condizioni di lavoro indussero i vari governi a intervenire per attuare controlli riguardo ai livelli di salute degli operai. Sia in Gran Bretagna sia in Germania lo Stato sollecitò inchieste sull’affaticamento industriale, sul suo rapporto con le malattie, con gli infortuni e il rendimento, e promosse numerose ispezioni sul lavoro in fabbrica. Gli ispettori dovevano verificare i livelli di tossicità, le cubature degli ambienti e la ventilazione, i congedi ecc. 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): alla fine del 1915 tutte le industrie che avevano rapporti con il governo erano già 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 (Bianchi, 1982; 1983, pp. 138-62)⁵².

In Italia, sospese fin dall’agosto 1914 le norme di tutela del lavoro femminile e minori le riguardo a orari e turni (lavoro notturno, riposo settimanale), le condizioni di lavoro furono particolarmente dure (turni fino a 16-18 ore consecutive, intensificazione dei ritmi di cottimo, mancanza di adeguate misure di sicurezza), con conseguente aumento vertiginoso degli infortuni⁵³. Le industrie, infatti, come avvertì il Bachi, per incrementare la produzione, erano state indotte ad abbandonare le più elementari misure protettive e pratiche profilattiche e ad accumulare lavoratori in locali insufficienti e inadeguati (Bachi, 1918, p. 198)⁵⁴. I sindacati (FIOM, CGDL) avevano richiesto, rifacendosi a un’inchiesta inglese del 1915, che gli orari per le maestranze femminili non superassero le 8 ore e che anche in Italia, come in Francia, fossero istituiti nelle fabbriche refettori, sale di allattamento, spogliatoi e gabinetti separati. Ma quando Cabrini – che nell’estate del 1916 era stato ammesso a far parte del Comitato centrale di Mobilitazione industriale – aveva sollecitato l’applica-

⁵² All’interno del Ministry of Munition fu creato lo Special Welfare Department, che si doveva occupare specificamente di donne e fanciulli.

⁵³ Come riconosceva il “Bollettino del Comitato centrale di Mobilitazione industriale” (1918, pp. 98-103). Il “Bollettino” ammetteva 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%), minore in quelle chimiche ed esplosive (16,77%), più basso nelle estrattive ed edilizie (8,79%). Il numero medio del totale degli infortuni diminuì nel 1918 rispetto all’anno precedente, ma aumentò la percentuale degli infortuni mortali: cfr. “Bollettino del Comitato centrale di Mobilitazione industriale” (1918); “Annuario statistico” (1917-1918, 1919-1922, pp. 351, 422).

⁵⁴ Nel novembre 1916 e nel marzo 1917 Turati intervenne alla Camera, sottolineando che l’Italia si distingueva in negativo da tutti gli altri paesi belligeranti circa la legislazione di tutela, gli orari e l’igiene. Con decreto 13 giugno 1915, n. 889, fu sospeso anche l’obbligo scolastico per i figli dei richiamati (De Stefani, 1926, p. 20). Sui provvedimenti nei primi anni di guerra cfr. Cherubini, Piva (1998, pp. 219 ss.).

zione di norme di tutela e la ripresa delle funzioni dell'Ispettorato del lavoro, aveva suscitato la reazione negativa del direttore della mobilitazione industriale, Pio Carbonelli, 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 industrie⁵⁵. Tuttavia, in seguito all'incremento della manodopera femminile nel 1917 e ai problemi di rendimento delle nuove maestranze, furono reintegrate alcune delle norme sul lavoro femminile e minorile. Fu inoltre decisa la costituzione, presso il Comitato centrale di mobilitazione industriale, di un Ufficio del lavoro femminile nelle industrie di guerra e uffici nei Comitati regionali. Sempre nel 1917 fu rivista la normativa circa la Cassa maternità (che verrà completata nel 1919) e furono soprattutto controllate le condizioni igieniche (Tomassini, 1996, pp. 127-35, 153-7; Curli, 1998, pp. 80 ss.)⁵⁶.

Dato l'aumento impressionante degli infortuni e il numero crescente di sospensioni del lavoro per malattia – nel 1917 a Milano il 25% delle giornate perse risultò derivare da malattia – la mobilitazione industriale fu indotta a intervenire in modo più sistematico riguardo alle condizioni di vita e lavoro in fabbrica. Venne prendendo piede, così, l'idea di realizzare un ufficio ispettivo all'interno della mobilitazione industriale, dal momento che quello creato nell'anteguerra aveva cessato praticamente di funzionare⁵⁷. Sorse così la Vigilanza igienico-sanitaria, organismo che iniziò ad agire a partire dall'estate 1917, che nel 1918 fu fornito di 105 ispettori (ma in Inghilterra erano 800!) e che effettuò 1.760 controlli per un totale di 536.897 operai interessati (Tomassini, 1997, p. 158)⁵⁸. Dopo un inizio fortemente orientato verso la tutela di donne e fanciulli, l'attività dell'istituto si allargò a un campo di applicazione più vasto, in rapporto all'arretratezza delle provvidenze sociali e delle condizioni igieniche, disastrose soprattutto nelle piccole industrie e nel Sud. L'obiettivo primario delle ispezioni non era però solo quello di controllare l'osservanza delle norme, quanto (e soprattutto) quello di verificare se i certificati di malattia fossero effettivamente giustificati; come fu esplicitamente dichiarato, le ispezioni avevano come scopo principale quello «di rendere più estesa e stabile l'occupazione femminile»⁵⁹.

Sotto l'aspetto del miglioramento delle condizioni di lavoro, l'efficacia delle ispezioni fu assai ridotta; come riconobbe anche l'Ispettorato del lavoro, fu «quasi normale l'inos-

⁵⁵ Non si voleva infatti che organismi estranei alla Mobilitazione industriale, come l'Ispettorato, potessero interferire con questa. Tuttavia il Comitato centrale di mobilitazione industriale aveva accolto la proposta del ministro dell'Industria e del 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 Mobilitazione industriale]» (cfr. Comitato centrale del 5-6 ottobre, di cui Dallolio riferisce l'11 ottobre al ministro dell'Industria: Archivio Centrale dello Stato, *Carte Boselli*, sc. 1, f. 3, carta 11. La lettera di Carbonelli è ivi, f. 15).

⁵⁶ Secondo Cabrini, per tutto il 1917 l'iscrizione alla Cassa maternità delle donne che lavoravano nelle industrie sottoposte alla mobilitazione industriale era stata insignificante (Cabrini, 1918, pp. 191 ss.).

⁵⁷ Il Ministero non aveva chiesto l'esonero del personale dell'Ispettorato del lavoro, che fu in gran parte chiamato alle armi. Nel 1914 l'Ispettorato disponeva di 46 funzionari e aveva proceduto a 8.316 ispezioni. Dalla seconda metà del 1915 l'attività si era ridotta notevolmente: dalle 8.243 aziende visitate nel 1915 si passò alle 3.418 nel 1916 e alle 1.567 nel 1917 (Bianchi, 1983, pp. 145 ss.).

⁵⁸ Il servizio 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. Il Comitato centrale di Mobilitazione industriale insistette infatti 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) e che si organizzassero cucine popolari e refettori (Archivio Centrale dello Stato, b. 124; Ministero per le Armi e le Munizioni, 1918).

⁵⁹ Così il Comitato centrale di Mobilitazione industriale (Tomassini, 1997, p. 157; Einaudi, 1933, pp. 141 ss.). I controlli sulle assenze furono in seguito estesi anche alle maestranze maschili e resi più rigidi ed efficienti («Bollettino del Comitato centrale di Mobilitazione industriale», 1918, pp. 249 ss.); in caso di infortunio all'operaio spettava l'indennità per un massimo di 3 mesi.

servanza delle più semplici norme di igiene del lavoro» (Curli, 1998), dal momento che lo Stato, secondo lo stesso regolamento della mobilitazione industriale, non aveva alcun potere riguardo l'organizzazione tecnica e del lavoro delle aziende; e una circolare del giugno 1917 del Comitato centrale di mobilitazione industriale ribadì che l'elaborazione delle norme igieniche doveva tenere 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» (Bianchi, 1983, p. 148).

Tuttavia, pur con questi evidenti limiti negli obiettivi e nei criteri d'applicazione, la creazione della Vigilanza costituì un passo avanti sul piano del riconoscimento delle malattie professionali. La sua istituzione si pose all'interno di un vasto progetto di riforme assicurative e previdenziali, alcune delle quali approvate già nel 1917 – su cui ci soffermeremo tra poco – che, sebbene scarsamente applicate, fecero recuperare all'Italia, almeno sul piano normativo, parte del suo ritardo, grazie al coinvolgimento diretto dello Stato e al trasferimento dell'amministrazione della sicurezza da un sistema locale a un sistema centralizzato (Sepe, 1999, p. 10).

2.3. I piani di riforma

In Gran Bretagna, le principali riforme determinate dalla guerra furono indirizzate al riconoscimento di diritti politici e al completamento delle strutture assicurative: vennero infatti approvati il suffragio universale maschile e femminile⁶⁰ e, nel 1920, l'estensione dell'assicurazione statale obbligatoria contro la disoccupazione – che nell'anteguerra era stata prevista per pochi gruppi – a tutti i lavoratori. Dato lo sviluppo della politica sociale già raggiunto nell'anteguerra, il conflitto non produsse particolari effetti acceleratori, anzi, per certi versi esso rallentò il processo di evoluzione di riforme allargate a tutta la popolazione (Milward, 1970, pp. 41, 43, 46; Freedman, 1996, pp. 154 ss.)⁶¹. Tuttavia, grazie all'attuazione di una politica attenta e intelligente – che, oltre all'estensione dell'assicurazione statale obbligatoria e a cospicui sussidi ai disoccupati, comprese il finanziamento statale delle abitazioni popolari, la prevenzione sanitaria, l'aumento delle pensioni di anzianità e altre misure sociali – l'Inghilterra mantenne elevato il proprio livello di welfare, soprattutto quando il sistema di assistenza per tutti gli anziani bisognosi – finanziato con prelievi fiscali – fu integrato nel 1925 da un'assicurazione pensionistica.

Mentre l'Inghilterra fu indotta dagli eventi bellici a perfezionare il sistema assicurativo avviato nell'anteguerra, la Germania si aprì, negli anni del conflitto e del dopoguerra, ai principi assistenziali⁶². In seguito la Repubblica di Weimar perfezionò l'intervento: oltre ad introdurre fondamentali diritti politici (suffragio universale anche femminile, elezione diretta del presidente della Repubblica ecc.), la Germania infatti fu il primo paese a inse-

⁶⁰ Il Representation of the People Act, approvato nel febbraio 1918, estese il diritto di voto a tutti gli uomini al di sopra dei 21 anni e a tutte le donne al di sopra dei 30 anni proprietarie di immobili, o mogli di proprietari, e a quante avessero un titolo di studio di livello universitario (il limite dei 30 anni fu abolito nel 1928). Un anno più tardi fu abolita ogni discriminazione basata sul sesso per l'accesso alle libere professioni.

⁶¹ Negli anni tra le due guerre il meccanismo previdenziale risultò tuttavia insufficiente e gli operai dovettero ancora ricorrere alla *poor law* (Marrocu, 1981, p. 79).

⁶² Secondo Ritter (1999, pp. 101 ss.), «la trasformazione della tradizionale assistenza ai poveri in una 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». A suo parere, già tra il 1914 e il 1918, prima dunque di Weimar, furono posti i fondamenti dello Stato sociale: l'assistenza di guerra fu 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.

rire i diritti sociali nella Costituzione – 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 purtroppo annullata dal susseguirsi degli eventi economici e politici del paese.

A partire dal 1917, anche in Italia si era fatta strada la convinzione della necessità di dar vita a riforme che fornissero un "contenuto sociale" alla guerra e di procedere a una riorganizzazione globale del sistema assistenziale e assicurativo⁶³. Il conflitto aveva messo in luce in modo drammatico l'insufficienza di un sistema previdenziale gestito da enti di beneficenza privati, non in grado di assolvere alla funzione di sostegno di migliaia di famiglie di richiamati, dei profughi e dei reduci invalidi al lavoro⁶⁴. Contemporaneamente le funzioni assunte dallo Stato nell'ambito della produzione avevano aperto nuovi campi di ineludibile azione pubblica, sia riguardo gli infortuni sia riguardo la salute e l'occupazione. Al centro delle attenzioni era essenzialmente la condizione della classe lavoratrice dell'industria e, secondariamente, delle campagne: lo scopo preventivo della legislazione sociale portava infatti a preoccuparsi soprattutto di quei settori da cui si potevano attendere i principali, e più pericolosi, fenomeni di conflittualità. Nel 1917 videro quindi la luce due importanti interventi: quello riguardante l'assicurazione infortuni agricoli e quello sull'iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia delle maestranze degli stabilimenti ausiliari.

Il decreto sull'assicurazione ai lavoratori agricoli (dai 9 ai 75 anni) copriva una grave lacuna del sistema assicurativo italiano; nonostante i dibattiti e le proposte a favore, nessuna norma era stata infatti emanata riguardo a una specifica tutela giuridica di tutti i lavoratori dell'agricoltura (solo alcune categorie di subordinati ne avevano goduto nel 1904); lacuna 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. La riforma rientrava inoltre nel piano di recupero del consenso dei combattenti, in larga maggioranza provenienti dalle campagne. Assai favorevoli a un'assicurazione obbligatoria erano le classi padronali, impazienti di sottrarsi alle responsabilità giudiziarie connesse all'infortunio⁶⁵.

⁶³ «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 [...] – aveva scritto un autorevole esponente politico, P. Bertolini, già ministro dei Lavori pubblici e delle Colonie –. Invero all'intento di guadagnare o 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 sieno 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» (Bertolini, 1918, p. 158) (corsivo nostro). Parallelamente, avvertiva il Bachi (1918, p. 304), «era maturata la convinzione della necessità del riconoscimento dei diritti degli occupati: 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».

⁶⁴ Le difficoltà di azione degli istituti pubblici che nel periodo giolittiano avevano costituito il sostegno della legislazione sociale – come l'Ispettorato del lavoro, il Consiglio del lavoro, il Consiglio della previdenza – si erano accentuate anche in rapporto al fatto che le emergenze belliche avevano imposto deroghe alle leggi di tutela (Sepe, 1999, p. 155).

⁶⁵ Il D.Lgt. del 23 agosto 1917, n. 1450, entrò in vigore il 1° maggio 1918, ma fu applicato solo a partire dal 1° maggio 1919 (fu poi modificato, sia riguardo agli infortuni agricoli che industriali, nel 1921, inserendo un limite di mercede e di salario: legge del 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, ma escludeva le malattie professionali, salvo quelle figurabili come infortunio; prevedeva inoltre indennità inferiori a quelle degli operai industriali. Sui precedenti e sull'iter cfr. Cherubini (1971, pp. 42-9: a p. 48 i dati sugli infortuni a partire dal 1919; 1977, pp. 194-211); Cherubini, Piva (1998, pp. 222-33). Ma le norme circa gli obblighi assicurativi furono in agricoltura, come nelle piccole industrie, ampiamente eluse (Bachi, 1919, p. 307).

L'altra norma emanata in periodo bellico, il decreto sull'iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (D.L. 29 aprile 1917, n. 670, e norme di esecuzione 5 ottobre 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). Il decreto rispondeva a 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 morbidità ecc.). L'emanazione della normativa rispondeva però anche ad un'altra sollecitazione, 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 a un risparmio coatto, convogliato in organismi che fornissero contributi agli operai disoccupati, dei quali si prevedeva la forte pressione una volta finito il conflitto (Segreto, 1983a, pp. 122-37).

A partire dal settembre 1916 si erano tenute varie riunioni presso il Comitato centrale di Mobilitazione industriale 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 ("Bollettino dell'Ufficio del lavoro", 1917, p. 122)⁶⁶. 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'iscrizione⁶⁷. L'esistenza di tale fondo, unitamente all'imprescindibilità di adeguare l'Italia ai livelli legislativi degli altri paesi europei (tra cui quelli, più avanzati, dell'Austria, data l'annessione delle terre "redente") spinsero 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 instaurare – in risposta alle pressioni industriali, operaie e dell'opinione pubblica – un diretto contributo dello Stato nell'ammontare pensionistico (D.L. del 21 aprile 1919, n. 603, in vigore dal 1° luglio 1920)⁶⁸. La norma segnava un notevole passo avanti nella legislazione sociale italiana: per la prima volta, infatti, una

⁶⁶ Circa la caduta delle obiezioni e l'accettazione del principio assicurativo cfr. Bachi (1919, pp. 320 ss.; 1920, pp. 386-93; sull'opposizione da parte operaia cfr. pp. 389 ss.).

⁶⁷ Le pressioni industriali influirono certamente sulla liquidazione della mobilitazione industriale e di tutta l'esperienza connessa (ma anche i sindacati erano contrari al mantenimento dell'istituto, soprattutto a causa del regime disciplinare da esso inaugurato). Per tale motivo, a differenza della Francia e dell'Inghilterra, in Italia non venne costituito un apposito Ministero per la Ricostruzione (Segreto, 1983b, p. 333). Tuttavia nel 1920 fu istituito un Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, che ebbe però vita stentata a causa di una cronica insufficienza di risorse; fu infine soppresso da Mussolini nel 1923.

⁶⁸ 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 (Gustatane, 1989, pp. 88-92, che ricorda come il progetto soffrì dell'opposizione di Beneduce, convinto che l'onere per lo Stato e gli industriali fosse troppo alto).

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 (Bartocci, 1999, pp. 230 ss.)⁶⁹. Ma anche in questo caso l'applicazione della legge «procedette a rilento» (Bachi, 1922, p. 384)⁷⁰.

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 fosse destinato a un fondo per la disoccupazione involontaria, presso la Cassa depositi e prestiti⁷¹. 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 morali⁷²; nel 1919 furono emanati altri provvedimenti contro la disoccupazione, e in particolare il decreto regio del 19 ottobre 1919, n. 2214, che prevedeva l'assicurazione obbligatoria di tutti i lavoratori presi in considerazione dalla legge sull'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa nazionale per le assicurazioni.

Questi interventi – ai quali si aggiunsero, nell'ambito del lavoro, la conquista delle 8 ore, le commissioni interne, i contratti collettivi e i minimi di paga in alcuni settori, l'indennità caroviveri, l'imponibile e il collocamento in agricoltura, e, nell'ambito dei diritti civili, alcune norme a favore della condizione femminile, come l'accesso a professioni dalle quali le donne erano escluse (ad esempio 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 dell'immediato dopoguerra. 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 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», con-

⁶⁹ Lo Stato contribuiva con 100 lire su ogni pensione liquidata e assumeva l'onere riguardo al servizio militare compiuto tra il 24 maggio 1915 e il 30 giugno 1920; per alcune categorie di lavoratori autonomi era proposta l'assicurazione volontaria, con un certo concorso dello Stato; su tutta la riforma cfr. Cherubini (1977).

⁷⁰ Nel 1920 vennero presi provvedimenti per la previdenza e l'assistenza del personale statale, sulla maternità e sulla sanità (Silei, 2003, pp. 190 ss.).

⁷¹ Il problema della disoccupazione era stato già in parte affrontato durante la neutralità, per ovviare al fenomeno indotto dalla crisi economica e dal ritorno degli emigrati, ma con cifre di scarsissima rilevanza. 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 marzo 1917, ma spesso le industrie si rifiutavano (così ad esempio la Westinghouse: Archivio Centrale dello Stato, b. 270). Dietro pressione sindacale fu emanato un nuovo decreto (9 febbraio 1918) 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 6 settimanali; nel novembre 1921 il sussidio fu esteso agli impiegati privati, con retribuzione mensile non superiore a 800 lire (Bachi, 1918, p. 243; 1919, pp. 184, 304; 1920, pp. 390-3; 1922, p. 384; cfr. anche Pino Branca, 1922, p. 112; Cherubini, Piva, 1998, pp. 240-6).

⁷² I sussidi di disoccupazione non venivano però concessi a lavoratori assenti per malattie, ai disoccupati stagionali e, sovente, a coloro che non fossero stati impiegati anche prima della guerra. 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 del 30 dicembre 1923.

nesso 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 (Vecchio, 1988, p. 21; Colombo, 1983, pp. 386-427)⁷³.

La lacuna più grave si verificò nel campo dell'assistenza sanitaria, della quale la guerra aveva dimostrato l'urgenza, essendosi prodotta una forte recrudescenza di alcune forme morbose, come la tubercolosi, ed essendosi determinato un notevole peggioramento generale dello stato di salute della popolazione. Non giunse infatti a compimento il progetto di un'assicurazione contro le malattie, nonostante la guerra avesse messo in luce la fragilità del sistema mutualistico su base volontaria. L'opportunità di superare gli argini dell'assistenza filantropica e di beneficenza era già stata posta negli anni di guerra: nell'agosto del 1917 era stata addirittura istituita una commissione parlamentare per lo studio dell'assistenza malattie che, nel gennaio 1920, presentò un progetto di assicurazione obbligatoria contro le malattie, esteso non solo a tutti i lavoratori al di sotto di un certo reddito (compresi alcuni autonomi), ma anche ai disoccupati; 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, a cui però si aggiunse l'ostilità delle forze clericali che controllavano il sistema delle istituzioni pubbliche di beneficenza (Vicarelli, 1997, pp. 226-39; Preti, 1982, pp. 813-4; Cherubini, Piva, 1998, pp. 260 ss.). 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.

L'assenza di una riforma dell'assistenza sanitaria rendeva irrealizzabile qualsiasi progetto "universalistico" e qualsiasi prospettiva di addivenire anche in Italia ad assicurazioni globali, istituendo, in luogo di assicurazioni obbligatorie, previdenze sociali a carico dello Stato. Fallì il progetto Rava, elaborato all'interno della commissione per il dopoguerra (la cosiddetta "Commissionissima"), favorevole ad un'assicurazione obbligatoria globale per i "rischi del lavoro" che comprendesse anche i lavoratori autonomi e il ceto medio⁷⁴. Il problema della previdenza sociale fu al centro di dibattiti, di congressi e di articoli. Ma con la sconfitta delle sinistre, con la paralisi del Parlamento e la rapida involuzione politica, i progetti di riforma furono presto accantonati e divenne inattuale ogni progetto di intervento coordinato e globale.

La guerra aveva inferto una sferzata alla politica sociale, facendo in parte recuperare all'Italia il distacco normativo che la separava dagli altri principali paesi europei; ma la legislazione – approvata sotto la spinta dell'urgenza bellica e del clima post-bellico e accolta, quindi, in quanto "necessità politica" – rimase condizionata dal suo carattere di prevenzione. Data la rapida e irreversibile involuzione politica del dopoguerra, anche le innovazioni nell'ambito del lavoro ebbero un'applicazione effimera. Con il fascismo, lo Stato prese le distanze dalle politiche sociali (in particolare da quelle in favore dei lavoratori agricoli) elaborate nel periodo bellico e post-bellico. Ripresero il sopravvento gli obiettivi strutturali e venne accentuato il carattere discrezionale dell'erogazione delle prestazioni; eli-

⁷³ 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.

⁷⁴ L'assicurazione avrebbe dovuto coprire infortuni, maternità, invalidità, malattie professionali, disoccupazione; sui progetti di riforma della commissione cfr. Bartocci (1999, pp. 234 ss.); Ferrera (1993, pp. 219 ss., 226 ss., 229). Cessarono con la fine della guerra quasi tutti i provvedimenti presi per sopperire ai bisogni della popolazione, se si escludono le norme contro la disoccupazione, i sussidi ai mutilati e alle famiglie dei caduti e il blocco dei fitti.

minate le società di mutuo soccorso, fu costituita una miriade di mutue di categoria (e poi federazioni nazionali ed enti nazionali), funzionali ad una politica di concessione di privilegi – rivolti in particolare ai ceti medi – in cambio di consensi settoriali. Dopo i timidi tentativi di riforma del periodo giolittiano e la parentesi di apertura sociale legata alla guerra e al dopoguerra, il modello italiano, sorto con obiettivi di controllo sociale al momento dell'emergere della questione operaia, ritornò, esasperandoli, ai suoi caratteri originari.

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 gli Stati a limitare gli interventi di welfare e a intervenire più nel campo economico che in quello sociale: e tale tendenza si accentuò con il 1929, quando molti governi si adoperarono proprio per impedire l'ampliamento del welfare⁷⁵. Gli interventi nel sociale stimolati dalla guerra erano stati generati da una duplice sollecitazione: avevano rappresentato la risposta necessaria alla nuova società di massa scaturita dal conflitto e 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.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBER J. (1983), *Lo sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione*, in P. Flora, A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1986), *Dalla carità allo Stato sociale*, il Mulino, Bologna.
- AMORETTI F. (1989), *Le politiche sociali in età giolittiana*, "Stato e Mercato", 27.
- AQUARONE A. (1981), *L'Italia giolittiana (1896-1915)*, vol. I, *Le premesse politiche ed economiche*, il Mulino, Bologna.
- ASCOLI U. (1984), *Il sistema italiano di welfare*, in Id. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2002), *Le caratteristiche fondamentali del welfare state italiano*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza, individui, classi sociali, collettività nella storia contemporanea*, Ministero per i Beni culturali, Roma.
- BACHI R. (1918), *L'Italia economica nel 1917*, S. Lapi, Città di Castello.
- ID. (1919), *L'Italia economica nel 1918*, S. Lapi, Città di Castello.
- ID. (1920), *L'Italia economica nel 1919*, S. Lapi, Città di Castello.
- ID. (1922), *L'Italia economica nel 1921*, S. Lapi, Città di Castello.
- BARTOCCI E. (1995), *Alle origini del welfare state*, in V. Cotesta (a cura di), *Il Welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Donzelli, Roma.
- ID. (1999), *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Donzelli, Roma.
- BERTOLINI P. (1918), *Assicurazioni operaie o provvidenze sociali?*, "Nuova Antologia", 1° marzo.
- BIANCHI B. (1982), *Salute e rendimento nell'industria bellica (1915-1918)*, in M. L. Betri, A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Franco Angeli, Milano.
- EAD. (1983), *Salute e intervento pubblico nella industria di guerra*, in G. Procacci (a cura di), *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, Franco Angeli, Milano.

⁷⁵ Di fronte all'allargamento delle sfere sociali, i governi reagirono con un ritorno all'«ortodossia» (Carpinelli, Melis, 1996, p. 157). Gli effetti delle crisi economiche – quella dell'immediato dopoguerra e quella del 1929 – furono però ambivalenti: in alcuni paesi esse produssero un'involuzione delle prestazioni sociali, in altri (USA, Gran Bretagna, paesi nordici) contribuirono allo sviluppo del sistema alla fine degli anni '30: cfr. Ritter (1999, p. 105); Girotti (1998, pp. 186-95).

- "BOLLETTINO DEL COMITATO CENTRALE DI MOBILITAZIONE INDUSTRIALE" (1918), febbraio-marzo.
 "BOLLETTINO DELL'UFFICIO DEL LAVORO" (1917).
- BONELLI F. (1989), *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture. Atti del Convegno, Roma, 9-10 novembre 1988*, supplemento al n. 1 di "Previdenza Sociale", Roma.
- ID. (1992), *Appunti sul Welfare State in Italia*, "Studi Storici", 2-3.
- CABRINI A. (1914), *La legislazione sociale (1859-1913)*, Bontempelli, Roma.
- ID. (1918), *La mobilitazione industriale nel 1917. I problemi del lavoro*, "Nuova Antologia", 16 maggio.
- CARPINELLI S., MELIS G. (1996), *Lo Stato e le istituzioni*, in *Novecento*, "Parolechiave", 12.
- CASALINI M. (1916), *L'assistenza agli orfani dei contadini caduti in guerra*, "Nuova Antologia", 1° dicembre.
- CESCHINI D. (2006), *Gli esuli di Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Laterza, Roma-Bari.
- CHERUBINI A. (1971), *Note sulle assicurazioni sociali in Italia dal 1915 al 1921*, "Previdenza Sociale", 1.
- ID. (1977), *Storia della previdenza sociale (1860-1960)*, Editori Riuniti, Roma.
- CHERUBINI A., PIVA I. (1998), *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Franco Angeli, Milano.
- COLOMBO P. (1983), *I progetti di riforma del Consiglio superiore del lavoro: rappresentanza professionale e trasformazioni del sistema rappresentativo-elettivo*, in G. Vecchio (a cura di), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Franco Angeli, Milano.
- CONTI F., SILEI G. (2005), *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma.
- CROCELLA C. (2002), *Etica e amministrazione: due crisi che s'intrecciano*, in C. Crocella, F. Mazzonis (a cura di), *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, Camera dei Deputati, Roma.
- CURLI B. (1998), *Italiane al lavoro, 1914-1920*, Marsilio, Venezia.
- DAVIS J. A. (1989), *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Franco Angeli, Milano.
- DEGLI ESPOSTI F. (2001), *Stato, società ed economia nella prima guerra mondiale. Una bibliografia*, Pàtron, Bologna.
- DE STEFANI A. (1926), *La legislazione economica della guerra*, Laterza, Bari-New Haven.
- EINAUDI L. (1933), *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra*, Laterza, Bari-New Haven.
- ERMACORA M. (2005), *Cantieri di guerra. Il lavoro dei civili nelle retrovie del fronte italiano (1915-1918)*, il Mulino, Bologna.
- EWING K. D., GEARTY C. A. (2000), *The Struggle for Civil Liberties. Political Freedom and Rule of Law in Britain 1914-1945*, Oxford University Press, Oxford.
- FARACE A. (1917), *I patronati per gli orfani dei contadini morti in guerra*, "Nuova Antologia", 1° aprile.
- FARGION V. (1977), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, il Mulino, Bologna.
- FAUST A. (1981), *State and Unemployment in Germany 1890-1918. Labor Exchanges, Job Creation and Unemployment Insurance*, in W. J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Croom Helm, London.
- FELDMAN J. D. (1992), *Army, Industry and Labor in Germany 1914-1918*, Berg, Providence-Oxford.
- FERRERA M. (1984), *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1994), *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, "Passato e Presente", 32.
- FLORA P., ALBER J. (1983), *Sviluppo dei "Welfare states" e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. Flora, A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- FRANCHINI V. (1932), *La Mobilitazione industriale dell'Italia in guerra*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- FREEDEN M. (1996), *Partiti e ideologie nella Gran Bretagna postbellica*, in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, il Mulino, Bologna.
- GAETA L., VISCONTI A. (1999), *L'Italia e lo Stato sociale*, in G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- GEYER M. H. (1991), *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*, "Ricerche Storiche", 3.
- GIROTTI F. (1998), *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.
- GOZZI G. (1988), *Modelli politici e questione sociale in Italia e Germania fra Otto e Novecento*, il Mulino, Bologna.
- GUSTATANE E. (1989), *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previdenza 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*, supplemento al n. 1 di "Previdenza Sociale", Roma.
- HARDACH G. (1982), *La prima guerra mondiale 1914-1918*, ETAS Libri, Milano.
- HENNOCK E.P. (1981), *The Origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914*, in W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Croom Helm, London.
- KAEUBLE H. (1990), *Verso una società europea. Storia sociale dell'Europa 1880-1980*, Laterza, Roma-Bari.
- KOCKA J. (1984), *Facing Total War. German Society 1914-1918*, Berg, Providence-Oxford.
- LEVRA U. (1975), *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Feltrinelli, Milano.
- MARROCU L. (1981), *Laburismo e Trade Unions. L'evoluzione del movimento operaio in Gran Bretagna 1867-1926*, De Donato, Bari.
- ID. (1992), *Il salotto della signora Webb*, Editori Riuniti, Roma.
- MARUCCO D. (1984), *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Franco Angeli, Milano.
- MAZZONIS F. (2002), *Un dramma borghese. Storia della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra*, in C. Crocella, F. Mazzonis (a cura di), *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, Camera dei Deputati, Roma.
- MILWARD A. S. (1970), *The Economic Effects of the Two World Wars in Britain*, Macmillan, London.
- ID. (1998), in S. Pons (a cura di), *L'età degli estremi. Discutendo con Hobsbawm del secolo breve*, Carocci, Roma.
- MINISTERO PER LE ARMI E LE MUNIZIONI (1918), *La vigilanza igienico-sanitaria negli stabilimenti ausiliari*, "Bollettino del Comitato centrale di Mobilitazione industriale", 1-2, Roma.
- O'CONNOR J. (1977), *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, Torino.
- PACI M. (1984), *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- PINO BRANCA A. (1922), *Cinquant'anni di economia sociale in Italia*, Laterza, Bari.
- POMBENI P. (1998), *La politica nell'Europa del '900*, Laterza, Roma-Bari.
- PRETI D. (1982), *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 lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Franco Angeli, Milano.
- PROCACCI G. (1999), *Dalla rassegnazione alla rivolta. Mentalità e comportamenti popolari nella Grande Guerra*, Bulzoni, Roma.
- EAD. (2006), *La società come una caserma. La svolta repressiva degli anni di guerra*, in B. Bianchi (a cura di), *La violenza contro la popolazione civile. Deportati, profughi, internati*, Unicopli, Milano; anche in "Contemporanea", 3, 2005.
- Relazione della Commissione parlamentare d'Inchiesta per le spese di guerra (6 febbraio 1923) (1923)*, I, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma.
- RICCI U. (1939), *La politica annonaria dell'Italia durante la Grande Guerra*, Laterza, Bari.
- RITTER G. A. (1989), *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", 5.
- ID. (1999), *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- RODOTÀ S. (1995), *Le libertà e i diritti*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma.
- ROMANELLI R. (1979), *L'Italia liberale (1861-1900)*, il Mulino, Bologna.
- SABBATUCCI G. (1974), *I combattenti nel primo dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari.
- SEGRETO L. (1983a), *Pensioni operaie e previdenze sociali per il dopoguerra. Un confronto tra stato, industriali e classe operaia*, in G. Procacci (a cura di), *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, Franco Angeli, Milano.
- ID. (1983b), *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*, il Mulino, Bologna.
- SEPE S. (1999), *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Giuffrè, Milano.
- SERPIERI A. (1930), *La guerra e le classi rurali italiane*, Laterza, Bari-New Haven.
- SILEI G. (2003), *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. 1, *Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Laica, Manduria-Bari-Roma.

- TOMASSINI L. (1996), *Approvisionnement, protestation et propagande pendant la première guerre mondiale*, "Guerres et conflits contemporains", 183.
- ID. (1997), *Lavoro e guerra. La Mobilitazione industriale italiana 1915-1918*, ESI, Napoli.
- ID. (2001), *Il mutualismo in Italia*, in *Assistenzialismo e politiche di controllo*, in AA.VV., *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale nell'Italia liberale e fascista*, "Materiali di discussione", Università degli Studi di Modena.
- VECCHIO G. (1988), *Il Consiglio superiore del lavoro come problema storiografico*, in Id. (a cura di), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Franco Angeli, Milano.
- VICARELLI G. (1997), *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, il Mulino, Bologna.
- WEHLER H. U. (1981), *L'impero guglielmino 1871-1918*, De Donato, Bari.
- WINTER J. M. (1985), *The Great War and the British People*, Macmillan, London.
- WOLFE A. (1981), *I confini della legittimazione*, De Donato, Bari.