

## CENTO ANNI FA NASCEVA IL MINISTERO PER IL LAVORO E LA PREVIDENZA SOCIALE\*

di Flavio Quaranta

*The Ministry of Labour  
and Social Security Turns 100*

Questo saggio si propone di tracciare una breve memoria nel centenario della nascita del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Dopo aver percorso le tappe che, da inizio Novecento, hanno portato allo scorporo dal Ministero dell'agricoltura, voluto dal Primo ministro Francesco Saverio Nitti nel 1920, viene evidenziata l'opera di Mario Abbiate, suo primo titolare. Il fascismo abolì il ministero nel 1923 (insieme al Consiglio superiore del lavoro), che risorse dopo la tragedia della Seconda guerra mondiale e il ritorno alle libertà democratiche.

*Parole chiave:* storia, diritto del lavoro, stato sociale, politiche sociali, assicurazioni sociali.

On the occasion of the centenary of the Ministry of Labour and Social Security, the paper aims to give a short account of the history of this institution. After going through the stages that, since the beginning of the XX century, led to the spin-off from the Ministry of Agriculture, decided by Prime Minister Francesco Saverio Nitti in 1920, the article deals with the term of office of Mario Abbiate, the first Minister of Labour and Social Security. The ministry was abolished by the fascist regime in 1923 (together with the Higher Labour Council), and was reinstated after the tragedy of WWII, and the restoration of democratic freedoms.

*Keywords:* history, labour law, welfare state, social policies, social insurance.

### 1. INTRODUZIONE

Cento anni fa, con R.D. 3 giugno 1920, n. 700 durante la fase finale del secondo governo Nitti, nasceva il Ministero per il lavoro e la previdenza sociale, a capo del quale fu posto il senatore Mario Abbiate<sup>1</sup>. Il fatto che si fosse scelta la via della decretazione d'urgenza, scavalcando di fatto le prerogative parlamentari, non era prassi inconsueta poiché già per alcuni fondamentali provvedimenti di natura assicurativa e previdenziale emanati in quel periodo – come l'istituzione nel 1917 dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni agricoli o, nel 1919, quella di invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria – era stato necessario intervenire con immediatezza, sia per testimoniare la riconoscenza del Paese nei confronti delle classi popolari, contadine soprattutto, che più di altre avevano sofferto le

Flavio Quaranta, Società Storica Vercellese, Via Fratelli Garrone 20, 13100 Vercelli; fl.quaranta@inail.it.

\* Il presente studio è stato originariamente pubblicato sul "Bollettino Storico Vercellese", 94, 2020. L'autore ringrazia il direttore, Prof. Giorgio Tibaldeschi, per l'autorizzazione alla riproduzione nella rivista "Economia & Lavoro".

<sup>1</sup> Dora Marucco, professoressa emerita di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università degli Studi di Torino, ha avuto il merito di avere aperto in Italia agli studi sulle origini del Ministero del lavoro. Si veda, in particolare, Marucco (2008 e 2015).

conseguenze della guerra, sia per arginare le tensioni del violento scontro sociale in corso<sup>2</sup>. Non più estenuanti dibattiti parlamentari accompagnati da progetti di legge decaduti o mai discussi, ma provvedimenti di rapida approvazione governativa, col beneplacito di un ristretto numero di ministri. La Grande guerra aveva portato con sé un'eredità molto pesante, soprattutto nel campo economico e sociale, creando di fatto condizioni che esigevano un maggiore impegno da parte dello Stato nell'assicurare migliori condizioni di vita ai lavoratori, a cominciare dai militari ritornati dal fronte. Il sistema previdenziale e assistenziale, nonostante gli indubbi progressi d'età giolittiana, mostrò in maniera evidente la propria fragilità, mettendo in rilievo il suo carattere fondamentalmente arretrato rispetto ai tempi nuovi<sup>3</sup>.

La creazione del Ministero del lavoro, che avveniva dopo 20 anni di discussioni e proposte, era parte qualificante del programma politico del governo Nitti, basato su un programma di "riformismo produttivistico" mirante a unire strettamente Stato, produzione e lavoro, dando ai pubblici poteri il compito di svolgere opera di coordinamento e di direzione delle forze interessate<sup>4</sup>. La "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali" – la più antica rivista del settore – allora denominata "Rassegna della previdenza sociale", accolse positivamente il nuovo Ministero, nonostante avesse riscontrato un certo "aggruppamento" degli uffici, razionale ma affrettato a causa della rapida costituzione, dichiarandosi tuttavia lieta «della determinazione del Governo che tornerà certamente gradita alle classi industriali e lavoratrici, come lo è ai vari Istituti che si occupano della gestione delle assicurazioni sociali»<sup>5</sup>.

L'articolo evidenziava come il problema degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali – queste ultime non erano ancora tutelate nel nostro ordinamento – si sarebbe presto imposto al nuovo ministero, nutrendo però fiducia che esso si sarebbe studiato nelle sue particolari peculiarità che lo distinguevano da ogni altro problema di previdenza sociale. E concludeva:

L'assicurazione contro gli infortuni, che fu la prima assicurazione sociale adottata in Italia e che da oltre un ventennio si applica in forma obbligatoria, dovrà essere considerata in base alla esperienza compiuta e non confusa con altre forme di assicurazione da cui si differenzia per il carico dei contributi e per le caratteristiche necessità tecniche e di applicazione. Su questo problema ormai già maturo attendiamo fiduciosi l'opera del nuovo Ministro On. Labriola, cui inviamo un deferente saluto, come un caldo elogio rivolgiamo all'On. Abbiate che, nel breve periodo di permanenza al Governo, riuscì ad effettuare l'istituzione del nuovo Ministero (ivi, p. 3).

Questo saggio si propone di evidenziare alcuni momenti di questo importante centenario, sottolineando soprattutto la figura di Mario Abbiate, che ne fu il primo titolare<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Sulla decretazione d'urgenza del periodo, si vedano Silei (2003b, pp. 177-98) e Procacci (2013).

<sup>3</sup> Sull'evoluzione della tutela assicurativa nei confronti dei lavoratori, nel pieno dell'emergenza post-bellica e conseguente crisi sociale, si veda Sepe (1999, pp. 153-9).

<sup>4</sup> Su Francesco Saverio Nitti, statista di sorprendente modernità, mai abbastanza ricordato dalla storiografia, si vedano Barbagallo (1984) e Vetrutto (2013).

<sup>5</sup> "Rassegna della previdenza sociale", 6, 1920, p. 2. Nata col nome di "Bollettino" nel gennaio del 1914, questa rivista, promossa prima dalla Cassa nazionale infortuni, poi dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), è la decana tra i periodici editi dagli enti previdenziali. Ebbe nel tempo varie denominazioni: "Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale", "Rassegna sociale", "Rassegna della previdenza sociale", "Infortuni e malattie professionali", fino ad arrivare, nel 1944, a quella attuale: "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali".

<sup>6</sup> Sul primo titolare del Ministero del lavoro, si veda ora Abbiate (2015), che amplia e aggiorna l'unica e datata biografia di Baldi (1958). In occasione del novantesimo anniversario dell'istituzione del Ministero del lavoro era stato dedicato a Mario Abbiate un breve profilo biografico, si veda Quaranta (2010).

## 2. LA GESTAZIONE IN ETÀ GIOLITTIANA: MUTUALISTI E SOCIALISTI

Nonostante il lavoro agricolo fosse ancora quello prevalente, l'ultimo decennio di fine Ottocento vide anche l'Italia affacciarsi sullo scenario europeo come Paese industrializzato. I problemi che questo comportò fecero nascere, come noto, la questione sociale e una prima articolazione di quello che sarà definito "diritto del lavoro"<sup>7</sup>. Il 1898 può essere preso come anno simbolo dell'evoluzione in atto, poiché fu teatro sia della prima legge per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro – pietra miliare nella storia del nostro Stato sociale – sia della repressione a Milano dei tumulti per l'aumento del prezzo del pane: come è stato notato, a ben riflettere, i destinatari delle tutele di legge e delle cannonate dell'esercito erano sempre gli stessi, gli operai (Gaeta, 2013, p. 20).

Anche per la nascita del Ministero del lavoro, così come per la nascita delle assicurazioni sociali, il movimento mutualistico fu in prima linea nella rivendicazione. Fin dal primo Congresso nazionale della previdenza tra le società di mutuo soccorso, tenutosi a Milano nei giorni 29 e 30 giugno 1900, il tema – anche se non previsto nel programma ufficiale – fu posto all'attenzione dei partecipanti. Nella seduta inaugurale del 29 giugno, in particolare, dopo il saluto del presidente della commissione organizzatrice, Antonio Maffi, prese la parola Giuseppe Mussi, sindaco di Milano. Dopo aver evidenziato l'importanza della nascente legislazione sociale in Italia, con particolare attenzione ai temi che sarebbero stati discussi dai congressisti (vale a dire la necessità dell'organizzazione collettiva delle società di mutuo soccorso, la riforma della Cassa nazionale di previdenza per le pensioni degli operai, nonché maggiori tutele per il lavoro femminile), aveva lanciato un po' a sorpresa l'idea dell'istituzione di un Ministero del lavoro:

Molte leggi di indole economica attendono sanzione definitiva; ma l'azione della burocrazia ministeriale è spesso snervante, di fronte alla urgenza, alla modernità, alla gravità di tali problemi, e bene sarebbe che in Italia venisse a sostituire il Ministero di agricoltura e commercio – sovraccarico di cure svariate – un vero e proprio Ministero del lavoro, la cui opera efficace e pratica si svolgesse realmente nel mondo dei lavoratori. (*Vivi e prolungati applausi*). Ed io vorrei che questa idea bandita da Milano, che se non è la capitale politica dello Stato, è però antesignana nelle vie del progresso economico (*Grandi applausi. Grida di: Viva Milano!*)<sup>8</sup>.

Toccherà a Libero Del Bondio presentare ai delegati la proposta d'istituire un Ministero del lavoro, firmata da parecchi congressisti, tra i quali il futuro direttore dell'Ufficio del lavoro, Giovanni Montemartini, in rappresentanza di circa 50 associazioni:

Il Congresso, considerata e affermata l'importanza dei temi proposti e delle discussioni avvenute [...] affida alla Commissione che il Congresso ha testé nominata, [...] il mandato di insistere presso i nostri rappresentanti alla Camera perché venga studiata l'importante proposta del presidente onorario del Congresso, on. Mussi, di istituire un Ministero del lavoro (ivi, p. 224).

Per ciò che concerne l'aspetto delle strutture amministrative, l'obiettivo dei mutualisti, in cui preponderante era l'apporto dei socialisti, era la separazione delle competenze della materia del lavoro dal Ministero d'agricoltura, industria e commercio, tramite la nascita di

<sup>7</sup> Si vedano, sul tema, Castelvetri (1994) e Passaniti (2008).

<sup>8</sup> *Resoconto del congresso della previdenza fra le Società di mutuo soccorso d'Italia, Milano, 29-30 giugno 1900, Como 1900*, p. 144. Sull'importanza dei congressi quali volano della prima legislazione sociale e del movimento sindacale in Italia, si veda Gramegna (2006).

un dicastero apposito. Superata la crisi di fine secolo, uno dei punti qualificanti nelle richieste della parte economica del “programma minimo” socialista, esposto al VI Congresso del Partito socialista italiano (PSI), che si tenne dall’8 all’11 settembre 1900 a Roma – il primo importante avvenimento politico dopo l’avvento del ministero Saracco e l’insediamento del nuovo sovrano –, era stato proprio l’istituzione di uffici e di “un ministero del lavoro” (Candeloro, 1976, p. 85).

La stagione che stava vivendo il Paese era di profonda trasformazione, come ebbe a ribadire alla Camera dei deputati Giovanni Giolitti, il 4 febbraio 1901, in uno dei discorsi parlamentari più importanti mai ascoltati nelle nostre aule, soprattutto per la sua apertura alle organizzazioni operaie quali rappresentanti legittime degli interessi dei lavoratori. Questo discorso, di fatto, segnò l’avvento del duo Zanardelli-Giolitti al governo, l’avvio della cosiddetta “svolta liberale” e l’inizio dell’età giolittiana<sup>9</sup>.

La nascita di tale ministero, autonomo e avente come tema il lavoro, era stata perorata nel maggio 1901 in occasione della discussione sul bilancio del Ministero d’agricoltura, industria e commercio, all’interno di un più vasto programma di riforme sociali. A tal proposito, il socialista Angiolo Cabrini aveva affermato:

Crediamo facile sviluppare una proposta che lo scorso anno, un uomo che fu onore di questa tribuna, e che rappresentò per lunghi anni il collegio politico che mi onoro di rappresentare, lanciò nel congresso nazionale della previdenza: la proposta cioè avanzata dall’on. Mussi, per la sollecita istituzione del Ministero del lavoro. Perché, come c’è un Ministero per l’agricoltura, per l’industria e per il commercio, deve esserci anche un Ministero che provveda ai bisogni del lavoro. Sicuro! Come c’è un Ministero per le poste, per i telegrafi e per gli altri servizi pubblici, anche per il lavoro deve sorgere un Ministero apposito<sup>10</sup>.

La nascita dell’Ufficio del lavoro, accompagnata da quella del Consiglio superiore del lavoro, istituiti con legge 29 giugno 1902, n. 246 (richiesti con forza al secondo Congresso nazionale della previdenza, tenutosi a Reggio Emilia nel 1901), rappresentò un ulteriore passo verso la creazione del Ministero del lavoro<sup>11</sup>. Nella prima, storica adunanza del 14 settembre 1903, prese la parola Filippo Turati, il quale – dopo i saluti di rito, inneggianti alla cooperazione tra imprenditori e prestatori d’opera, con particolare attenzione al lavoratore “contraente debole” del rapporto di lavoro – non aveva mancato di osservare:

Dirò da ultimo, e credo anche qui di interpretare il comune sentimento, che questo Istituto, di cui inauguriamo i lavori, non è altro che un germe. E noi auspichiamo il giorno in cui quest’Ufficio del lavoro diventerà il “Ministero del Lavoro” e questo Consiglio sarà mutuato nel gran “Parlamento del Lavoro Italiano”, incaricato di secondare lo svolgimento economico e di agevolare la creazione di quel nuovo diritto operaio, di cui è gravida la società presente; le convulsioni di questa non sono che i susulti di cotesto formidabile feto nelle sue viscere<sup>12</sup>.

In merito alla proposta dello stesso Turati di aggregare i servizi inerenti il lavoro, previdenza e assicurazioni sociali nell’Ufficio del lavoro, rispondeva Luigi Luzzatti, due giorni dopo, il 16 settembre 1903:

<sup>9</sup> Su Giolitti, l’unico statista che ha dato un nome a un’epoca della storia d’Italia, si veda Mola (2019).

<sup>10</sup> Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXI, *Discussioni*, 15 maggio 1901, p. 3867.

<sup>11</sup> Si veda, sul tema, Vecchio (1988).

<sup>12</sup> Atti del Consiglio superiore del lavoro, 1ª Sessione ordinaria dell’anno 1903, Roma 1903, p. 9.

Io ringrazio pure Turati di avere richiamata l'attenzione del Consiglio su questo fatto. È evidente che abbiamo il servizio del lavoro e della previdenza e della tutela igienica del lavoro sparpagliato in più divisioni nel Ministero dell'agricoltura [...] A questa unione bisognerà arrivare e sarà un indizio ed un augurio del futuro Ministero del lavoro che esiste già nel Belgio e che dovrà necessariamente sorgere anche da noi: noi vi coopereremo strenuamente coll'opera del nostro Consiglio (ivi, p. 59).

La richiesta sarebbe stata ripresa dalla corrente riformista del PSI, particolarmente sensibile al problema della legislazione sociale. Turati, alla Camera, intervenendo a proposito dell'istituzione dell'Ispettorato del lavoro, diceva che i futuri funzionari di vigilanza avrebbero dovuto dipendere dall'Ufficio del lavoro e agevolare il Ministero d'agricoltura, industria e commercio, anzi, correggeva «il futuro Ministero del lavoro, se questo Ministero del lavoro uscirà dall'alta mente dei ministri per entrare nel terreno dei fatti»<sup>13</sup>.

Anche il disegno di legge presentato nel 1906 dal Ministro d'agricoltura, industria e commercio, Edoardo Pantano, nell'ambito dell'esperimento riformista conservatore del primo governo Sonnino, per istituire un Ministero del lavoro ove far convergere gli organi amministrativi di tutela dei lavoratori, quelli dell'emigrazione, della previdenza e delle assicurazioni sociali, non andò a buon fine. La breve vita del ministero Sonnino (il "governo dei cento giorni", come fu definito), dovuta all'eccessiva eterogeneità della sua base parlamentare e alla scarsa abilità di Sonnino di manovrare gruppi e partiti, fece decadere il progetto<sup>14</sup>.

### 3. SCENDE IN CAMPO NITTI

Entrato alla Camera nelle elezioni del 1904 nel segno del meridionalismo e del radicalismo democratico, Francesco Saverio Nitti intraprese inizialmente battaglie di segno non univoco, oscillando tra pragmatismo statalista e liberismo antiprotezionista, sempre però condite da una fama innovatrice capace di formulare proposte concrete per gli indirizzi di governo. Ricordando nel 1907 alla Camera, durante la discussione sul bilancio del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, la promessa fatta da Sonnino, Nitti analizzava le cause dell'insuccesso, soprattutto come l'idea di istituire un Ministero del lavoro fosse sembrata ai parlamentari "la fine del mondo":

L'on. Sonnino, che aveva molta buona volontà ma che non fu sempre felice nel suo recente tentativo, perché il risultato non corrispose sempre alla nobiltà dello sforzo, l'on. Sonnino, senza nessuna preoccupazione parlamentare, ma per sincera convinzione, annunciò che intendeva dividere il Ministero d'agricoltura in due Ministeri: il Ministero d'agricoltura e il Ministero del lavoro. La proposta dispiacque, e forse per una ragione molto semplice. [...] Il Ministero del lavoro fu creduto un Ministero di classe; e poiché accanto all'on. Sonnino vi era l'on. Pantano, parve la fine del mondo, perché un ministro del lavoro, nel concetto semplicista di molti, doveva finire con essere come il tribuno politico, come il difensore della classe dei lavoratori. Si credette a un ministero di classe, e tutta la discussione si basò sull'equivoco<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXII, *Discussioni*, 5 maggio 1906, intervento ricordato da Marucco (2015, p. 336). Sulla nascita dell'Ispettorato del lavoro, si veda Balboni (1968, pp. 85-101).

<sup>14</sup> Sul fallimento degli ambiziosi progetti di legislazione sociale di Sonnino, si veda Gentile (2003, pp. 120-8).

<sup>15</sup> Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXI, *Discussioni*, 15 febbraio 1907, p. 12015.

Il deputato di Muro Lucano proponeva la creazione del Ministero del lavoro, con una visione parzialmente difforme sia da quella propugnata dal movimento mutualista e socialista, sia dal modello da lui successivamente realizzato nel 1920. Diceva infatti Nitti:

Tutti i paesi, perfino il piccolo Belgio, hanno separato i due Ministeri. [...] Il Ministero del lavoro sarà il Ministero dell'industria e del lavoro: cioè il ministero della produzione nazionale; e riunirà l'industria, il lavoro, il commercio, l'emigrazione e la statistica; tutte cose le quali sono necessariamente unite in un concetto unico di produzione e che non possono separarsi senza danno (*ibid.*).

Nel suo terzo congresso, svoltosi a Bologna nel 1907, il partito radicale mostrava altresì interesse per l'argomento, affidando la relazione su quel tema a Vincenzo Giuffrida, in servizio allora presso il Commissariato generale dell'emigrazione, destinato a divenire, anche grazie alla lunga e stretta collaborazione con Nitti, tra i protagonisti, con Beneduce, della nascita dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA)<sup>16</sup>.

Sempre in quel 1907, sull'opportunità di istituire un ministero per garantire la risoluzione dei problemi del lavoro, vi fu una serrata polemica tra Luigi Einaudi e il direttore dell'Ufficio del lavoro, Giovanni Montemartini. Questi, in un articolo pubblicato su "Critica Sociale", aveva osservato come in Italia i problemi riguardanti i lavoratori avessero avuto fino ad allora soluzioni parziali, derivanti più da fatti contingenti che da un organico e razionale intervento dello Stato: da questo punto di vista, l'istituzione del Ministero del lavoro avrebbe consentito l'entrata nel potere esecutivo di un rappresentante diretto degli interessi della classe lavoratrice. A questo articolo rispose con grande tempestività Luigi Einaudi, con un intervento sul "Corriere della Sera", sostenendo che proprio il contrasto tra i vari organi consultivi dello Stato, non solo il Consiglio superiore del lavoro, ma anche quelli dell'industria e della previdenza, aveva salvato l'Italia dal pericolo che a tutti i problemi fosse data la medesima soluzione, mentre creare un ministero *ad hoc* – che necessariamente si sarebbe suddiviso in direzioni generali, divisioni e ispettorati – non avrebbe eliminato ritardi e inefficienze tipiche della burocrazia, anzi avrebbe creato degli squilibri nella regolamentazione del mercato<sup>17</sup>.

Divenuto Primo ministro nel marzo del 1910, Luzzatti presentò un progetto per l'istituzione del Ministero del lavoro, ma troppo breve e intensa fu la vita del suo governo per permettergli di realizzarlo. Questo apostolo della legislazione sociale in Italia – che nel lontano 1869 aveva ispirato in seno al Ministero d'agricoltura, industria e commercio la nascita della Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e lavoro (poi Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali) e nel 1883 la nascita della Cassa nazionale infortuni, l'attuale Inail – aveva più di una volta auspicato la nascita del Ministero del lavoro, tanto è vero che agli occhi di molti appariva come il candidato naturale a dirigerlo<sup>18</sup>.

Tale incarico sarebbe spettato invece, 10 anni dopo, a Mario Abbiate, elemento di spicco del Consiglio superiore del lavoro in rappresentanza della Federazione nazionale delle mutue, da sempre sostenitore del nuovo ministero, che nell'aprile del 1910 ebbe così a dichiarare al suo collegio elettorale:

<sup>16</sup> Su questo alto funzionario dello Stato, si veda Marucco (1987).

<sup>17</sup> Si veda, sul dibattito, Sepe (1988, pp. 202-7).

<sup>18</sup> Sull'approccio di Luzzatti alla questione sociale, vista come problema organico della società italiana agli albori dell'industrializzazione, si veda Marucco (1994).



La nostra politica generale rispetto alla tutela del lavoro ed alla pace sociale non è guidata da un concetto univoco informatore, ma nelle sue molteplici e varie manifestazioni spesso si contraddice e si elide. È necessario all'esercizio di una così provvida funzione statale un organo apposito: un dicastero per il lavoro nazionale, che riassuma in sé la tutela delle classi lavoratrici e fissi le direttive di una politica del lavoro [...] Luigi Luzzatti, al quale l'Italia operaia e silvana sarà prossimamente debitrice di savie provvidenze pel demanio forestale e per il credito operaio, ha proposto due separati dicasteri per l'agricoltura e per il lavoro: è debito d'onore per lui di istruirli<sup>19</sup>.

Un mese dopo, il 12 maggio 1910, Abbiate tornò alla carica, e questa volta in un consenso molto più ampio, la Camera dei deputati, riprendendo in parte i temi enunciati da Nitti tre anni prima, in occasione del dibattito sul bilancio del Ministero d'agricoltura, industria e commercio:

Per l'avvenire della legislazione del lavoro, per lo sviluppo della previdenza e della mutualità in Italia ritengo necessaria un'azione di governo più intensa e vigorosa, ricca di particolari competenze e dotata di mezzi adeguati. Per averla è necessaria la separazione del Ministero d'agricoltura da quello del lavoro e della industria. Non sarà ancora il Ministero del lavoro vagheggiato; ma sarà un passo verso la costituzione di un Ministero del lavoro indipendente. Il quale non deve, né può essere, onorevole Cabrini, un Ministero di classe. In questo dissento profondamente. Io non comprendo come vi possano essere Ministeri di classe: il Ministero è l'organo direttivo di uno dei rami dell'amministrazione pubblica: è al di sopra delle classi. Presiedere il lavoro nazionale significa dirigere un supremo interesse del paese, cioè di tutte le classi che il paese compongono<sup>20</sup>.

Con il ritorno di Giolitti al governo nel marzo 1911, Nitti veniva promosso Ministro di agricoltura, industria e commercio. Era il primo meridionalista ad assumere un incarico ministeriale, anche se la presentazione nel programma giolittiano del monopolio delle assicurazioni sulla vita, oltre che a esporlo a dure critiche, lo avrebbe distolto per mesi dai suoi programmi di riforma, non solo nel settore industriale ma anche in quello agrario. Il progetto per la nascita del Ministero del lavoro fu pertanto accantonato, tuttavia in quegli anni fu compiuto comunque un notevole passo in avanti sul terreno della legislazione sociale, grazie alla creazione dell'Ispettorato del lavoro, istituito con legge 22 dicembre 1912, n. 1361<sup>21</sup>.

Nitti fu a Vercelli il 20 ottobre 1912 in occasione dell'inaugurazione dell'Esposizione internazionale di risicoltura, tenutasi nei locali della palestra Vittorio Emanuele III e dell'asilo Umberto I, quest'ultimo inaugurato sei anni prima da Giolitti in persona. Il suo solenne discorso di apertura tuttavia fu motivo d'imbarazzo per l'amico Mario Abbiate. Di fronte alle autorità vercellesi, religiose e politiche, in particolare agli esponenti del padronato agrario, Nitti diede – a detta del giornale socialista “La Risaia” – una ben dura lezione. Le cronache, infatti, riportano che il Ministro di agricoltura andò al di là delle frasi di circostanza, quasi sentisse l'eco delle lotte tra agrari e contadini che agitavano il mondo della risaia. Dopo aver ricordato che Vercelli era la naturale sede di un'esposizione che interessava gran parte dei produttori, Nitti non mancò di rilevare la sua attenzione verso il settore dei lavoratori, esortando “a non dimenticare l'opera di quegli oscuri lavoratori che con sforzi

<sup>19</sup> Discorso pronunciato dall'On. Mario Abbiate agli Elettori politici del Collegio di Vercelli. 10 Aprile 1910, Vercelli 1910, pp. 10-1.

<sup>20</sup> Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, *Discussioni*, 12 maggio 1910, p. 6789. Il discorso è integralmente riportato in Baldi (1958, pp. 238-50).

<sup>21</sup> Sull'approvazione della legge, dopo la clamorosa bocciatura alla Camera del 1906, si veda Sepe (1999, pp. 119-23).

pertinaci hanno contribuito spesso con il loro sacrificio a opere di rinnovazione civile". Gli agrari vercellesi, a quanto pare, non presero bene le parole del ministro, a loro dire troppo sbilanciate nei confronti del proletariato agricolo, tanto è vero che Abbiate – nel banchetto ufficiale tenutosi al "Leon d'Oro" – consigliò Nitti di spendere almeno qualche parola di lode nei confronti degli imprenditori agricoli. Il ministro riparò prontamente mandando un saluto alla "previdente borghesia"<sup>22</sup>.

L'istituzione del Ministero del lavoro divenne, in seguito, la rivendicazione principale della cosiddetta "Triplice del lavoro", ossia dell'alleanza realizzata nel 1906 tra Confederazione generale del lavoro, Lega nazionale delle cooperative e Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, col fine unico di accompagnare la vita del lavoratore nelle diverse contingenze, sindacali, lavorative e previdenziali. Nelle elezioni politiche del 1913, tale rivendicazione divenne l'asse centrale del programma, e all'elettorato furono raccomandati i candidati che ne condividevano tale priorità<sup>23</sup>. Gli eventi bellici rallentarono ma non fermarono le proposte di riforma, anzi, a favorire l'autonomia dal Ministero d'agricoltura, industria e commercio furono proprio i processi di scomposizione delle funzioni statali avvenuti durante la Prima guerra mondiale. Nel giugno del 1916, con il governo Boselli, i servizi amministrativi della previdenza e del lavoro transitarono nel neonato dicastero dell'industria, commercio e lavoro, a capo del quale fu posto Giuseppe De Nava. Nell'aprile del 1919 venne costituita la direzione generale del lavoro e della previdenza sociale, che, l'anno successivo – per volontà del Primo ministro Nitti – divenne l'omonimo ministero (Veneruso, 1996, p. 66).

#### 4. MARIO ABBIATE, IL PRIMO MINISTRO DEL LAVORO NELLA STORIA D'ITALIA

Tra coloro che condividevano l'impegno dei mutualisti e operatori nel perorare la nascita del Ministero del lavoro, c'era sicuramente Mario Abbiate, passato alla storia per essere stato, seppur per pochissimi giorni, il primo Ministro del lavoro nella storia d'Italia. Era nato a Genova il 14 febbraio 1872 dal garibaldino Giuseppe Abbiate e da Erminia Montalenti, originari di Caresana (allora in Provincia di Novara, a metà strada tra Vercelli e Casale Monferrato), in un palazzo sito nel sestiere san Teodoro, in via Lagaccio n. 1<sup>24</sup>. Dopo aver conseguito all'Università di Torino nel 1893 la laurea in giurisprudenza, esercitò la pratica forense, che ben presto lasciò per entrare nella vita pubblica vercellese. Consigliere comunale a Caresana dal 1895 al 1899, dal 1899 al 1903 fece parte della Giunta provinciale amministrativa di Novara, dove dimostrò la sua grande cultura giuridica. Nel 1902 fu Consigliere provinciale dei mandamenti di Stroppiana e Desana.

Anno importante nella sua carriera politico-amministrativa fu il 1903, quando divenne membro del Consiglio superiore del lavoro, appena costituito, rappresentante della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso. Abbiate – tra i primi a comprendere come quest'organismo consultivo sarebbe potuto diventare punto di riferimento per un'azione politico-amministrativa lavoristica ancora priva di sedi deputate – ne fu componente auto-

<sup>22</sup> I resoconti sulla giornata di Nitti a Vercelli in "La Risaia", 26 ottobre 1912 e "Il Giornale di Vercelli", 29 ottobre 1912. Sulla piena riuscita dell'Esposizione internazionale di risicoltura, organizzata nel più vasto ambito delle feconde iniziative della Vercelli del tempo, si veda Ordano (1972, pp. 9-26).

<sup>23</sup> Sulla cosiddetta "Triplice del Lavoro", si veda Silei (2003a, pp. 67-89).

<sup>24</sup> Comune di Genova, Archivio storico dell'Ufficio di stato civile, Atti di nascita, reg. prot. n. 201, *Abbiate Mario di Giuseppe*.



revole per tutta la sua durata, cioè fino al 1923, quando fu soppresso dal fascismo. Membro del comitato permanente, partecipò assiduamente a tutti i lavori del Consiglio, compiendo importanti inchieste sulle condizioni dei lavoratori italiani, dai contadini ai solfatarci, dai fornai agli addetti del tabacco, diventando primo firmatario, nel 1910, di una proposta di riforma del Consiglio stesso, con Angiolo Cabrini e Cesare Saldini, nella quale era ipotizzata la sua trasformazione, seppur a livello embrionale, in una camera corporativa<sup>25</sup>.

Esponente della corrente liberale progressista, che aveva come organo d'informazione il giornale "La Sesia", Abbiate, dopo essere entrato nel 1905 nel Consiglio comunale di Vercelli, arrivò giovanissimo al Parlamento italiano. Fu eletto infatti deputato nella XXIII legislatura a 37 anni, nelle elezioni del marzo 1909, in cui riuscì a prevalere sul candidato del partito liberale moderato, Piero Lucca. Non si legò a un gruppo preciso, anche se la storiografia lo inserisce, al pari di Nitti, tra i radicali. Per entrambi il radicalismo era una cultura di governo tutta interna al liberalismo, con specifica attenzione alle masse popolari, certo, ma senza dover aderire al sistema ideologico socialista, né abdicare alla guida del riformismo sociale. La sua vocazione politica fu sempre contraddistinta da un profondo senso di socialità, che sfociò in una costante attenzione verso i problemi del lavoro e dei suoi protagonisti. A questo concorse senza dubbio la sua formazione, avvenuta nel clima culturale di quel Laboratorio di economia politica dell'Università subalpina, fondato nel 1893 da Salvatore Cognetti de Martiis, titolare della cattedra di economia politica dell'ateneo torinese, nel quale venivano analizzati scientificamente i fenomeni sociali del tempo, tra i quali la regolamentazione dei rapporti di lavoro. In quell'ambiente fecondo, cui si legò "La riforma sociale", rivista fondata nel 1894 proprio da Francesco Saverio Nitti e Luigi Roux, ebbe a conoscere autorevoli studiosi, come Luigi Einaudi, Pasquale Jannaccone e Giuseppe Prato. Membro della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, di cui tenne la presidenza nazionale dal 1912 al 1920, propose, al II Congresso internazionale della mutualità, tenutosi a Liegi nel 1905, l'istituzione della Federazione internazionale delle associazioni mutualistiche, della quale divenne, l'anno seguente, al Congresso di Milano, Segretario generale<sup>26</sup>.

Consigliere dal 1906 della Lega nazionale delle cooperative, per le sue competenze relative ai problemi del *welfare*, fu poco dopo nominato membro del Consiglio superiore della beneficenza e di quello della previdenza e delle assicurazioni sociali. Partecipò alla Commissione per l'istituzione del monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, che diede origine, con legge 4 aprile 1912, n. 305, all'Ina. Di quella legge, così importante per il significato e per le lotte politiche che provocò, fu preconizzato relatore, ma, per il suo dissenso su alcuni punti del progetto, la relazione fu poi affidata all'on. Giovanelli<sup>27</sup>. Chiamato dal Ministro delle poste e telegrafi, Augusto Ciuffelli, a far parte della commissione reale per il riordinamento dei servizi postali e telegrafici, istituita con r.d. 10 agosto 1910, fu tra coloro che stesero la relazione riassuntiva dei lavori. Precursore di una composizione armonica degli interessi contrapposti delle parti sociali, fu relatore di numerose leggi. Si ricordano, in particolare, quelle sulla mutualità scolastica (1910) e sul probivirato industriale, commerciale e agricolo (1913), che ebbero vasta eco sulla stampa nazionale<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Su quel primo tentativo di riforma organica del Consiglio superiore del lavoro, con le problematiche annesse sul tema della rappresentanza, si veda Sepe (1991).

<sup>26</sup> Si veda, sul tema, Mancin (2015).

<sup>27</sup> Sui primi passi dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, si veda Potito (2017).

<sup>28</sup> Sulla riforma dei probiviri, che avrebbe visto l'introduzione nel nostro diritto del principio del tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di lavoro, si veda Balboni (1968, pp. 36-8). Sul tema, sempre attuale, dell'educazione previdenziale nelle scuole, mi permetto di rinviare a Quaranta (2016).

Abbate volle anche estendere la partecipazione delle donne alla vita politica del Paese. Nella discussione sulla riforma della legge elettorale, punto forte del IV governo Giolitti, si pronunciò infatti a favore dell'Emendamento Mirabelli, che proponeva di allargare l'elettorato attivo alle donne. Riteneva si trattasse di una questione non di opportunità (egli avrebbe preferito sperimentare prima il voto amministrativo femminile) ma di principio, perché il suffragio universale era inerente alla qualità di cittadino: su 263 votanti, i sì furono 48, i contrari 209, gli astenuti sei<sup>29</sup>.

## 5. VERSO UN MODERNO STATO SOCIALE

Sconfitto nel collegio elettorale di Vercelli dal candidato socialista Modesto Cugnolio, nelle elezioni politiche del 1913, Abbate continuò la sua opera di impegno civile e politico all'interno dei corpi consultivi dello Stato e delle associazioni mutualistiche di cui era dirigente. Nel tormentato periodo della Prima guerra mondiale, elaborò un progetto per il riordinamento della previdenza, affidatogli dalla Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, di cui era presidente. Fondamento di questa tutela doveva essere l'assicurazione obbligatoria (e non più facoltativa) dei lavoratori in caso di necessità, cosa che era avvenuta per gli infortuni sul lavoro nelle industrie già dal 1898, ma che non si era ancora realizzata in agricoltura, né per i casi di malattia, vecchiaia, invalidità e disoccupazione. Una moderna previdenza sociale avrebbe finalmente ricondotto la liberazione dal bisogno di operai e contadini nell'alveo dei diritti garantiti dallo Stato, lasciando alla beneficenza, pubblica e privata, compiti sussidiari e integrativi. Questo progetto, con opportune modifiche, sarà preso in considerazione dai componenti di una commissione di esperti (nominata dal Ministro dell'industria, Giuseppe De Nava, con D.L.Lgt. 23 agosto 1917), incaricati di elaborare uno schema di legge relativo all'assicurazione obbligatoria contro le malattie. In questa commissione, che concluse i suoi lavori nel dicembre del 1919, Mario Abbate giocò un ruolo da protagonista, proponendo un programma "massimo" di riforma previdenziale, tuttora attuale nelle sue linee di fondo. Interessante la sua proposta di fondere l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro con quella delle malattie professionali, ipotizzando non più la libera scelta dell'istituto assicuratore da parte del datore di lavoro, bensì il monopolio della Cassa nazionale infortuni (Cherubini, Piva, 1998, pp. 263-4).

Grazie alla sua esperienza di mutualista in campo internazionale, nei primi mesi del 1919 fece parte, in qualità di tecnico, della delegazione italiana, capitanata dall'ambasciatore Mayor des Planches e da Angiolo Cabrini, alla commissione legislativa del lavoro prevista dal Trattato di Versailles, divenendo successivamente membro per un triennio del ginevrino Bureau International du Travail<sup>30</sup>.

Su proposta del Presidente del consiglio, Francesco Saverio Nitti, il 6 ottobre 1919 fu nominato senatore del Regno. Abbate era, allora, il più giovane tra i componenti della Camera alta (47 anni) ma tale era la sua competenza in materia giuslavoristica che, pur avendo una sola legislatura – che non costituiva titolo sufficiente – fu nominato ricorrendo al censo, ai sensi della cat. 21<sup>a</sup> dell'art. 33 dello Statuto albertino. La sua convalida non incontrò opposizioni di sorta. Presiedette l'Ufficio centrale per il collocamento, nell'ambito dell'assicura-

<sup>29</sup> Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, *Discussioni*, 15 maggio 1912, pp. 19405-6. Sulla parabola politica di Abbate, si veda Rigazio (2015).

<sup>30</sup> Sulla nascita dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), si veda Tosi (1994).

zione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, istituita con R.D. 19 ottobre 1919, n. 2214. All'indomani della nascita della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (CNAS) (l'attuale Istituto nazionale della previdenza sociale, INPS), sorta con D.L.Lgt. 21 aprile 1919, n. 603, Mario Abbiate sarà designato dai datori di lavoro Vicepresidente del consiglio di amministrazione, insieme con Lodovico Calda, scelto fra i rappresentanti degli assicurati<sup>31</sup>.

Ministro dell'industria, commercio e lavoro dal 22 maggio al 2 giugno 1920, con l'istituzione del nuovo Dicastero del lavoro e della previdenza sociale, scorporato da Nitti con R.D. 3 giugno 1920, n. 700 da quello dell'industria, ne fu nominato titolare. In quel frangente tentò di elaborare una radicale ristrutturazione del Consiglio superiore del lavoro, affidando a esso ampi poteri di delega legislativa, ma non ne ebbe il tempo a causa della caduta della compagine ministeriale. In quel progetto – si può affermare – erano condensati due decenni della sua carriera politica al servizio di una sola idea, la realizzazione di un ordine istituzionale che avrebbe consentito, se attuato, un'organica solidarietà degli interessi. Una sorta di patto corporativo liberamente statuito, non calato dall'alto, per un'Italia economicamente forte grazie al sostegno dei suoi produttori, indotti a scambiare la sospensione della conflittualità con lo sviluppo della loro cittadinanza sociale (Marucco, 2015, pp. 340-9).

## 6. LA SOPPRESSIONE DEL MINISTERO DEL LAVORO A OPERA DEL FASCISMO

Nato in una situazione politica difficile e in una congiuntura finanziaria deficitaria, il neonato Ministero del lavoro si trovò a operare in modo precario e con una cronica insufficienza di risorse. Era organizzato in un segretariato generale, una ragioneria centrale e due direzioni generali, quella del lavoro e quella della previdenza sociale. Quest'ultima era il vero fulcro del ministero, poiché presso di essa erano dislocate funzioni cruciali: alla prima divisione spettava la vigilanza sulla Cassa nazionale di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, alla seconda divisione il compito di vigilare sulla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, mentre la terza era costituita dall'Ufficio tecnico attuariale. La riforma del Consiglio superiore del lavoro fu uno dei temi sui quali si concentrò l'azione dei responsabili del dicastero succedutisi ad Abbiate, nel biennio precedente l'avvento del fascismo, che portarono a un nulla di fatto<sup>32</sup>.

Caduto il ministero Nitti, ad Abbiate subentrò l'ex sindacalista rivoluzionario Arturo Labriola, nell'ultimo governo Giolitti, al quale fecero seguito il nittiano Alberto Beneduce (destinato a scrivere pagine importanti nel ventennio, divenendo l'artefice dell'Istituto per la ricostruzione industriale, Iri) e il socialriformista Arnaldo Dello Sbarba. Ultimo Ministro del lavoro fu il popolare Stefano Cavazzoni. Per un paio di anni ebbe funzioni di sottosegretario il bresciano Giovanni Maria Longinotti, tra i firmatari del Partito popolare italiano (PPI) di don Sturzo. Con R.D. 27 aprile 1923, n. 915, il Ministero del lavoro fu soppresso, pressoché contemporaneamente alla chiusura del benemerito Consiglio superiore del lavoro. Da esso nascerà il Ministero dell'economia nazionale. Di fronte al nuovo stato di cose prodotto dalla marcia su Roma, chi più chi meno dei vecchi titolari del dicastero si adattò al fatto compiuto, se non passò direttamente nelle schiere del futuro Stato corporativo<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Sull'evoluzione della Cassa nazionale di previdenza (1898), diventata in seguito Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (1919), poi Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (INFPS) (1933), si veda Giorgi (2004).

<sup>32</sup> Sui tentativi di trasformazione del Consiglio superiore del lavoro in Consiglio nazionale del lavoro, antesignano dell'attuale Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), si veda Mura (2019, pp. 14-6).

<sup>33</sup> Sui titolari che si avvicendarono al dicastero, ben cinque ministri in meno di tre anni, si veda Sepe (1999, pp. 159-63).

Così non fu per Mario Abbiate. Tenace assertore del suffragio universale e del sistema elettivo proporzionale, prese le distanze dal fascismo e dalla sua ideologia corporativa perché in contrasto con le sue convinzioni di uomo rispettoso della democrazia<sup>34</sup>. Insieme a Filippo Turati fu a capo dell'Associazione proporzionalista e primo firmatario, in Senato, di quella "Petizione in difesa della Proporzionale e della Costituzione" (presentata alla Camera dal leader socialista il 12 maggio 1923) che segnò una tappa importante, forse la prima, nell'opposizione al fascismo. Fu uno dei pochissimi parlamentari a prendere la parola contro la legge Acerbo, il 13 novembre 1923, e a negare esplicitamente (con un memorabile discorso tenuto al Senato il 26 giugno 1924, dopo il rapimento dell'on. Matteotti) la concessione di un'apertura condizionata al governo Mussolini. Sempre al Senato, nella tornata del 12 febbraio 1925, fece sentire chiara la sua voce contro una nuova riforma elettorale, con conseguente chiamata alle urne del popolo italiano, operata da un governo che, continuando a confondersi col partito, "ha assunto una immane responsabilità della quale non gli è lecito di chiamare giudice il popolo in un momento di compressione intimidatrice". Tutto ciò lo porterà a escludersi dall'attività politica durante il ventennio<sup>35</sup>. Quando nel 1943 il "Corriere della Sera" gli chiederà di compilare la scheda autobiografica, da inserire nei suoi archivi, Abbiate, dopo aver illustrato le tappe principali della sua carriera politica e amministrativa, non esitò a proclamare la propria professione di fede: «Nulla si potrebbe dire di me se non questo, che ho professato correttamente la mia fede politica e non l'ho ripudiata né barattata mai» (Baldi, 1958, p. 12)<sup>36</sup>.

Mentre Abbiate – tra i pochissimi a comprendere come il fascismo non sarebbe stato un fenomeno passeggero – si ritirava nelle sue tenute agricole padane, e Nitti prendeva la via dell'esilio, lasciando entrambi un mondo che li aveva visti tra i protagonisti, il nuovo governo non ci mise molto a smantellare quanto di buono e ancora di perfezionabile era stato costruito in precedenza. Nel citato regio decreto (915/1923) di soppressione del Ministero del lavoro, all'art. 3 era chiaramente stabilito che "fino alla definitiva devoluzione degli uffici e dei servizi, questi saranno retti dal Presidente del Consiglio dei ministri", vale a dire Mussolini in persona. Pagando pegno al mondo industriale – da sempre diffidente dei monopoli statali – mondo che, insieme a quello degli agrari, ne aveva favorito l'ascesa al potere, si stava iniziando a mettere a punto un sistema in cui la tendenza statalizzante appariva come comprimaria e non antagonista delle concezioni liberali, ma nello stesso tempo con un ruolo strategico che le consentiva la guida nazionale dell'intero meccanismo sociale. Come ricordato da Guido Melis, «il ministero del Lavoro e della Previdenza sociale fu drasticamente soppresso anche in nome dell'avversione a ciò che rappresentava in quanto apertura al mondo del lavoro» (Melis, 2018, p. 21).

## 7. EPILOGO

La "Rassegna della previdenza sociale" – che, come abbiamo descritto nell'introduzione, pure l'aveva salutato favorevolmente al suo apparire – prese atto senza troppi rimpianti della soppressione del Ministero del lavoro, non mancando tuttavia di rilevare come:

<sup>34</sup> Sull'evoluzione dello Stato sociale durante il fascismo, si vedano Gagliardi (2010), Giorgi (2014) e, per una visione più generale tra continuità e innovazione degli enti della pubblica amministrazione tra le due guerre, Melis (2018).

<sup>35</sup> In una relazione riservata del Presidente del Senato, Giacomo Suardo, a Mussolini, datata 20 ottobre 1940, Abbiate, con Albertini, Sforza e pochi altri, veniva inserito in una lista di senatori "irriducibili" al fascismo. Si veda Pezzana (2001, p. 48). Sull'antipatia che fin dagli esordi ebbe il fascismo nei confronti del Senato, si veda Gentile (2002).

<sup>36</sup> Dopo il ripristino delle libertà democratiche, Abbiate fu proclamato senatore di diritto, presiedendo successivamente la Montecatini e le Assicurazioni Generali. Morì a Milano il 5 giugno 1954.

Nell'attesa delle decisioni del Governo, la "Rassegna", pur non formalizzandosi sulla questione burocratica dell'esistenza o della soppressione del Ministero del Lavoro, fa voti che, nella nuova organizzazione, i servizi della previdenza sociale possano avere quella libertà di sviluppo che è indispensabile alla buona applicazione delle leggi vigenti e alla preparazione delle nuove provvidenze<sup>37</sup>.

A piangerne la fine, tuttavia, non sarebbero state le sinistre, né quel che rimaneva del mondo mutualistico e cooperativo, ma un deputato bresciano del PPI, Guido Salvadori, esponente del sindacato cattolico. Tre giorni dopo il decreto di soppressione, il 30 maggio 1923, propose alla Camera un ordine del giorno volto a sollecitare una più efficace legislazione per l'elevazione sociale, morale ed economica delle classi lavoratrici<sup>38</sup>. In quell'occasione, nell'invitare il governo a riformare, tra le altre cose, le leggi sull'Ispettorato del lavoro, i contratti collettivi, i collegi probivirali e gli istituti di patronato per l'assistenza degli infortunati, stigmatizzò la soppressione del Ministero del lavoro, definita senza mezzi termini "una umiliazione" nei confronti dei lavoratori. Così commentò la "Rassegna della previdenza sociale":

L'on. Salvadori, svolgendo quest'ordine del giorno, richiamò, anzitutto, e piuttosto a lungo, l'attenzione della Camera sul fatto della soppressione del Ministero del Lavoro; fatto che, secondo l'oratore, dopo le prime dichiarazioni del Governo di voler fare una politica sociale conforme ai desiderata e in rapporto ai bisogni della classe lavoratrice e dopo i vari provvedimenti di carattere sociale emanati dallo stesso Governo nel giro di pochi mesi, ha prodotto della delusione e ha fatto subire ai lavoratori una umiliazione. Poiché se è pacifico che il Governo debba compiere un'opera di assistenza e vigilanza sociale predisponendo opportune leggi sociali, basate su diligenti rilievi e bisogni emergenti da situazioni di fatto, è evidente che occorre un organo specifico propulsore e coordinatore<sup>39</sup>.

Proprio quell'effimero ministero, insieme al più longevo Consiglio superiore del lavoro – forse ancora più insidioso per il fascismo a causa della sua democraticità di fondo –, sarebbe stato destinato a rimanere il punto più alto in cui potessero spingersi le libere organizzazioni sindacali, insieme al movimento cooperativo e mutualistico: raggiunto il vertice nell'ultima fase del liberalismo, la loro parabola politica poteva solo discendere. Con l'avvento dello Stato corporativo, infatti, conflittualità sociale e lotte sindacali sarebbero state incompatibili. L'esperienza del Ministero del lavoro – sorto nello stesso *annus horribilis* dell'occupazione delle fabbriche e dell'epilogo della vicenda dannunziana di Fiume – poteva ritenersi momentaneamente conclusa, e il 1920, più che un punto di partenza, costituì un punto di arrivo. La caduta di Nitti, infatti, lasciò spazio a quella spirale di polarizzazione ideologica e competizione centrifuga su cui – nonostante la buona volontà dell'ultimo governo Giolitti – s'innestò il fascismo.

Di un Ministero del lavoro si sarebbe sentito riparlare solo all'indomani della caduta del regime, con il primo governo Badoglio, che, smantellato il Ministero delle corporazioni, riaccorpò il Ministero del lavoro con quello dell'industria e commercio. Anche qui è chiara la presa di posizione di Abbiate. In una lettera scritta a Ivanoe Bonomi nell'agosto 1943, non ritenne saggia "per ragioni umane" la riunificazione dei diversi settori «dove il tutore

<sup>37</sup> "Rassegna della previdenza sociale", 5, 1923, p. 113.

<sup>38</sup> Sull'on. Guido Salvadori, già segretario politico dell'on. Longinotti, assertore dei principi della dottrina sociale cattolica, rappresentante nel collegio elettorale di Brescia della classe operaia nella lista del PPI, si veda Vezzoli (1966, pp. 76-8).

<sup>39</sup> "Rassegna della previdenza sociale", 6, 1923, p. 120.



degli interessi industriali sia anche il tutore degli interessi operai»<sup>40</sup>. Emergeva in lui ancora una volta la volontà di un'autonomia amministrativa specifica per il tema del lavoro, per la quale – come abbiamo visto nelle pagine precedenti – si erano battuti i fautori di una moderna legislazione sociale. Quasi ad ascoltare questo monito, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale rinascerà nuovamente indipendente, con D.Lgs. Lgt. 21 giugno 1945, n. 377, sotto il governo Parri, in un contesto socio-economico profondamente mutato nel nostro Paese<sup>41</sup>.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABBATE M. (2015), *Le intuizioni oltre il suo tempo*, Nuova Trauben, Torino.
- BALBONI E. (1968), *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- BALDI G. M. (1958), *Mario Abbiate nel suo tempo e contro il suo tempo. Discorsi di mezzo secolo con silloge avvertenze e note di Guido Maria Baldi*, Ed. La Sesia, Vercelli.
- BARBAGALLO F. (1984), *Nitti*, Utet, Torino.
- CANDELORE G. (1976), *Storia dell'Italia moderna. La crisi di fine secolo e l'età giolittiana (1896-1914)*, vol. VII, Feltrinelli, Milano.
- CASTELVETRI L. (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, Milano.
- CHERUBINI A., PIVA I. (1998), *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Franco Angeli, Milano.
- GAETA L. (2013), *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Cacucci Editore, Bari.
- GAGLIARDI A. (2010), *Il corporativismo fascista*, Laterza, Roma-Bari.
- GENTILE E. (2002), *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- GENTILE E. (2003), *Le origini dell'Italia contemporanea. L'età giolittiana*, Laterza, Roma-Bari.
- GIORGI C. (2004), *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino, Bologna.
- GIORGI C. (2014), *Le politiche sociali del fascismo*, "Studi Storici", 1, pp. 93-107.
- GRAMEGNA E. (2006), *I problemi sociali nella stagione dei congressi*, "Economia & Lavoro", 2, pp. 77-94.
- MANCIN M. (2015), *Mario Abbiate e l'impegno mutualistico: dai congressi nazionali della previdenza ai congressi internazionali della mutualità*, in Abbiate (2015), pp. 309-322.
- MARUCCO D. (1987), *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico, nella crisi dello stato liberale*, "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", XXI, pp. 253-317.
- MARUCCO D. (1994), *Luigi Luzzatti e gli esordi della legislazione sociale*, in "Luigi Luzzatti e il suo tempo". Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 7-9 novembre 1991), a cura di P. L. Ballini, P. Pecorari, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia, pp. 409-24.
- MARUCCO D. (2008), *Alle origini del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in Italia*, "Le Carte e la Storia", 1, pp. 179-90.
- MARUCCO D. (2015), *Mario Abbiate per e nel Ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, in Abbiate (2015), pp. 323-49.
- MELIS G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna.
- MELIS G. (2018), *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna.
- MOLA A. A. (2019), *Giolitti. Il senso dello Stato*, Rusconi, Milano.
- MURA S. (a cura di) (2019), *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, il Mulino, Bologna.
- ORDANO R. (1972), *Cronache vercellesi 1910-1970. La vita politica*, Ed. La Sesia, Vercelli.
- PASSANITI P. (2008), *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, prefazione di U. Romagnoli, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- PEZZANA A. (2001), *Gli uomini del re. Il Senato durante e dopo il fascismo*, prefazione di A. A. Mola, Bastogi, Foggia.
- POTITO S. (2017), *L'INA. Gli anni del monopolio (1912-1923)*, Franco Angeli, Milano.
- PROCACCI G. (2013), *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, Carocci, Roma.

<sup>40</sup> Archivio di Stato di Mantova, *Carte Ivanoe Bonomi*, busta 3, cc. 108-109, in Abbiate (2015, p. 39).

<sup>41</sup> Sul riordino dei ministeri dopo la caduta del fascismo, si veda Melis (1996, pp. 402-25).



- QUARANTA F. (2010), *Mario Abbiate nel novantesimo anniversario dell'istituzione del ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1, pp. 163-82.
- QUARANTA F. (2016), *Contributo alla storia della mutualità scolastica in Italia (1910-1938)*, "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1, pp. 67-75.
- RIGAZIO F. (2015), *Le prime esperienze politiche di Mario Abbiate (1895-1904). L'elezione a deputato (1909) e la nomina all'Alta Camera (1919)*, in Abbiate (2015), pp. 51-147.
- SEPE S. (1988), *Politici e burocrati in un tentativo di mediazione degli interessi: il Consiglio superiore del lavoro come organo amministrativo*, in Vecchio (1988), pp. 180-218.
- SEPE S. (1991), *Stato e sindacato nell'amministrazione del lavoro. Il problema della rappresentanza nel Consiglio superiore del lavoro (1910)*, Edizioni Lavoro, Roma.
- SEPE S. (1999), *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Giuffrè, Milano.
- SILEI G. (2003a), *La Lega Nazionale delle Cooperative e la Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso*, in "La cooperazione nell'Italia tra Otto e Novecento. Liberali e socialisti". Atti del convegno storico tenuto a Reggio Emilia il 24 gennaio 2003, a cura di G. Bocolari e N. Odescalchi, Nuova Tip. Felina, Reggio Emilia.
- SILEI G. (2003b), *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti. I. Dall'Unità al fascismo*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- TOSI L. (1994), *L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, 1919-1927*, Ed. Università, Perugia.
- VECCHIO G. (a cura di) (1988), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Franco Angeli, Milano.
- VENERUSO D. (1996), *La grande guerra e l'unità nazionale. Il ministero Boselli*, Sei, Torino.
- VETRITTO G. (2013), *Francesco Saverio Nitti. Un profilo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- VEZZOLI A. (1966), *Il partito popolare a Brescia visto attraverso "Il Cittadino di Brescia" (1919-1926)*, Tip. F.lli Geroldi, Brescia.