

# LE POLITICHE SOCIALI DEL FASCISMO

*Chiara Giorgi*

1. *Una nuova stagione di studi.* Sino agli anni Ottanta del Novecento, l'attenzione degli storici nei riguardi delle politiche sociali realizzate dal fascismo e sviluppatesi durante gli anni Venti e, soprattutto, Trenta è stata alquanto parziale. Essa è andata accrescendosi a partire dalla fine del secolo scorso e nell'ultimo decennio, grazie a contributi che hanno permesso di riconsiderare in modo piú approfondito l'incidenza del regime rispetto alle politiche sociali nazionali di lungo periodo.

Alla base di questa innovazione in ambito storiografico, vi sono stati fattori diversi tra loro, a cominciare da un piú generale mutamento nelle linee interpretative del fascismo. Si è cosí giunti a superare un pregiudizio consolidato, che tendeva a sottovalutare quanto da esso realizzato perché unicamente finalizzato all'organizzazione del consenso e agli obiettivi del controllo sociale. Al contempo una nuova consapevolezza circa i fondamenti storici del *welfare* nazionale ha guidato la ricostruzione storica, collocandone i connotati originali proprio negli anni del consolidamento del regime.

D'altra parte, altri elementi hanno inciso su questo cambiamento: il venir meno, soprattutto nelle scienze sociali, di un tradizionale nesso propenso a vincolare la costruzione e gli sviluppi dello Stato sociale a un assetto liberal-democratico (in verità la questione relativa all'uso stesso di questo termine si mostra alquanto complessa e diversificata in relazione ai singoli contesti nazionali)<sup>1</sup>; l'interesse nei confronti di un ambito nel quale la retorica fascista aveva ecceduto rispetto alle realizzazioni concrete. Al di là delle roboanti parole usate dalla propaganda dell'epoca, la ricerca si è orientata a esplorare il piano dei «fatti», non solo per verificare il noto scarto esistente tra discorso pubblico e realtà, ma soprattutto per valutare in modo analitico quanto sul versante previdenziale, assistenziale, assicurativo, sanitario si sia effettivamente compiuto negli anni tra le due guerre. Infine, un ultimo dato sembra aver incisivo favorevolmente sull'avanzamento degli studi: il pesante processo di smantellamento

<sup>1</sup> Per una dettagliata analisi dell'uso dei termini di Stato sociale, *welfare*, Stato del benessere si rinvia a G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 10 sgg.

e revisione politica ed ideologica dello Stato sociale iniziatosi a metà degli anni Settanta ha, in qualche modo, accresciuto l'interesse per la sua genesi storica. È noto infatti che i segnali di crisi si accentuarono a partire dagli anni Ottanta, allorquando lo slancio riformistico si scontrò con i vincoli finanziari e si aprì una nuova fase di ridiscussione profonda dei criteri e delle modalità di gestione del *welfare* e delle stesse politiche sociali. Le diverse strade intraprese e i nuovi approcci emersi furono tanto condizionati dal rafforzamento delle politiche di stampo neoliberista, quanto connessi alla necessità di fornire risposte adeguate alle ampie trasformazioni economiche e sociali dell'ultimo scorcio del XX secolo. Le difficoltà derivate dalla crisi economica e finanziaria degli anni Settanta interruppero il processo di espansione dei sistemi di *welfare*, facendo emergere l'esigenza di contenerne i costi, di arginarne la crescente burocratizzazione e, in alcuni casi, le derive clientelari. Si impose così la ricerca «di un punto di equilibrio fra la qualità e la quantità delle prestazioni», nel solco di scelte che dimostrarono «come il dogma dell'intangibilità dello Stato sociale fosse ormai caduto»<sup>2</sup>. È in questa cornice generale che l'insieme degli studi è in parte mutato, arricchendosi di contributi, suggestioni e di un rinnovato approccio interdisciplinare (tra la storia contemporanea, la storia delle istituzioni, la sociologia, la scienza politica e l'economia).

Negli anni Ottanta rivestono una particolare importanza gli studi di Domenico Preti sulla sanità fascista, di Francesco Mazzini sul periodo della Costituente e l'eredità precedente e di altri studiosi – da Guido Melis a Franco Bonelli – sulla previdenza nazionale<sup>3</sup>. A partire dai primi anni Novanta la percezione della «centralità dell'esperienza fascista» in ordine ai tratti e alle dimensioni dello Stato sociale italiano ha orientato numerose ricostruzioni in campo sto-

<sup>2</sup> F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2013 (nuova ed.), p. 201.

<sup>3</sup> D. Preti, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma, Editori riuniti, 1980; Id., *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987; F. Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in A. Orsi Battaglini, a cura di, *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie fra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980; G. Melis, *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)* e F. Bonelli, *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo in Inps, Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988 (supplemento al n. 1/1989 di «Previdenza sociale»). Precedenti contributi con utili informazioni di carattere storico anche sul periodo fascista sono: L. Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano, Feltrinelli, 1958; S. Hernandez, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 1972; F. Terranova, *Il potere assistenziale*, Roma, Editori riuniti, 1975; A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, Roma, Editori riuniti, 1977; D. Fausto, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, il Mulino, 1978.

rico<sup>4</sup>. Rispetto a essa due ulteriori fattori sono stati decisivi. L'uno connesso alla «scoperta» dell'importanza assunta dal Partito nazionale fascista nello sviluppo delle politiche assistenziali e previdenziali; l'altro relativo al dibattito più generale sul tema del consenso. Come si vedrà nel dettaglio, proprio tale *vexata quaestio*, rispetto alla quale le politiche sociali hanno senz'altro un valore peculiare, ha incentivato le ricerche su questo terreno, sul quale tuttavia vanno ancora oggi registrate alcune lacune.

Ne è emerso, come risultato, non solo il dato della centralità dell'esperienza fascista, ma anche quello relativo alla continuità. Grazie a suggestivi spunti di analisi di sociologi e politologi anche la ricerca storica si è orientata a indagare l'eredità che le politiche sociali del fascismo ebbero sul «sistema» di *welfare* del secondo dopoguerra, colmando quel deficit del quale, più nel complesso, si rammaricava Gerhard A. Ritter, nella premessa all'edizione italiana della sua magistrale *Storia dello Stato sociale*.

In particolare, Maurizio Ferrera, Ugo Ascoli e Massimo Paci hanno rilevato come il periodo fascista abbia posto «le basi di quel sistema “particularistico-clientelare” di *welfare* che si sarebbe poi sviluppato e intensificato nel secondo dopoguerra» e che avrebbe rappresentato il tratto più distintivo dell'esperienza italiana<sup>5</sup>.

In base alle suggestioni maturate nel campo delle scienze sociali, volte a seguire lo sviluppo del *welfare* occidentale in chiave comparata, per il caso italiano il fascismo si è rivelato un momento decisivo nel dare l'*imprinting* allo Stato sociale nazionale. Negli anni Trenta, la notevole espansione della previdenza – in ordine all'estensione delle forme di tutela, del numero degli assistiti e soprattutto in materia di sistematizzazione organizzativa – venne perseguita dal regime tramite «una densa stratificazione normativa che differenziava punti-

<sup>4</sup> M. Salvati, intervento in *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in «Passato e presente», 1994, n. 32, p. 24. Tra gli studi in chiave storica più importanti degli anni Novanta sul tema, o che contengono indicazioni preziose si segnalano F. Bonelli, *Appunti sul «Welfare State» in Italia*, in «Studi Storici», 1993, nn. 2-3; D. Preti, *Il nodo del Welfare State italiano*, in «Italia contemporanea», 1994, n. 194; M. Degl'Innocenti, *La società unificata. Associazione, sindacato, partito sotto il fascismo*, Manduria-Roma-Bari, Lacaita, 1995; L. Gaeta, *L'Italia e lo Stato sociale. Dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, in Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit.; A. Polsi, *Amministrazione sociale*, in «Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la scienza dell'Amministrazione pubblica», 1997, n. 5; A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998; F. Girotti, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998; S. Sepe, *Le amministrazioni di sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>5</sup> M. Ferrera, *Il Welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 36. Cfr. inoltre U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare* e M. Paci, *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, entrambi in U. Ascoli, a cura di, *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984.

gliosamente le spettanze dei vari gruppi». Nell'operazione fascista di centralizzazione dell'amministrazione della previdenza in tre grandi enti pubblici (Inps, Inail, Inam), il tratto della differenziazione è stato invero riconosciuto come prevalente, di proposito «usato dal regime nella sua politica di consenso»<sup>6</sup>.

Accanto a esso, si è riconosciuto come elemento distintivo delle politiche sociali fasciste quello relativo all'importanza assunta dal partito. Il carattere strumentale impresso alla nuova legislazione sociale portò a una sua esasperata presenza nella vita delle istituzioni previdenziali, confermandone la natura di tramite fondamentale tra i cittadini e il più generale sistema istituzionale.

Proprio questa forte presenza del Pnf negli apparati amministrativi dei grandi istituti previdenziali e nelle istituzioni preposte alla gestione dell'assistenza sociale, ha guidato le ricostruzioni dell'ultima stagione di studi fioriti su questo tema.

*2. La centralità dell'esperienza fascista.* Per il contesto italiano gli obiettivi di natura politica sono stati quindi riconosciuti come preponderanti nella gestione previdenziale ed assistenziale a partire dal fascismo e in ordine alla priorità del controllo sociale. Ne è emerso come quadro generale che gli obiettivi della propaganda e dell'irreggimentazione hanno in larga parte plasmato le misure adottate in questi ambiti. L'uso che il regime fece della legislazione sociale ebbe infatti il fine di consolidare la propria forza egemonica, in specie su alcuni settori strategici della società.

A questo fine il fascismo diede una propria impronta anche agli «strumenti» della previdenza, in primis al maggior ente, l'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale, che infatti – come si vedrà – ha attirato l'attenzione delle indagini più recenti (a partire dalla ricostruzione di Melis)<sup>7</sup>.

Come è noto, sul piano storico, sin dai suoi esordi la legislazione sociale italiana fu segnata da forti limiti, connotandosi per i propri tratti occupazionali e particolaristici (di fatto non si riuscì a giungere a un *welfare state* universalistico); tuttavia, fu il regime a confermare ed esasperare «la scelta della frammentazione occupazionale»<sup>8</sup>. Esso utilizzò il già esistente sistema di assicurazione obbligatoria dell'Italia liberale, provvedendo a varare di volta in volta misure mirate ad alcuni selezionati e frammentati settori occupazionali. Nel corso degli anni Venti vennero penalizzate le categorie di lavoratori dell'agricoltura (esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione), mentre furono varati numerosi provvedimenti a favore di altre categorie professionali, a cui la tutela assicurativa era spesso estesa in ordine a un preciso «calcolo» politico.

<sup>6</sup> Ferrera, *Il Welfare state*, cit., p. 35.

<sup>7</sup> Melis, *L'organizzazione*, cit.

<sup>8</sup> M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 201.

Se in alcuni contesti europei si andava realizzando un *welfare* universalista, esteso a tutti i cittadini, indipendente dalla posizione ricoperta sul mercato e dai versamenti contributivi, ovvero dallo status occupazionale, in Italia le misure adottate dal fascismo ebbero un carattere discrezionale, e furono rivolte a singoli settori e categorie di lavoratori/lavoratrici. Il fascismo moltiplicò forme e regimi assicurativi diversi e differenziati nella misura, nella qualità e nel tempo.

A ciò fu fortemente legato il fatto che esso giocò la carta della concessione di alcune provvidenze sociali (peraltro molto ben delimitate), a fronte del disconoscimento dei diritti politici. Le politiche del fascismo si esprimevano in forma di incentivi economici e di ammortizzatori sociali anche al fine di compensare la carenza di diritti politici e libertà fondamentali, riformulando in modo nuovo, rispetto all'Ottocento, i termini del rapporto tra Stato e società. Si trattò, oltre tutto, di *concessioni*, e non di conquiste legate alla cittadinanza, inquadrabili in un progetto di governo teso a prefigurare il corpo unico, ma fortemente differenziato, della Nazione.

Con questo carattere, le provvidenze sociali furono condizionate così dall'approvazione del regime, dalla «risposta» dei beneficiari (nei termini di adesione e integrazione), dalla discrezionalità delle molteplici istituzioni atte a occuparsi a livelli diversi del sistema assicurativo, previdenziale ed assistenziale.

L'utilizzo strumentale della legislazione sociale e della risorsa previdenziale da parte del regime ebbe il fine di consolidarne il sistema di potere, in specie in relazione ad alcune fasce sociali, rimaste per certi aspetti fuori della portata dello Stato. Fu questo d'altronde che impresse una cifra peculiare alla forma italiana del *welfare*. Quest'ultima, «con i suoi aspetti clientelari che nascevano dal ricondurre le prestazioni erogate non tanto a garantiti diritti dei cittadini quanto alla provvidenziale benevolenza del regime», lasciò una eredità a tratti indelebile<sup>9</sup>, orientando in una certa direzione e per tutti gli anni successivi la coscienza collettiva del diritto alla prestazione sociale (ulteriore tassello del dibattito storiografico). Proprio su questo punto si è soffermato lo sguardo degli storici, intento a rintracciare questa specificità dell'esperienza fascista rispetto ai processi di integrazione nazionale di lungo periodo. In un importante confronto interdisciplinare dei primi anni Novanta del Novecento sui «connotati originali» dello Stato sociale italiano si metteva l'accento sul menzionato carattere paternalistico delle misure adottate dal fascismo in ambito pensionistico: esse erano cioè *concessioni*, di tipo corporativo, sancite da uno Stato totalitario intento ad arginare il malcontento della piccola borghesia che lo aveva agli inizi sostenuto. Come Bismarck aveva provveduto a concedere «le

<sup>9</sup> C. Pavone, *Il regime fascista*, in *La storia. I grandi problemi dal Medioevo all'Età contemporanea*, diretta da N. Tranfaglia, M. Firpo, vol. IX, *L'età contemporanea. Dal primo al secondo dopoguerra*, Milano, Garzanti, 1993, p. 214.

prime leggi pubbliche di *welfare* per impedire che su questo obiettivo crescesse la forza organizzativa della classe operaia e della socialdemocrazia», il regime aveva l’obiettivo analogo di ostacolare una pericolosa alleanza tra le organizzazioni dei ceti medi e quelle dei lavoratori. Di qui la pesante eredità successiva, di uno spirito di cittadinanza sociale «monco»<sup>10</sup>; di una «perdita secca di una cultura della cittadinanza, di un patto visibile e trasparente tra Stato e cittadini fondato sullo scambio tra fiscalità e servizi»<sup>11</sup>.

D’altronde il regime aveva segnato una svolta su ulteriori piani: da quello finanziario, a quello organizzativo-istituzionale a quello politico. Rispetto al primo – come già ricostruito da Melis – si sottolineava come l’Inps si fosse trasformato nel periodo interbellico da ente assicurativo e finanziario in ente sociale (di gestione e di assistenza), divenendo il referente unico di un processo di centralizzazione e nazionalizzazione degli istituti previdenziali (prima locali e categoriali), che comportò uno «stravolgimento» rispetto alla originaria natura di ente di finanziamento, erogatore delle pensioni. Mariuccia Salvati riscontrava come il fascismo, nella seconda metà degli anni Trenta, avesse favorito il «massimo appiattimento» sul primo dei due termini, Stato/mercato, lungo i quali si costruiscono i modelli di solidarietà. E infine, si evidenziava, come sempre esso avesse sancito «la preminenza dell’indirizzo politico su quello economico-aziendale», avvalendosi della presenza del partito, unico canale attraverso il quale i cittadini potevano giungere «al riconoscimento dei propri diritti in campo previdenziale e sanitario»<sup>12</sup>. Il fascismo insomma aveva «spianato la strada alla penetrazione di logiche clientelari nella erogazione delle prestazioni di assistenza statale», aumentando qualsiasi soggezione degli apparati burocratici al potere politico<sup>13</sup>.

Sempre negli anni Novanta, nel citato volume di Ritter, un apposito spazio era dedicato alla politica sociale fascista, i cui motivi ispiratori venivano ricordati alla volontà di creare un’opinione pubblica favorevole al regime e di ammortizzare gli effetti della grande crisi economica del ’29, e alla loro funzionalità a politiche di espansione imperialistica. In questo senso, i provvedimenti presi per incentivare la natalità e tutelare la maternità avevano funzione demografica, obbedendo allo slogan fascista di «Molti, sani e forti». Alcune misure adottate erano pertanto lette in questa chiave: le nuove generazioni di italiani, sarebbero state sane e forti, pronte per combattere le «future battaglie espansionistiche» del regime<sup>14</sup>. Come ribadito qualche anno dopo, nei contesti autoritari e fascisti il varo di innovative politiche sociali fu funzionale a strate-

<sup>10</sup> Salvati, intervento in *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 24.

<sup>11</sup> G. Gozzini, intervento, ivi, p. 21.

<sup>12</sup> Salvati, ivi, p. 25.

<sup>13</sup> M. Ferrera, ivi, p. 20.

<sup>14</sup> Gaeta, *L’Italia e lo Stato sociale*, cit., p. 241.

gie di espansione di tipo nazionalista e imperialista, alla «difesa dell'integrità razziale del popolo»<sup>15</sup>.

*3. Consenso, controllo sociale, adesione e integrazione. I «mancati» diritti sociali.* Qualche anno dopo, in polemica con il frequente ricorso al concetto di «consenso popolare» che sembrava condurre a una rivalutazione storica del regime, un altro importante saggio, di Paul Corner, si soffermava sulla funzione svolta dalle organizzazioni previdenziali e assistenziali. L'autore tornava sul ruolo fondamentale svolto dalla repressione diretta nei regimi totalitari e al tempo si soffermava sui «metodi di controllo sociale meno ovvi e immediati». Riprendendo Tim Mason egli mostrava come la repressione, la neutralizzazione delle opposizioni, l'integrazione e l'accettazione potessero coesistere, laddove proprio la possibilità di accedere a vantaggi di varia natura era stato «l'elemento centrale di un processo di adattamento» più complessivo. Il fascismo, che si vantò di aver portato a compimento uno dei sistemi di servizi sociali tra i più avanzati in Europa, si avvalse di un articolato sistema nel quale tutti i lavoratori dipendenti erano coinvolti in quanto tali, in quanto cioè partecipi alla produzione (e non in virtù del loro essere cittadini), un sistema la cui erogazione di servizi rispondeva più a criteri «di rafforzamento dello Stato», che a quelli di giustizia sociale e di soccorso in situazioni di povertà o di bisogno<sup>16</sup>. Il fascismo propagandò in ogni modo le proprie realizzazioni, come un debito del paese verso il suo duce; usò i programmi di assistenza per una moderna ingegneria del controllo sociale, disciplinando i beneficiari «ammessi» a parteciparvi. Corner si concentrava poi sugli strumenti di questo controllo (le organizzazioni fasciste e il loro personale); sui suoi veicoli, sui vari meccanismi di inclusione ed esclusione generatisi (provvidenza vi era solo per quanti si conformavano alle regole dettate dal regime); sul grande potere discrezionale detenuto dalle autorità competenti; sulla realtà dei processi di frammentazione incentivati (sia nelle aspettative individuali, sia nelle richieste).

Negli ultimissimi anni, si è riproposto il confronto attorno al tema del consenso, e le politiche sociali, in questo caso «intese come assistenza», sono state di nuovo poste al centro della riflessione sulle ricerche in corso, in particolare, come si vedrà, in relazione alla dimensione locale e urbana<sup>17</sup>. Si tratta di una questione ancora aperta, sulla quale peraltro altre indagini approfondite, che seguono da vicino il funzionamento istituzionale degli apparati preposti alla gestione previdenziale e assistenziale, le «risposte» dei vari e diversi beneficiari

<sup>15</sup> P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 431.

<sup>16</sup> P. Corner, *Fascismo e controllo sociale*, in «Italia contemporanea», 2002, n. 228, pp. 395 sgg.

<sup>17</sup> S. Inaudi, F. Bernardinello, M. Busti, *L'organizzazione del consenso*, premessa di S. Cavazza, in «Ricerche di storia politica», 2010, n. 3, p. 324. In particolare cfr. S. Inaudi, *Strategie politiche e processi di integrazione sociale a Torino negli anni Trenta*, ivi, pp. 325-329.

(dal ceto medio alla classe operaia, alle fasce sociali più marginali), il dibattito scientifico, il rapporto tra i grandi enti e i restanti istituti operanti a livello locale, sarebbero illuminanti. Al di là del confronto ideologico sui noti termini del dibattito (si trattò di consenso di massa, di accettazione e controllo sociale, di adesione, di integrazione o di reciproco adattamento tra regime e vita quotidiana degli italiani), le ricerche più proficue sono oggi quelle volte a far luce sulla relazione creatasi tra il regime e i vari segmenti della popolazione, nonché su quello spazio spesso oscuro esistente tra il sostegno, l'accettazione, l'acquiescenza e la sfida<sup>18</sup>.

A questa prospettiva si lega un'altra dimensione della ricerca, inerente al tema dei diritti sociali, ancora una volta indagati non a caso da nuovi studi di storia del diritto e di storia costituzionale, intenti, a loro volta, a interrogarsi sugli Stati totalitari o a vocazione totalitaria. Se l'innovazione istituzionale più importante relativa al *welfare* è infatti l'introduzione di specifici diritti sociali, letti come «nuovo legame fra cittadini e stato e nuovo fondamento di spettanze, coercizioni, legittimità»<sup>19</sup>, la prospettiva giuridica si è mossa lungo un ampio arco temporale e con forte interesse storico. Partendo dalla ricostruzione della legislazione sociale ottocentesca, ben distante dal piano dei diritti sociali<sup>20</sup>, si è giunti alla cesura del primo dopoguerra e alla conseguente risposta degli Stati totalitari<sup>21</sup>. L'analisi dello Stato sociale si è qui intrecciata a quella dei rapporti istituiti tra lo Stato e la società nel difficile passaggio dall'assetto liberale a quello democratico o fascista, laddove il caso italiano si presta a essere osservato come un significativo «laboratorio». La riformulazione del *contratto sociale* imposta dalla crisi postbellica, e poi da quella a cavallo tra gli anni Venti e Trenta, e la ricerca di nuove forme di integrazione sociale, portarono a una comune (ai diversi contesti politici europei) impossibilità di governare prescindendo dalla presenza di gruppi di interesse, con i quali giungere a mediazione e contrattazione<sup>22</sup>.

Tuttavia assai differenti furono le soluzioni sperimentate, ovvero le finalità degli Stati a vocazione totalitaria rispetto a quelle dei sistemi di natura democratica. Per l'Italia fascista – come per la Germania nazionalsocialista – le

<sup>18</sup> R. Pergher, G. Albanese, *Introduction. Historians, Fascism, and Italy Society: Mapping the Limits of Consent*, in G. Albanese, R. Pergher, eds., *In the Society of Fascists. Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 22.

<sup>19</sup> Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 49.

<sup>20</sup> A. Cantaro, *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Roma, Ediesse, 2006, pp. 159-161.

<sup>21</sup> I. Stolzi, *Storia e storie del welfare (in margine alla sentenza Kattner)*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2009, n. 124.

<sup>22</sup> A questo proposito rimane fondamentale il volume di C.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1999.

politiche sociali e gli interventi in ambito previdenziale ebbero il fine di indurre a una devozione attiva, in grado di assorbire «il singolo nelle istituzioni statali», superando i vecchi regimi autoritari ottocenteschi ed eliminando la sfera dei diritti e delle libertà individuali<sup>23</sup>. Le provvidenze introdotte nei regimi fascisti risultarono così finalizzate al mantenimento dei rapporti di forza già consolidati.

Tanto più nel caso italiano, le prestazioni erogate non vennero ricondotte a diritti garantiti dei cittadini, bensì alla provvidenziale benevolenza del fascismo, tenendosi cioè lontane da quelle caratteristiche che contrassegnano i diritti sociali propriamente detti, ossia dall'elemento strutturale della *pretensività* e da quello funzionale della *redistributività*<sup>24</sup>.

*4. Enti pubblici e partito. Soggetti e territorio.* Ulteriori linee di ricerca hanno guidato le recenti ricostruzioni storiche in questo ambito<sup>25</sup>. Il grande tema degli enti pubblici ha suscitato uno spiccato interesse nei confronti delle politiche sociali fasciste<sup>26</sup>. Con la ricostruzione dell'attività, dei meccanismi di funzionamento e delle numerose vicende interne (ma anche esterne) degli enti preposti alla gestione del sistema di sicurezza sociale si è infatti cercato di inquadrare la cifra dello Stato sociale italiano.

Analizzare da vicino gli enti pubblici negli anni Trenta ha significato studiare il rapporto che si creò tra politica e amministrazione, tra realtà locali e dirigenza nazionale, tra processi di centralizzazione amministrativa, dei quali il fascismo fu promotore, e strutturazione di una rete di servizi disseminati sul territorio<sup>27</sup>, dotati di articolazioni periferiche ed erogatori di prestazioni pubbliche previdenziali. D'altronde lo studio dei grandi enti di natura previdenziale ha permesso di affrontare alcune questioni più generali che riguardano l'assetto istituzionale fascista. Tra esse vanno menzionate: il delinearsi di un sistema di governo reticolare capace di coinvolgere sempre più soggetti pubblici e privati (il più delle volte con un riconoscimento pubblico di ciò che sino a quel momento apparteneva alla sfera del privato); il nuovo rapporto tra la politica

<sup>23</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 489.

<sup>24</sup> M. Benvenuti, *Diritti sociali. Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, V, Torino, Utet, 2012, p. 224, e Id., *Diritti sociali*, Torino, Utet, 2013.

<sup>25</sup> Questo paragrafo riprende e sviluppa quanto osservato in C. Giorgi, *Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico*, in P. Mattera, a cura di, *Momenti di welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella, 2012, pp. 55-64.

<sup>26</sup> Cfr. il già ricordato volume di Sepe, *Le amministrazioni*, cit.; F. Bertini, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo stato sociale*, in M. Palla, a cura di, *Lo Stato fascista*, Firenze, La Nuova Italia, 2001; C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, il Mulino, 2004.

<sup>27</sup> Cfr. M. Salvati, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in «Le carte e la storia», 2002, n. 2, p. 36.

e i saperi tecnici presenti nell'amministrazione parallela, rapporto in parte di autonomia e in parte di subordinazione alla politica fascista. Tramite questo osservatorio privilegiato, è stato possibile analizzare quale mutamento si verificò nella «grana» della politica, non solo rispetto alla nuova funzione assunta dal partito, ma anche rispetto al modo nuovo in cui vennero prese le decisioni nazionali, che assunsero sempre più i tratti di una «contrattazione», spesso non pubblicizzata, tra i diversi soggetti, attori ed interessi organizzati con i quali il governo fu costretto a mediare, acquisendone i punti di vista particolari<sup>28</sup>.

La stessa ricostruzione della storia dell'Inps ha fatto emergere tanto la centralità del dato politico rispetto alla gestione previdenziale nazionale quanto il rilievo assunto dal sistema degli enti nel rapporto tra intervento pubblico e società (come noto, essi consentirono al fascismo di ridurre le distanze tra la sfera del pubblico e del privato, consolidando «processi di penetrazione dello Stato in aree nel passato inibite alla sua azione regolatrice»)<sup>29</sup>; quanto, infine, la preminenza delle dinamiche territoriali rispetto alla strutturazione complessiva del *welfare*.

La rete che le istituzioni previdenziali e assistenziali costruirono sul territorio coinvolse le *élites* locali nelle varie scelte nazionali, in processi più o meno conflittuali con le stesse *élites* centrali. In questo senso, si sono mostrate di particolare rilievo le indagini che, utilizzando in modo proficuo e originale la coppia centro/periferia, hanno esaminato i singoli contesti locali e regionali nelle loro articolate dinamiche centripete e centrifughe. Gli studi sull'attività previdenziale e assistenziale dispiegatisi nelle diverse realtà cittadine hanno così permesso di mettere in chiaro le problematiche attinenti ai cosiddetti fascismi locali<sup>30</sup>. Le istituzioni volte a erogare forme di *welfare* divennero, tra le due guerre, grandi sistemi di comunicazione amministrativa del regime, canali di collegamento tra il centro e la periferia, accanto a quello statale-prefettizio e politico-partitico<sup>31</sup>. È durante il ventennio che si assiste alla creazione di queste reti, le quali delineano, accanto a processi di gerarchizzazione, una non

<sup>28</sup> A questo proposito si rinvia alle considerazioni di M. Legnani, *Sistema di potere fascista, blocco dominante, alleanze sociali*, in A. Del Boca, M. Legnani, M.G. Rossi, a cura di, *Il regime fascista. Storia e storiografia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 414-445; così come a quelle di C.S. Maier, «Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi», in S. Berger, a cura di, *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 84-85.

<sup>29</sup> G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, estratto dal *Digesto*, IV edizione, vol. 6, *Pubblicistico*, Torino, Utet, 1991, p. 24.

<sup>30</sup> Da ultimo si rimanda a *Fascismi locali*, a cura di R. Camurri, S. Cavazza, M. Palla, in «Ricerche di storia politica», 2010, n. 3, pp. 273 sgg. Sul tema si rinvia comunque soprattutto a S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2000.

<sup>31</sup> Melis, *L'organizzazione*, cit., p. 111.

trascutabile articolazione dell'apparato istituzionale, con una dislocazione del potere, quale risulta evidente dal funzionamento di alcuni istituti previdenziali e assistenziali.

In particolare, l'ambito dell'assistenza sociale è stato un importante oggetto degli studi dell'ultimo decennio – sia a livello generale sia a livello locale – i quali hanno permesso di giungere ad acquisizioni non trascurabili sui processi di integrazione sociale e politica degli italiani rispetto allo Stato (fascista) e sugli aspetti di continuità ma anche di originalità ed autonomia delle realizzazioni del regime in questo ambito<sup>32</sup>.

Ne sono esempi le ricerche sull'attività dell'Ente opere assistenziali (Eoa) nell'ambito di un determinato tessuto socio-economico, così come quelle sulle strutture periferiche dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (Onmi), l'ente nato dal progetto più ambizioso del fascismo in ambito assistenziale<sup>33</sup>.

Da queste ricostruzioni sono emersi i nessi tra amministrazione sociale e politica, i rapporti tra i numerosi soggetti coinvolti (dallo Stato, al partito, agli enti pubblici, alla Chiesa, alle nuove e vecchie élites)<sup>34</sup>, e più in generale le peculiari caratteristiche nazionali del processo di modernizzazione – autoritaria – in atto negli anni Trenta<sup>35</sup>. Si è così fatta luce sulle contraddizioni esistenti tra processi di razionalizzazione e ammodernamento da un lato, e tenuta dei tradizionali sistemi di governo della società e del territorio, dall'altro; tra spinte alla crea-

<sup>32</sup> S. Inaudi, *Le politiche assistenziali nel regime fascista*, in Mattera, a cura di, *Momenti*, cit., pp. 65-80.

<sup>33</sup> Cfr. in particolare S. Inaudi, *A tutti indistintamente: l'Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna, Clueb, 2008; T. Catalan, *Fascismo e politica assistenziale a Trieste. Fondazione e attività dell'Ente Comunale di Assistenza (1937-1943)*, in A.M. Vinci, a cura di, *Trieste in guerra. Gli anni 1938-1943*, Trieste, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia, 1992; E. Vezzosi, *Tra vecchio e nuovo: l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia, 1945-1954*, in P.M. Toninelli, B. Cuderì, A. Dugulin, G. Melinato, A.M. Vinci, *Trieste Anni Cinquanta. La città reale. Economia, società e vita quotidiana a Trieste, 1945-1954*, Trieste, Edizioni Comune di Trieste, 2004; M. Minesso, a cura di, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, Bologna, il Mulino, 2007; F. Cosmai, *La Federazione provinciale dell'Onmi a Venezia durante il fascismo. 1926-1943*; M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera nazionale Maternità e Infanzia, 1925-1975*, Pisa, Edizioni Erasmo, 2008; D. Labanca, *Assistenza o beneficenza? La Federazione napoletana dell'Onmi (1926-39)*, in «Contemporanea», 2008, n. 1; con una maggiore attenzione alle dinamiche conflittuali tra centro e periferia, cfr. Id., *Governare l'assistenza. Il caso dell'Onmi (1925-1943)*, intervento al convegno *Il fascismo in provincia. Articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, Firenze, 24-25 novembre 2011. Cfr. inoltre da ultimo A.M. Vinci, a cura di, *Carità pubblica, assistenza sociale e politiche di welfare. Il caso di Trieste*, Trieste, Eut, 2012.

<sup>34</sup> Inaudi, *A tutti*, cit., p. 10.

<sup>35</sup> Da ultimo a questo proposito si rinvia a A. De Bernardi, *Una dittatura moderna. Il fascismo come problema storico*, Milano, Bruno Mondadori, 2001.

zione di un sistema universalistico e permanenza di pratiche e atteggiamenti individualistici<sup>36</sup>; nonché, si potrebbe aggiungere, su quella natura «binaria» del sistema istituzionale del fascismo<sup>37</sup>, fondato tanto sulla forza del nuovo strumento del partito e delle sue organizzazioni, quanto su quella della struttura portante dello Stato nelle sue articolazioni.

L'assistenza, spesso sconfinante nella beneficenza, venne concepita non come funzione pubblica, ma come espressione del partito unico, che a sua discrezione sceglieva campi e soggetti di azione; venne infatti gestita da un suo organo sino al 1937 (anno in cui furono istituiti gli Enti comunali di assistenza), attraverso interventi mirati di tipo politico e clientelare. I sussidi così elargiti permisero «di tamponare le falte più macroscopiche a un costo decisamente inferiore rispetto a qualsiasi ipotesi previdenziale», dato il loro carattere facoltativo e discrezionale (soprattutto rispetto al pressante problema della disoccupazione)<sup>38</sup>. In questo senso una rinnovata attenzione storiografica per l'ambito dell'assistenza sociale, soprattutto a cominciare dal nuovo millennio<sup>39</sup>, si connette allo studio della penetrazione del partito fascista e delle sue propagini in ambiti propri del privato, e in relazione alla possibilità per il regime di conseguire una maggiore accettazione sociale derivante dal varo di determinate misure in questo campo. Le stesse vicende dell'Eoa, che evolse in una struttura accomunabile «al parastato» nell'articolata diramazione e nella complessità di sue funzioni, si sono mostrate più significative di quanto sino a qualche anno fa si era creduto (anche considerando le dinamiche conflittuali dovute al doppio controllo della segreteria del partito e del ministero dell'Interno)<sup>40</sup>. Analogi discorsi va fatto per l'Onmi e tutto il sistema di servizi alle famiglie, rispetto

<sup>36</sup> È stato messo in evidenza (A. Preti, C. Venturoli, *Fascismo e stato sociale*, in V. Zamagni, a cura di, *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo a oggi*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 736) come tra gli strumenti di una politica assistenziale, volta alla costruzione del mito di Mussolini e a incentivare comportamenti individualistici e pietistici vi fosse anche la segreteria particolare del Duce.

<sup>37</sup> A questo proposito si rinvia a G. Melis, *Le istituzioni italiane negli anni Trenta*, in Id., a cura di, *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, il Mulino, 2008.

<sup>38</sup> V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 80-81. In termini analoghi, M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, p. 58.

<sup>39</sup> Si segnala, oltre ai volumi già menzionati, M.S. Quine, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, New York, Palgrave Macmillan, 2002.

<sup>40</sup> Inaudi, *A tutti*, cit., p. 13. L'Eoa, spiega l'autrice, godeva del massimo decentramento amministrativo e gestionale, dipendendo dalle iniziative delle varie federazioni per l'organizzazione delle proprie attività locali ed essendo al contempo presente in ogni comune. In passato i contributi più significativi dedicati all'ente sono stati: D.G. Horn, *L'Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in M.L. Betri, A. De Bernardi, I.

al quale il quadro interpretativo si è sempre più arricchito, registrando accanto al dato di una loro strumentalità al consolidamento del regime, alle politiche demografiche, agli scopi della «grandezza della nazione» e della «superiorità della razza»<sup>41</sup>, quello inerente al «tipico carattere bifronte del sistema assistenziale italiano nel suo complesso». Le due facce furono infatti quella «moderna» e universalistica, mostrata nel Nord del paese, e quella arcaica che persisteva nell'Italia centrale e meridionale<sup>42</sup>. I tratti comuni restarono comunque l'imprevedibilità, il particolarismo, il clientelismo e il frazionamento.

Anche in questo settore, come mostra il nuovo quadro storiografico, le indagini sulla politica sociale del regime hanno permesso di ridiscutere i termini dell'annosa questione relativa alla continuità tra fascismo e postfascismo, nella misura in cui i tratti impressi dallo «Stato corporativo-autoritario fascista» costituiscono un lascito di primo piano «che influenzerà gli anni successivi»<sup>43</sup>. Al contempo esse consentono di analizzare l'uso che il fascismo fece dell'eredità degli ultimi anni dello Stato liberale, riaprendo in modo originale la stessa periodizzazione tradizionale.

Infine, significativo è il fiorire di importanti ricerche volte ad adottare le linee interpretative proprie degli studi di genere<sup>44</sup>. Si tratta di contributi che si soffermano sul ruolo svolto dalle donne nell'ambito delle varie politiche sociali nazionali e quindi delle varie istituzioni preposte alla loro gestione (si pensi solo alle visitatrici fasciste), sulla centralità delle politiche demografiche del fascismo, sulla forza del familismo e di una determinata concezione della ma-

Granata, N. Torcellan, *Il fascismo in Lombardia. Politica, economia e società*, Milano, Franco Angeli, 1989; A. Bresci, *L'Onmi nel ventennio fascista*, in «Italia contemporanea», 1993, n. 92.

<sup>41</sup> M. Minesso, *Introduzione*, in Id., a cura di, *Stato e infanzia*, cit., p. 17. Si rinvia a questo volume per una dettagliata analisi dell'Onmi.

<sup>42</sup> Così V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 137-138. Secondo Bettini (*Stato e assistenza*, cit., pp. 17-18), l'operato dell'Onmi, che dal '38 venne riformata in senso sempre più funzionale alle politiche demografiche e razziali del regime, nonostante alcuni suoi manifesti limiti, ebbe comunque un effetto nella modernizzazione, parziale e imperfetta, delle politiche destinate alla maternità e all'infanzia.

<sup>43</sup> G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. I, *Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2003, p. 17, e F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, p. 83.

<sup>44</sup> È esemplificativo il volume R. Nunin, E. Vezzosi, a cura di, *Donne e famiglie nei sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, Roma, Carocci, 2007. Cfr. inoltre E. Vezzosi, *Madri e lavoratrici: l'Onmi nel periodo fascista*, in S. Soldati, M. Palazzi, a cura di, *Lavoratrici e cittadine nell'Italia contemporanea*, Bologna, Eurocopy, 2000, e Id., *Maternalism in a Paternalist State: The National Organization for the Protection of Motherhood and Infancy in Fascist Italy*, in M. Van Der Klein, R.J. Plant, N. Sanders, L. Weintrob, eds., *Maternalism Reconsidered: Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twenty Century*, New York, Berghahn Books, 2012.

ternità<sup>45</sup>, sul tema della professionalizzazione – ma anche della politicizzazione – di coloro che erano addette alle varie forme di assistenza<sup>46</sup>.

Nello specifico, queste ricerche prendono in esame i rapporti «tra genere e costruzione dello Stato sociale, tra ideologie maternaliste e pratiche nataliste dello Stato, tra cittadini maschi capofamiglia e cittadine donne dipendenti», comunque dotate «di valore sociale»<sup>47</sup>. Forte è il nesso tra *welfare* e protagonismo femminile, in tutte le sue manifestazioni, anche in contesti, come quello italiano, nel quale si svilupparono misure di *welfare* «riservate alle donne e non proposte dalle donne»<sup>48</sup>.

Le eredità del periodo fascista furono dunque numerose: dalla forte frammentazione, alla natura selettiva e categoriale caratterizzante il modello italiano di Stato sociale, alla struttura sempre più reticolare del moderno sistema previdenziale e assistenziale. La stessa «multifunzionalità» dei dispositivi di *welfare* – utilizzati, sul lungo periodo, come elementi di integrazione, di pacificazione, di neutralizzazione del conflitto, di controllo sociale e funzionali a processi di «adattamento» – porta sempre più a indagare questo ambito con maggiore curiosità ed un più alto livello di competenze interdisciplinari. Se d'altronde passi importanti sono stati fatti a partire anche da analisi comparate (come avvenne, ad esempio, tra gli anni Settanta e Ottanta)<sup>49</sup>, nuove spinte potrebbero arrivare da prospettive di confronto con altri contesti nazionali e da rinnovati strumenti di ricerca, capaci al tempo stesso di intrecciare le diverse fonti disponibili. Fonti relative a singole realtà locali, a singole istituzioni, a singole materie (previdenziali, sanitarie, assicurative, che concernono l'assistenza), utili a tessere le fila di un «discorso» composto da tante voci ed attori, da articolate dinamiche, cruciali per la stessa ricostruzione storica del fascismo. Una preziosa indicazione sembra essere ancora quella fornita quasi un ventennio fa da Ritter, che infatti lamentando un'assenza, esortava a esaminare «il ruolo delle idee, persone, istituzioni politiche e sociali, il problema della continuità e delle

<sup>45</sup> Si rinvia a C. Saraceno, *Costruzione della maternità e della paternità*, in Del Boca, Legnani, Rossi, a cura di, *Il regime fascista*, cit.

<sup>46</sup> Cfr. De Grazia, *Le donne*, cit., pp. 94 sgg., e da ultimo G. Arena, *Welfare per l'infanzia e nuove professionalità. Origini e sviluppo del servizio sociale nell'Italia repubblicana*, in M. Minesso, a cura di, *Welfare e minori: l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 285–299.

<sup>47</sup> E. Vezzosi, *La cittadinanza femminile: una nozione «porosa»*, in «Genesis», V, 2006, n. 2, p. 227.

<sup>48</sup> P. Thane, *Donne, famiglie e welfare state nell'Europa tra le due guerre*, in Nunin, Vezzosi, a cura di, *Donne e famiglie*, cit., pp. 25–26.

<sup>49</sup> Si tratta di quell'ambizioso progetto diretto da Peter Flora e intento a far luce sui *welfare states* europei, che avrebbe stimolato la ricerca italiana a riflettere sulla propria peculiare esperienza. Cfr. Ferrera, *Il Welfare State*, cit., pp. 10 sgg. Cfr. in particolare per i risultati di questo progetto P. Flora, A.J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, il Mulino, 1983.

fratture con istituzioni antiche e recenti di tutela del benessere, così come il contesto economico e politico delle scelte decisive circa la trasformazione dello Stato sociale», i suoi sviluppi, le sue tappe decisive, la singolarità delle vicende nazionali<sup>50</sup>.

Dinnanzi al continuo ripresentarsi nella storia repubblicana tanto di questioni connesse alla natura particolaristica dello Stato italiano (che per sua origine ha una natura intrinsecamente corporativa)<sup>51</sup>, quanto di difficoltà relative alle fratture tra Nord e Sud, tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, tra impiego pubblico e impiego privato, nonché relative alla dipendenza della macchina statale dalle vicende economiche mediate dalla politica, l'esame delle politiche sociali fasciste aggiunge elementi di rilievo, tali da permettere di «risalire alle “radici del welfare all'italiana”» e da spiegare le cosiddette anomalie del paese in una visione di lungo periodo<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 32.

<sup>51</sup> A questo proposito da ultimo si rinvia a S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>52</sup> M. Ferrera, *Welfare all'italiana: un'introduzione*, in Ferrera, Fargion, Jessoula, *Alle radici*, cit., p. 7.