

# STORIA ECONOMICA

*ANNO III - FASCICOLO I*



**Edizioni Scientifiche Italiane**

# SOMMARIO

ANNO III (2000) - N. 2

## *Articoli*

- P. MATHIAS, *La crescita economica e Robinson Crusoe* pag. 195  
L. DE ROSA, *Lo Stato e le Casse di Risparmio (1880-1888)* » 215  
P. PECORARI, *La Banca dei Paesi Bassi: Un "modello" per gli istituti di emissione in Italia nel 1869?* » 249

## *Ricerche*

- E. ALIFANO, *Napoli all'avvento della Repubblica partenopea: le finanze cittadine* » 267  
G. BARGELLI, *L'amministrazione del patrimonio terriero del Monastero di S. Giovanni Evangelista di Parma tra il Medioevo e l'età moderna: una economia morale dell'autoconsumo?* » 303

## *Interventi*

- G. SABATINI, *Dimensione italiana e contesti regionali nell'economia del Seicento* » 375

## *Recensioni*

- A. CHERUBINI - I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini* (F.C. Dandolo) » 389

A. CHERUBINI - I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, F. Angeli, Milano, 1998, pp. 500.

In questi ultimi anni nei paesi maggiormente industrializzati la crisi dello Stato sociale si è manifestata in modo tanto evidente da divenire un argomento di straordinaria centralità e attualità. È convinzione largamente diffusa e accettata fra gli esperti del settore che le garanzie e gli ammortizzatori fino ad ora assicurati sono già oggi difficilmente sopportabili. Anzi da più parti si osserva che in una prospettiva di breve periodo le misure volte ad assicurare la protezione sociale, se rimarranno immutate, saranno sempre più gravose per le casse dello Stato e fortemente penalizzanti per le giovani generazioni. Pertanto appare improrogabile l'esigenza di realizzare un complessivo piano di ristrutturazione, se non di ridimensionamento, che disegni in modo risoluto ed innovativo le finalità, i confini e gli strumenti del nuovo Stato sociale. La questione – come è facile immaginare – appare spinosa e complicata, anche perché un eventuale progetto di riforma si andrebbe a innestare in una società che dal punto di vista demografico vanno conoscendo un rapido invecchiamento, e dunque appaiono poco disponibili a recepire gli inevitabili tagli e restrizioni che l'attuazione di simili disposizioni comporterebbe.

Tuttavia, se un appunto si può muovere al variegato dibattito in corso, è la sostanziale mancanza di analisi storica sui tempi, sugli stimoli e sulle norme che hanno accompagnato la realizzazione dello Stato sociale nelle singole realtà nazionali. È un aspetto della questione tutt'altro che secondario o marginale: le ricostruzioni incentrate su questi temi avrebbero l'indubbio merito di aiutare a contestualizzare meglio le questioni che si vanno a trattare e ad accrescere la fondamentale sensibilità politica quando si va a intervenire su materie di questo tipo.

Un contributo in tal senso è offerto dal volume in esame, che concentra l'indagine nell'arco cronologico compreso fra l'età giolittiana e il fascismo. La scelta di questa periodizzazione non è casuale: infatti, lo spunto di partenza della corposa ricerca che si va a presentare è dato dall'istituzione, sul finire dell'Ottocento, dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro per gli operai dell'industria. Si tratta, come è noto, di anni particolarmente turbolenti dal punto di vista sociale: la novità è che sebbene si sia alla presenza

di un contesto storico assai complesso, per la prima volta la legge intende assicurare, nell'ambito di precisi ed invalicabili limiti, un parziale rimborso ai lavoratori che si infortunano sul luogo del lavoro. Cherubini, esaminando con dovizia di particolari l'itinerario percorso dallo strumento legislativo, e soffermandosi più in dettaglio sulle numerose modifiche apportate al testo originale durante il quindicennio successivo, mette in risalto il progressivo mutamento di posizione assunto da tutti coloro che sono coinvolti nella questione. Pertanto, questo provvedimento può essere considerato senza dubbio alcuno una tappa fondamentale nello sviluppo dello Stato sociale in Italia. In particolare matura proprio in questi anni la consapevolezza che lo Stato debba direttamente impegnarsi nella previdenza, a causa dei molteplici fallimenti delle società private che in precedenza se ne erano fatti carico.

Se il tema della tutela degli operai appare in qualche modo preso in considerazione ed affrontato, in gran parte irrisolta rimane per lungo tempo la questione relativa ai lavoratori dell'agricoltura. Si osserva sia in sede parlamentare, sia nell'ambito di dibattiti su riviste specializzate, che il contadino, rispetto all'operaio, vive situazioni di minore rischio perché non è a contatto con macchine che mettano a repentaglio la sua esistenza. Pertanto fa molta fatica a farsi spazio l'idea di un indennizzo a favore dei lavoratori nel settore primario, anche se i primi squarci si intravedono nel disegno di legge presentato nel gennaio 1907 dal senatore Conti. Il ministro Cocco-Ortu, pur riconoscendo la validità teorica di un simile provvedimento, lo ritiene impossibile da approvare per le pesanti conseguenze che ne sarebbero derivate «alla già troppo oppressa proprietà fondiaria». La questione, comunque, non appare affatto messa da parte: nella successiva legislatura lo stesso Conti riproporrà un secondo progetto di legge, sollecitato dalla quasi totalità dei comizi agrari delle regioni settentrionali. Il succedersi ravvicinato dei governi, con il cambiamento pressoché continuo dei responsabili al dicastero dell'Agricoltura, non agevola l'approvazione del disegno di legge, che decade per fine legislatura. Sebbene nell'età giolittiana non sia varato un apposito strumento legislativo, l'esigenza di tutelare maggiormente le condizioni dei lavoratori agricoli inizia ad assumere una certa rilevanza.

Più avanti Cherubini si sofferma sullo stentato decollo della Cassa di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità, sulle misure assunte in relazione alle malattie professionali e sui primi provvedimenti in sostegno della maternità. Nell'affrontare simili temi, è messa in risalto l'assoluta centralità dello Stato nel disciplinare e coordinare i piani tesi a costruire, seppure ancora in forma embrionale, l'ossatura dello Stato sociale in Italia. Ed, in effetti, a sollecitare una partecipazione attiva dei pubblici poteri in questa materia sono gran parte delle classi sociali protagoniste dello sviluppo produttivo del paese. Più precisamente questa spinta è patrocinata dalla borghesia progressista, repubblicana e radicale, ma altresì liberale, che sul finire dell'Ottocento manifesta una netta opposizione contro un'involuzione di stampo autoritario.

Dopo l'ampio ventaglio di idee e di progetti in ambito previdenziale di-

scussi e parzialmente approvati nel corso dell'età giolittiana, lo scoppio della prima guerra mondiale sembra portare ad una sostanziale stasi. Il dibattito in Parlamento e sulle riviste specializzate e di partito rimane vivo, ed anzi su diversi aspetti si ritiene che debbano essere varate alcune tempestive correzioni: tuttavia l'evoluzione del conflitto e le condizioni critiche che vanno maturando per l'Italia, influenzano di gran lunga le misure da adottare ed impediscono una serena analisi delle modifiche da introdurre. In questi anni l'attenzione si concentra quasi esclusivamente sull'approvazione del regolamento che modifica la tutela dall'infortunio. Pur con tutti i limiti che si possono riscontrare, questo nuovo provvedimento permette una gestione più equa ed equilibrata dell'intricata materia, oggetto fino a quel momento di numerose critiche e contestazioni. Tuttavia quando il conflitto si chiude, la politica interna torna a occuparsi in modo più approfondito di questioni di stampo previdenziale, ed in particolare della tutela dalla malattia, fino a quel momento affidata in massima parte al mutualismo libero e volontario, o alle varie forme di carità, privata, pubblica e legale. Si va affermando sempre più il principio dell'obbligatorietà invece della libertà, anche sull'esempio di scelte che si realizzano in quegli anni in altri paesi europei. È indubbio che in virtù di una simile decisione il ruolo dello Stato è destinato a divenire ancora più centrale nel promuovere e dirigere le norme di partecipazione delle imprese e di risarcimento dei lavoratori, oltre che nel creare organismi preposti a dare arbitrati e disposizioni in merito.

Si giunge così al ventennio fascista, suddiviso in due fasi: la prima di tipo privatistico, sotto la spinta delle richieste avanzate dalla dirigenza industriale e agraria. L'esemplificazione di quanto si va asserendo è la vicenda dell'Istituto nazionale assicurazioni. Il secondo periodo segna un ritorno a concezioni statalistiche: i principi racchiusi nella Carta del lavoro attestano in modo palese l'inversione di rotta intervenuta. Nel corso della prima fase, strettamente connessa alle norme attraverso cui Mussolini ascende al potere, si fa largo l'idea di una «assicurazione globale» non molto lontana dagli odierni principi della «sicurezza sociale». Nel marzo del 1923 la Confederazione generale dell'industria italiana riunisce a Roma il suo primo congresso su «le assicurazioni sociali e la istruzione professionale». Malgrado questo iniziale attivismo, i propositi di mettere mano alla legislazione sociale sono dispersi e abbandonati. Si procede in modo assai prudente, e soprattutto si cerca di evitare che gli interessi dei ceti padronali siano intaccati dall'approvazione di norme tese a tutelare maggiormente la condizione dei lavoratori.

Terminato questo primo periodo, intorno al 1926, Mussolini sembra volere introdurre alcune novità di rilievo. È stabilito che l'ordinamento entro il quale si inquadrerà la politica sociale si chiamerà corporativo e lo strumento cardine sarà la «Carta», che avrà anche il nome «del lavoro». Una simile dichiarazione fa intravedere un marcato mutamento di prospettiva: non è più premiato l'individualismo liberale e atomistico, ma lo Stato corporativo e fascista guiderà la vita economica, cercando di realizzare «una più alta

giustizia sociale». D'altronde il risveglio previdenziale sembra coinvolgere anche altre nazioni, basti pensare alle conferenze internazionali del lavoro che si svolgono in quegli anni. Mussolini, tuttavia, nell'ottica del regime totalitario di cui egli è l'artefice, si propone di intervenire in materia previdenziale dando attuazione al principio della collaborazione fra le classi: secondo questo orientamento, datore di lavoro e lavoratore concorrono proporzionalmente all'onere. Allo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, è riconosciuta la funzione di unificare quanto più è possibile il sistema e i vari istituti.

All'interno di questo mutato contesto, più attento alle esigenze sociali, si inserisce la grande crisi del 1929-1930, che stimola dappertutto indagini ed esperienze sulla «funzionalità» della previdenza nel quadro degli interventi statali nei settori economici. Sebbene in modo più disorganico che in altri paesi, il fascismo sembra imprimere un nuovo slancio all'attuazione di una legislazione sociale. Non a caso, proprio in questi anni, così come è messo in evidenza da Italo Piva, vanno crescendo in modo consistente le casse mutue (aziendali, interaziendali, professionali): nel 1932 se ne contano 1875, con 1.293.875 iscritti, la maggior parte nell'Italia settentrionale. L'estensione della copertura mutualistica è dunque rapida: pertanto appare improrogabile l'esigenza di una più efficace organizzazione e coordinamento. È così creata la Federazione nazionale delle casse mutue dei lavoratori dell'industria, con il compito di controllare i bilanci delle singole casse, dettare i criteri per la gestione tecnica e controllarne l'osservanza.

Volendo trarre un bilancio complessivo degli interventi attuati nel corso del fascismo in ambito previdenziale, si deve innanzi tutto porre l'accento sul notevole attivismo che caratterizza il ventennio, anche se non tutte le dichiarazioni di intenti ed i proclami trovano concreta realizzazione. Si attua, soprattutto nel corso della seconda fase, un tentativo di organizzazione e di disciplina dall'alto, che al di là della ventata propagandistica di quegli anni, hanno l'ambizione di dare un ruolo centrale e di coordinamento allo Stato. Pur riconoscendo questi sforzi, gli autori ritengono che i risultati conseguiti siano indubbiamente modesti: le regole sulla tutela assicurativa appaiono in più parti lacunose ed incerte, incapaci di dare un inquadramento coerente ed esaustivo su tutta la materia.

FRANCESCO DANDOLO

Università di Napoli "Federico II"