

Silvano Zanetti

LO STATO SOCIALE IN ITALIA DAL 1861 AL 1915

Lo stato sociale, inteso come insieme di provvedimenti atti a garantire previdenza (pensioni e assistenza sociale) e sanità, finanziate in parte dai soggetti interessati ed in parte dalla fiscalità generale, si affermò in Europa qualche decennio dopo l'avvento della rivoluzione industriale. Nei primi due decenni successivi all'Unità, l'Italia fu impegnata ad uniformare le varie legislazioni dei sette Stati confluiti nello Stato Unitario e la politica sociale passò in secondo piano. L'assistenza sociale rimase pertanto nelle mani degli enti religiosi, e delle società di mutuo soccorso, che si stavano rapidamente sviluppando.

Le prime elezioni del 1861 a cui partecipò solo il 2% della popolazione avevano portato in Parlamento agrari, nobili ed un gran numero di avvocati. La maggioranza dei Parlamentari proveniva dall'ex Regno delle Due Sicilie. Molti di loro continuarono ad usare, come precedentemente, il potere politico ed i soldi pubblici per migliorare i propri latifondi, ed in generale a percepire personali vantaggi dalle opere pubbliche. I poverissimi contadini, la stragrande parte della popolazione, per sopravvivere dovevano sopportare le angherie innanzitutto dei *Fattori* e poi dei *Signori*. Il concetto di libertà era privo di significato per popolazioni indigenti che da sempre erano state controllate con la violenza e la sopraffazione. Nessun agrario, liberale o conservatore o fervente patriota tuttavia era sfiorato dall'idea che i loro avversari futuri potessero essere i contadini, a cui avrebbero dovuto concedere terre e diritti civili.

Le gerarchie ecclesiastiche cattoliche, fedeli al Papa espropriato del potere temporale, e interpreti di una Chiesa oscurantista si schierarono in gran parte contro i patrioti che avevano fatto l'unità d'Italia e si dichiaravano anticlericali, illuministi e massoni

Con la riforma elettorale del 1882 gli elettori passarono da 622.000 a 2 milioni ed i nuovi ingressi appartenevano in maggior parte alla borghesia industriale e a quella delle arti e mestieri che esprimevano altre esigenze. Nel complesso nei primi due decenni postunitari, nonostante numerose proposte di legge, solo nel 1882-83 fu approvata l'istituzione di una Cassa di Assicurazione degli operai contro gli infortuni del lavoro: e nel 1886 la legge sul riconoscimento giuridico delle società di Mutuo Soccorso. E, sempre nello stesso anno, la prima legge sul lavoro dei fanciulli impiegati nelle miniere, ma non sul lavoro femminile, sebbene le donne, impiegate soprattutto in agricoltura e nelle fabbriche tessili, fossero la maggioranza della forza lavoro.

I reazionari al governo (1885 - 1900)

Verso la fine del secolo, in trenta anni, l'Italia compì la sua rivoluzione industriale-capitalistica, almeno nel triangolo industriale Milano-Torino-Genova, e prese forma lo Stato Sociale favorito:

- a. da una ricca borghesia industriale che aveva bisogno di manodopera istruita, sana e ben nutrita;
- b. da partiti di orientamento socialista che reclamavano il potere, tutto o in parte, ai lavoratori. Nelle fabbriche e nelle campagne si andavano affermando vasti movimenti di massa guidati da leghe bianche e da leghe rosse.

La classe politica rifiutò, con i governi Crispi e Di Rudinì, di prendere atto di queste nuove realtà e ricorse alla violenza e alla repressione. Contemporaneamente, seguendo la logica del bastone e

della carota, vennero emanate **la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro** nell'industria (legge 17 marzo 1898, n. 80) che imitava quella tedesca, e la legge sull'istituzione di una **Cassa Nazionale di Previdenza per Invalidità e Vecchiaia, a iscrizione volontaria** (legge 17 luglio 1898, n. 350).

Rispetto alla Germania la riforma assicurativa italiana era assai più parziale; sicché nel 1903, dopo quattro anni dall'entrata in vigore della legge, solo il 7% dei lavoratori era coperto da assicurazione (contro il 55% della Germania nel 1893). Riguardo all'istituzione della Cassa di Previdenza per Invalidità e vecchiaia, il suo rilievo è stato valutato come **inconsistente**. Non era previsto un contributo dei datori di lavoro e il sussidio statale era minimo: tutto l'onere ricadeva pertanto sui lavoratori, che già versavano contributi per malattia alle Società di Mutuo Soccorso e di disoccupazione alle Federazioni di Mestiere. Le modalità di iscrizione resero quindi pressoché inesistente l'adesione operaia, nonostante che per certe categorie (zolfatari, operai dei cantieri navali, operai delle varie amministrazioni statali) l'iscrizione fosse obbligatoria.

Come in Germania, la protezione sociale del capofamiglia che lavorava in fabbrica e che versava i contributi si estendeva automaticamente a tutti i componenti della famiglia.

L'Opera dei Congressi

Nel 1874 si era costituita nel Centro Nord, l'**Opera dei Congressi**: un'associazione politico-cattolica interclassista controllata dalla gerarchia ecclesiastica. Organizzata in comitati parrocchiali, diocesani, e regionali, controllati dalla gerarchia cattolica più illuminata, svolse un



Giuseppe Toniolo
(Treviso, 1845 – Pisa, 1918)
E' stato beatificato il: 29 aprile 2012

importante ruolo sociale promuovendo cooperative di mutuo soccorso interclassiste, congregazioni religiose impegnate nel sociale, come l'Opera di Don Orione, e una rete di banche rurali per la raccolta del risparmio e del finanziamento per i piccoli coltivatori.

Nel 1891 l'Enciclica "Rerum Novarum" di Papa Leone XIII additava ai cattolici una **terza via** che non fosse il socialismo o il capitalismo. Ribadiva la necessità e la possibilità di conciliare sia gli interessi degli imprenditori sia quelli degli operai. Giuseppe Toniolo, economista e sociologo, autore di innumerevoli saggi storici-economici, fu l'animatore di questo cattolicesimo sociale. La proposta di una **alleanza e condivisione di alcuni ideali socialisti** divise l'Opera dei Congressi che fu sciolta dal nuovo Papa conservatore Pio X e fu sostituita con tre Unioni (popolare, economico-sociale, elettorale) che avrebbero dovuto fare capo all'Azione Cattolica Italiana, ma nel contempo **autorizzò i cattolici a votare candidati liberal-cattolici** per impedire l'affermazione degli atei socialisti.

Negli anni seguenti l'espansione dei cattolici tra i lavoratori continuò, in diretta concorrenza con i socialisti e, grazie a questa lenta ma costante penetrazione, le leghe bianche passarono da circa 60.000 iscritti nel 1904 a 106.300 iscritti nel 1914, di cui 63.000 provenivano dall'agricoltura. Tutti gli iscritti alle leghe bianche rappresentavano oltre l'11% dei lavoratori sindacalizzati.

Il partito socialista tra riformismo e massimalismo.

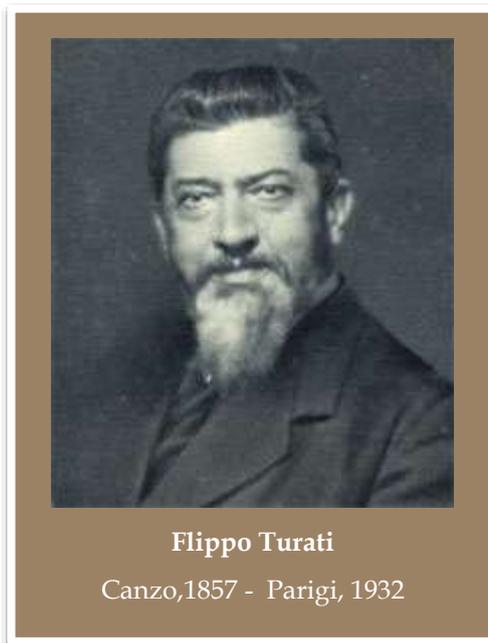
Fin dalla rivoluzione del 1848 si erano sviluppate in Europa organizzazioni e partiti in difesa della classe operaia, aventi come riferimento le idee socialiste che spaziavano dall'uso della violenza ed anche dell'assassinio per abbattere il potere borghese (socialisti rivoluzionari in Russia), al rifiuto di qualsiasi potere (anarchia). Queste idee ebbero un discreto successo nei Paesi mediterranei e balcanici fino al sopravvento di un socialismo riformista avente come fine l'approvazione graduale di leggi a favore della classe operaia, in grado di anticipare l'evoluzione della società.

Nel partito Socialista Italiano (fondato nel 1892) confluirono organizzazioni e leghe operaie di ispirazione riformista il cui maggior esponente era Filippo Turati e che avevano come riferimento la socialdemocrazia tedesca, insieme a movimenti politici di ispirazione marxista ed anarchica facenti riferimento ad Arturo Labriola, Enrico Ferri e Benito Mussolini.

Nel 1901 con la vittoria elettorale dei liberali, i socialisti colsero il nuovo clima favorevole e, già al Congresso di Roma del 1900, avevano elaborato la nuova linea del partito approvando, con un solo voto contrario, il **"programma minimo"**. Un programma democratico mirante alla conquista graduale del socialismo, contenente proposte di riforma, fra cui il suffragio universale, la libertà di organizzazione sindacale, l'abbandono della politica coloniale, il decentramento politico e amministrativo, la municipalizzazione dei servizi pubblici, la riduzione a 36 ore della settimana lavorativa e la tutela del lavoro per le donne e i fanciulli, la riforma tributaria, il miglioramento del sistema previdenziale e assistenziale, l'istruzione elementare obbligatoria e laica. Questa linea vinse anche al Congresso di Imola del 1902, dove fu coniata l'espressione secondo cui l'azione del partito era *"riformista perché rivoluzionaria, rivoluzionaria perché riformista, ossia era semplicemente socialista"*. Posizione conforme alla linea della Seconda Internazionale.

Nel 1904 dopo aspri scontri ideologici ed il controllo di importanti Camere del Lavoro, i rivoluzionari guidati da Labriola, Lazzari e Mussolini, nemici della democrazia parlamentare e sostenitori dell'azione diretta e violenta tramite l'arma dello sciopero per la conquista del potere vinsero il Congresso di Bologna. Al Congresso del 1906 a causa del fallimento dei prolungati, cruenti ed infruttuosi scioperi i riformisti riconquistarono la maggioranza che mantennero anche nel Congresso del 1908.

Al Congresso di Modena del 1911, si comprese di essere sul punto di perdere un'occasione storica. Turati fece un impietoso bilancio del decennio riformista. Riconobbe che *"la collaborazione o la debole opposizione in Parlamento"* che poteva essere giustificata *"quando si trattava di consolidare essenziali libertà proletarie"* - danneggiava l'unità e le lotte del partito. Ed escluse per il futuro ogni appoggio al governo. **Fu uno dei momenti più alti della riflessione di**



Turati che temeva una nuova vittoria massimalista. La quale si realizzò fra gli anni 1912-1914, sotto la guida dell'astro nascente Mussolini che, alleatosi con anarchici e sindacalisti, favorì l'espansione delle lotte conseguendo importanti e provvisorie affermazioni elettorali. Ma fallì nella gestione della settimana rossa, un'esplosione di lotta spontanea scoppiata ad Ancona dopo l'uccisione di tre operai da parte delle forze dell'ordine e che fu sconfessata dopo due giorni dal sindacato CGL.

Una piaga del Partito Socialista Italiano fu la **divisione in correnti** che determinarono scissioni motivate sia da dispute ideologiche, sia da motivi clientelari, sia da antipatie personali.

Italia delle mezze riforme 1901- 1914. L'era di Giolitti

Con l'inizio del nuovo secolo, ebbe inizio la transizione da un modello paternalistico-repressivo ad uno collaborativo e prudente. Il processo d'industrializzazione stava modificando la composizione della forza lavoro e l'orientamento politico degli elettori, i quali, con il suffragio universale concesso ai maschi nel 1912, avrebbero emarginato l'elitario partito liberale e premiato i partiti di massa: socialisti e cattolici. Nell'opinione pubblica si faceva strada il principio che **l'assistenza "non era parte della carità, ma costituiva un diritto"**.

Dal maggio 1892 al 1893 Giolitti divenne presidente del Consiglio e rese la pressione fiscale più equa, applicando il principio della progressività delle imposte. Inoltre lasciò una relativa libertà organizzativa alle masse operaie, in particolare non reprimendo i Fasci dei lavoratori in Sicilia. Nel 1901, Il nuovo Re, Vittorio Emanuele III, affidò il governo a Giuseppe Zanardelli, leader della sinistra liberale, che nominò Giolitti ministro degli interni: iniziò così **l'età giolittiana attenta allo sviluppo industriale ed al miglioramento della legislazione sociale.**

Secondo Giolitti, lo stato liberale non avrebbe dovuto reprimere le forze socialiste, ma lasciarle libere, e all'occorrenza persino cooperare con loro in parlamento. Fedele a questo principio (in parte simile a quello del primo ministro inglese Lloyd George) come ministro degli interni mantenne una decisa **neutralità nei conflitti del lavoro**. Dopo le dimissioni di Zanardelli nel 1903, Giolitti assunse le redini del governo, che conservò, salvo qualche breve interruzione, fino al 1914. Nei momenti difficili di quegli anni, Giolitti adottò una tecnica singolare: quella di dimettersi, per poi riprendere il controllo quando la situazione era migliorata. Tra le riforme più importanti di Giolitti si possono citare:

1. le leggi speciali per il Mezzogiorno (1904-1906);
2. la statalizzazione delle ferrovie tra il 1904 ed il 1905;
3. il suffragio universale maschile nel 1912,
4. il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, sempre nel 1912, allo scopo di finanziare le pensioni di invalidità e di vecchiaia.

Sotto la pressione delle forze facenti capo alla nuova alleanza, stabilita nel 1906, tra la CGdL (Camera Generale del Lavoro), la Lega Nazionale delle Cooperative e la Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso, vennero garantite la libertà di coalizione e di sciopero, venne estesa l'istruzione elementare obbligatoria fino a 12 anni, vennero emanate le prime leggi di tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli (la legge del 1902 perfezionò quella sui fanciulli del 1886, includendo le donne), vennero regolamentati gli orari giornalieri di lavoro, si prevede un congedo durante il puerperio e la costituzione di una Cassa maternità (che però venne istituita con legge solo nel 19). Venne rivista la legge sugli infortuni del lavoro, di cui fu esteso

l'obbligo alle piccole imprese edili e agli operai addetti alle macchine agricole, e fu inserito il principio del "rischio".

Dopo il 1907, a causa della crisi economica europea, il processo di riforme subì un deciso rallentamento con il rafforzamento della politica autoritaria. Tra il 1908 e il 1914 le uniche riforme di rilievo, più per il loro significato formale che per la portata effettiva, furono l'istituzione dell'Ispettorato del Lavoro (1912), degli Uffici del Lavoro per ovviare alla disoccupazione (1911) e dell'Istituto Nazionale Assicurazioni (1911) il cui funzionamento però, per la durissima opposizione delle forze conservatrici, fu rinviato di dieci anni.

Riassumendo, la principale legislazione del lavoro prima della guerra fu la seguente:

1. assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per l'industria (1898);
2. iscrizione facoltativa alla Cassa di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (1898);
3. istituzione dell'Ufficio del lavoro e del Consiglio superiore del lavoro (1902);
4. regolamentazione del lavoro per le donne e i fanciulli, e del riposo settimanale (1902);
5. istituzione del Consiglio per la previdenza e le assicurazioni sociali (1905), della Cassa maternità (1910), dell'INA (1911) e dell'Ispettorato del lavoro (1912).

La Cassa maternità avrebbe dovuto fornire sussidi alle donne in caso di parto e aborto. Il contributo annuale obbligatorio era per metà a carico del datore di lavoro e per metà a carico della lavoratrice, con il concorso finanziario dello Stato, ma la legge lasciava scoperto il lavoro a domicilio e quello nelle risaie. Le iscrizioni, effettuate dalle ditte, furono 11.949 nel 1915 e diminuirono durante la guerra (nonostante l'aumento occupazionale). Rimase esclusa da ogni protezione la grande maggioranza dei lavoratori, soprattutto agricoli, a domicilio e i lavoratori del sottosuolo, inseriti solo nell'assicurazione antinfortunistica. Non erano coperti dalla legislazione, salvo che per il diritto al riposo settimanale, neppure gli impiegati privati. Un progetto di legge per l'assicurazione antinfortunistica obbligatoria dei lavoratori agricoli, presentato nel 1907, nel 1909 e poi nel 1910, fu bocciato dal Senato nel 1912.

