

# “Le Assicurazioni sociali” e il dibattito italiano e internazionale sullo Stato sociale (1933-1943)

Chiara Giorgi

## 1 Funzione e struttura generali della rivista INFPS “Le Assicurazioni sociali”

“Previdenza sociale” – prima intitolata “Le Assicurazioni sociali” – è una rivista nella quale “si sono andati raccogliendo – grazie all’autorevolezza della Rivista, ai suoi rapporti con personalità, istituzioni scientifiche, enti sociali di tutto il mondo, all’illuminata direzione ed al tenace impegno redazionale – articoli di studiosi di chiarissima fama, su tutti i problemi sociali, notiziari dettagliatissimi sull’evoluzione della previdenza sociale nei vari paesi, bibliografie dell’intera produzione scientifica nel campo sociale, rassegne tecniche sulle questioni sanitarie, legali, e statistiche”. Così scriveva nel 1956 Angelo Corsi (p. 6), presidente dell’INPS per un lungo periodo del secondo dopoguerra (precisamente dal 1948 al 1966), nella presentazione della pubblicazione degli indici della rivista. E infatti “Le Assicurazioni sociali”, nata già dal 1925 – in particolare sotto la direzione del vice direttore generale dell’allora Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (CNAS), professor Luigi Clerici – ebbe come scopo principale fornire una ampia e documentata informazione sullo sviluppo dei “fatti” e delle elaborazioni prodotte in Italia e all’estero in materia previdenziale.

Suo scopo era riportare i dati relativi alle esperienze che – in ambito di assicurazioni sociali – andavano producendosi in altri paesi, europei e non; così come discutere di questi “altri” esperimenti assicurativi ed assistenziali, confrontandoli con la specifica realtà italiana.

Suo fine era poi quello di informare sulle attività dell'Istituto, sulle sue strutture, sui suoi movimenti finanziari, sulla organizzazione del suo intero sistema amministrativo.

Tuttavia numerose furono le pagine – in particolare per il periodo tra le due guerre e ancor più per quello successivo alla Grande crisi del '29 – ospitanti articoli di carattere “ideologico”, volti a illustrare ad esempio i postulati teorici del nuovo “Stato corporativo”, scritti questi che spaziavano dalla filosofia all'economia alla scienza attuariale, e che dunque, pur prendendo le premesse dalla materia previdenziale, in verità finivano per occuparsi di tematiche più ampie, di politica sociale e non solo. E invero, come si diceva nello scritto che accompagnava la menzionata pubblicazione degli indici della rivista, “il filone centrale della materia – la previdenza sociale in senso stretto – si svolge entro la cornice” ben più ampia costituita dalle varie “determinanti economiche, politiche, sindacali, giuridiche, spirituali” (INPS, 1956, p. 54).

Ciò che dunque sembra emergere dalla lettura degli scritti pubblicati nella rivista nel periodo tra le due guerre è non soltanto un dettagliato quadro della realtà previdenziale nazionale ed internazionale, ma anche un ricco panorama del dibattito concernente nuove forme di organizzazione degli assetti economici, politici ed istituzionali dei vari Stati-Nazione.

Come si vedrà anzi la rivista diviene un importante “trampolino di lancio” delle teorie relative alle modalità inedite dello Stato-interventista, al sistema keynesiano, e persino al modello beveridgiano della sicurezza sociale (modello che prese forma compiuta nel secondo dopoguerra).

Per ciò che concerne poi l'ambito di stretta competenza dell'INFPS dallo spoglio degli articoli e dalla stessa struttura redazionale della rivista emerge altrettanto nitidamente l'imponenza dell'organizzazione assicurativa centrale e periferica dell'Istituto, nonché l'ampiezza delle “materie” da quest'ultimo toccate nello svolgimento della propria attività. Si tratta delle politiche familiari, delle problematiche sanitarie, delle questioni inerenti sia alla casa, all'edilizia popolare, sia alla educazione professionale, sia al nodo delle emigrazioni, sia agli sviluppi demografici, sia infine ai problemi del lavoro. A quest'ultimo proposito si pensi tanto al dibattito particolarmente fervido negli anni Trenta sull'“organizzazione scientifica del lavoro”, quanto alle tematiche sindacali.

Ecco allora che la stessa strutturazione interna della rivista rifletterà la

vastità delle questioni connesse alla previdenza e alla attività del suo organo principale di gestione. Gli indici, nella loro struttura interna, servono a dare un'idea dei criteri redazionali seguiti. Alla imponente parte dedicata agli "Articoli e studi", segue quella dei "Notiziari", e partitamente del "Notiziario Italiano" e di quello "Eestero", poi la "Cronaca dell'attività internazionale", la "Bibliografia" ed infine le "Note di Giurisprudenza". Nel dettaglio, mentre il notiziario estero è suddiviso per paesi (dall'Argentina al Venezuela) dei cui sviluppi assicurativi ed assistenziali si dà informazione, quello per l'Italia si articola nelle seguenti sezioni: 1) "Attività dell'Istituto nazionale Fascista di Previdenza sociale", al cui interno si danno notizie sia del Consiglio di amministrazione, delle sue deliberazioni e dei suoi membri, sia dell'attività assistenziale svolta dall'Istituto, in specie dei sanatori e delle case di cura da esso gestiti, sia di altre varie attività intraprese dall'INPS (per esempio la costituzione di suo Ufficio in Africa Orientale); 2) "Notiziario delle Assicurazioni sociali in Italia", diviso per le varie branche assicurative (da quella disoccupazione a quella tubercolosi agli assegni familiari); 3) "Notizie varie". Quest'ultima sezione si articola in ulteriori sottosezioni, ovvero quella dedicata alla assistenza e all'igiene sociale, quelle sulla protezione alla maternità e all'infanzia, sulla demografia, sull'edilizia popolare, sulla educazione professionale, sulle migrazioni, sull'organizzazione scientifica del lavoro e sulle problematiche a quest'ultimo inerenti. Parimenti la rubrica dedicata alla cronaca dell'attività internazionale comprende le notizie sulle conferenze e i congressi degli enti internazionali (ad esempio dell'Ufficio Internazionale del lavoro) e le informazioni sulle convenzioni e sui trattati in materia previdenziale. Infine alle Note di giurisprudenza appartengono tanto i giudicati della Magistratura ordinaria, quanto quelli delle commissioni arbitrali in ambito di contenzioso assicurativo.

Per ciò che attiene poi alle firme degli anni Trenta, si può osservare che sul versante della realtà italiana scrivono solitamente o personalità insigni del mondo culturale dell'Italia fascista, in particolare dedite alla teorizzazione dei principi del corporativismo (da Volpicelli, a Spirito) o personalità già note entrate a far parte dell'apparato istituzionale del regime (da De Marsanich, sottosegretario per le Comunicazioni, a Serpieri, sottosegretario per la Bonifica integrale, a Di Crollanza, ministro per i Lavori pubblici) o membri insigni dell'INFPS (in particolare i suoi presidenti, Bottai, Biagi e Lantini) o esperti occupati nelle istituzioni mediche e universitarie di

diverse parti d'Italia (ad esempio Chessa, ordinario nell'Istituto superiore di Scienze economiche e commerciali di Genova; Biondi, direttore dell'Istituto di Medicina legale e del lavoro dell'Università di Siena; Ferrannini, direttore della Clinica medica di Bari), o infine diretti rappresentanti degli interessi sociali organizzati (Del Giudice, presidente della Confederazione fascista dei lavoratori del commercio; Cianetti, commissario della Confederazione fascista lavoratori dell'industria; Buronzo, presidente della Federazione nazionale fascista degli artigiani). Analogamente sul versante internazionale intervengono tanto personalità rappresentative degli apparati istituzionali e governativi dei vari paesi, quanto esperti "sul campo" del settore assicurativo e medico, quanto infine studiosi in senso stretto, legati all'accademia. Si pensi allora, sempre per riportare qualche esempio relativo agli scritti tra gli anni Trenta e i primi anni Quaranta, a Lassen, direttore del ministero danese degli Affari sociali, a Seldte, ministro per il Lavoro del Reich; a Young, ministro inglese per la Salute; si pensi a Litz, professore dell'Università di Lipsia, a Szeibert, dottore in Scienze economiche dell'Università di Budapest, o a numerose altre firme di docenti universitari di vari paesi europei.

Infine relativamente alla rubrica bibliografica, ossia ai libri e articoli a cui la rivista decise di dedicare brevi schede di recensione, si noterà che la maggior parte trattano di argomenti concernenti l'organizzazione e le attività assicurative dei vari paesi europei (Gran Bretagna, Francia, Belgio, Germania, Austria, ma anche Stati Uniti) mentre solo una piccola parte riguarda i rapporti delle organizzazioni internazionali (della UIL soprattutto), e le tematiche, prettamente teoriche, del corporativismo.

## 2 Politiche sociali in Italia e all'estero all'indomani della Grande crisi: comuni orientamenti

Gli scritti che appaiono sulla rivista per tutti gli anni Trenta riflettono da vicino gli eventi politici e sociali dell'epoca, italiani e estera. In questo senso la rivista consente di studiare e mettere in luce i principali fattori caratterizzanti in modo analogo la realtà economica e sociale nazionale e quella internazionale a partire dalla crisi del '29, da quando cioè le conseguenze derivanti dal "crollo" spinsero ad un nuovo sistema di organizzazione dei

contesti statali nazionali. Soprattutto da quando, nei vari paesi, l'economia di mercato, come ha osservato Polanyi (1974, p. 305), si mostrò in uno stato di crisi assoluta; da quando "il punto morto del sistema di mercato" fu ben chiaro al mondo; e da quando perciò questa crisi delle istituzioni liberali avviò la "grande trasformazione" degli anni Trenta. Se poi, come notava Polanyi, "i nascenti regimi fascisti, socialisti e del New Deal erano simili soltanto in quanto abbandonavano i principi del laissez-faire" (p. 306), resta che il dibattito che essi si trovarono ad affrontare in relazione al ripensamento dei cardini di organizzazione della società e delle sue istituzioni fu sotto molti aspetti comune e connotato da accenti analoghi.

Ecco allora che "Le Assicurazioni sociali" costituiscono un tassello utile alla ricostruzione di questo dibattito, nel quale la materia previdenziale si presenta strettamente intrecciata alle questioni di politica sociale e istituzionale più complessive. Il fatto che nella rivista siano raccolti numerosi articoli sulla situazione di altri paesi consente di individuare gli elementi caratterizzanti il modo comune di affrontare la crisi, tanto più dal momento che sviluppo della previdenza e ricerca di soluzioni anti-crisi costituiscono un po' dappertutto due aspetti di uno stesso discorso<sup>1</sup>.

Individuare e riportare queste analogie, sulla scorta di una analisi comparativa, non deve comunque indurre ad annullare le differenze che anche la storiografia più incline alla comparazione ha da tempo ravvisato nelle soluzioni adottate nei paesi democratici e in quelli retti da governi fascisti. Nella stessa introduzione di comuni innovazioni di politica sociale, così come nella stessa determinazione del modello contemporaneo di Stato sociale numerose furono le differenze tra il paradigma autoritario-totalitario fascista, quello scandinavo, di ispirazione socialdemocratica e quello britannico, conforme ai principi liberaldemocratici. Differenze che appaiono più evidenti e decisive quando dal terreno delle elaborazioni ideologiche si passa a quello della realtà concreta dei singoli contesti nazionali.

Sullo sfondo resta però che l'intervento programmato dello Stato nella vita economica e sociale, seguito alla grande depressione, fu a livello internazionale la novità centrale degli anni Trenta, novità che, accompagnata

---

<sup>1</sup>Si è detto inoltre (Memo, 1982, p. 105) che collocare "la politica sociale del regime fascista in un ambito internazionale è necessario sia per ridimensionare l'originalità tanto propagandata delle misure adottate sia per meglio cogliere la capacità di contenimento dei conflitti sociali che tali politiche hanno potuto realizzare".

da un intenso dibattito, fece emergere in modo altrettanto evidente i “nuovi approcci alle tematiche del *welfare*” prodottisi in Italia e all'estero (Silei, 2000). Quel che allora qui più interessa è mettere in rilievo questi nuovi aspetti comuni, i quali, come si è detto, costituirono l'oggetto tematico di numerosissimi articoli apparsi su “Le Assicurazioni sociali”.

Per fare un primo esempio di queste analogie, è indicativo ciò che emerge dal raffronto tra Stati Uniti e Italia all'indomani del '29.

Dinnanzi alle conseguenze della crisi appare evidente l'inadeguatezza delle politiche economiche e sociali proprie del sistema liberale. Di qui la comune propensione, condivisa dai due paesi, all'adozione di inedite politiche di intervento statale. Nel dibattito italiano e statunitense dei primi anni Trenta corporativismo fascista e New Deal sembrarono essere due “modi” molto simili di affrontare la gravità della situazione: la soluzione della “terza via” fascista tra socialismo e capitalismo parve addirittura ispirare direttamente le misure rooseveltiane. Per diversi intellettuali e politici italiani non sussistevano dubbi: il New Deal era una sorta di corporativismo in procinto di realizzarsi negli USA, laddove anzi questi ultimi – secondo la retorica mussoliniana – si andavano espressamente ispirando al fascismo nel varo della nuova politica (soprattutto nella NRA)<sup>2</sup>. Aldilà della propaganda ufficiale, che restò presente sin quando almeno si mantennero buoni i rapporti diplomatici tra i due paesi, e per altri versi aldilà del ruolo reale delle corporazioni nell'economia italiana, l'idea del corporativismo così come il disegno istituzionale ad essa legato costituirono i punti di incontro principali tra le elaborazioni fasciste e quelle dell'America di Roosevelt. In particolare analoga fu la propensione verso l'adozione di un sistema di governo fondato sul “coordinamento funzionale degli interessi economici sotto supervisione statale” (Vaudagna, 1981, p. 210). Propensione questa che nasceva d'altronde dalla comune necessità di giungere a una “riformulazione [...] del contratto sociale”, ossia dal bisogno di trovare “misure capaci di agire al tempo stesso sulle leve dell'economia e del consenso” nella “ricerca di nuove forme di integrazione sociale”, quale “passaggio obbligato per uscire dalla crisi” (Girotti, 1998, p. 218).

Le somiglianze generali tra il regime autoritario fascista e quello democratico statunitense – come Gramsci ebbe a notare nei *Quaderni*<sup>3</sup> – deriva-

<sup>2</sup>Per tutto questo raffronto cfr. dettagliatamente Vaudagna, 1981, pp. 198 seg.

<sup>3</sup>Significativo è che questa analogia tra Stati Uniti e Italia, per ciò che attiene al nuovo

vano dal loro essere regimi di transizione nati dalla crisi del sistema liberale, regimi propensi in linea teorica a gestire corporativamente il conflitto, a dar vita ad un capitalismo regolato di Stato, ove l'intervento massiccio di quest'ultimo non ledesse nella realtà gli spazi della contrattazione tra le diverse parti sociali organizzate, tra e con le quali si rendevano necessarie politiche di mediazione. A quest'ultimo proposito, sia detto qui per inciso che proprio l'impossibilità di governare al di fuori di queste politiche condusse l'Italia fascista, e non solo questa, a forme di "corporativismo realizzato" ossia a forme di "colonizzazione della decisione politica da parte [...] di interessi di categoria" i quali accedevano ora direttamente alla sede pubblica (Legnani, 1995, p. 441).

Nello specifico, sempre restando al raffronto Italia-USA, analoga fu una certa propensione alla concentrazione economica, alla cartellizzazione, all'intervento finanziario di medio e lungo termine dello Stato nell'economia attraverso nuovi enti (si pensi all'IMI, all'IRI italiani e alla RFC americana), all'aumento della spesa pubblica come freno al dilagare della disoccupazione nell'ambito di vasti programmi di lavori pubblici tesi a riassorbire la manodopera disoccupata; analoga fu altresì la spinta ad un dirottamento della spesa pubblica verso le esigenze della produzione bellica (si pensi al riarmo contro l'Etiopia per l'Italia e a quello contro il Giappone e la Germania per gli Stati Uniti).

Date comunque per certe tutte le differenze effettive esistenti tra i due "regimi", prima fra tutte la diversa "formula politica" sotto cui si diede vita al nuovo modello di organizzazione sociale ed istituzionale dell'assetto economico nazionale, sul piano del sistema previdenziale la Grande crisi spinse entrambi i paesi ad approfondire in termini non dissimili la riflessione sui limiti dello stato assistenziale di stampo liberale (oltre che di derivazione europea).

Laddove comunque anche in questo ambito resta di fondo il prodursi di una distanza effettiva tra un sistema di governo politico che introdusse innovazioni e miglioramenti in campo assicurativo ed assistenziale, soprattutto allo scopo di compensare il diniego dei diritti politici delle classi lavoratrici e il conseguente peggioramento delle loro condizioni economiche, e un

---

intervento dello Stato, "attraverso l'organizzazione corporativa, nella struttura economica del paese", fu ben individuata da Gramsci, che la tematizzò in particolare nel Quaderno 22. Cfr. A. Gramsci, 1975, p. 1228.

sistema di governo che riconobbe questi diritti fondamentali (pur ai fini del consenso, dell'integrazione della classe operaia e di una gestione efficace della crisi da parte delle classi dirigenti). Una distanza che si mostrò evidente ancor più nella adozione rooseveltiana di politiche sociali ispirate al nuovo concetto della *social security*: il varo della *Social Security Act* nel 1935 “fece – anche se per breve tempo – degli Stati Uniti il paese all'avanguardia”, proprio per l'ispirazione universalistica della nuova “sicurezza sociale” (Silei, 2000).

D'altra parte occorre anche dire, allargando lo sguardo oltre l'esperienza italiana e quella americana, oltre l'ideologia corporativa fascista e il New Deal, che durante gli anni Trenta si posero le basi comuni per la successiva evoluzione delle politiche sociali europee del secondo dopoguerra, quando cioè si vennero affermando il modello beveridgiano di *welfare* e la politica keynesiana di gestione della domanda. Tra il 1929 e i primi anni Quaranta la maggior parte dei paesi capitalisti si trovarono dinnanzi tanto a nuovi problemi posti dal processo di modernizzazione in atto, quanto ad una inadeguatezza delle soluzioni di stampo liberale. Di qui nacque un ricco dibattito avente per oggetto la sperimentazione di soluzioni assai “lontane dalle visioni tradizionali”. La “rottura con l'ortodossia” del libero mercato consisteva infatti nella adozione di politiche incentrate su uno “stimolo della domanda attraverso il deficit di bilancio” ossia su di una “forma più drastica di regolazione dell'economia nazionale da parte dello stato” nota poi come keynesismo (Gourevitch, 1984, p. 229). Sempre più si affermò l'idea che misure di *deficit spending*, insieme a politiche di riforma in ambito previdenziale e assistenziale avrebbero potuto fornire una risposta adeguata alla depressione degli anni Trenta, fondendo le istanze di integrazione nazionale provenienti da vari settori della società civile con le esigenze di controllo della crisi economica.

Gli esiti finali furono certamente multiformi: il modello di Stato sociale particolaristico e corporativo affermatosi in Italia era ben distante da quello scandinavo, il quale a sua volta “differisce per molti aspetti da quello che si è affermato in altre democrazie a capitalismo avanzato”, dal momento che nei quattro paesi di quell'area “la politica previdenziale si è infatti allontanata qui più che altrove dal principio assicurativo, finendo per considerare la difesa del reddito come un diritto di cittadinanza illimitato” (Esping-Andersen, 1984, p. 79). Comune fu tuttavia l'approfondimento

delle tematiche previdenziali, nonché l'intento di andare oltre le forme assicurative ed assistenziali del periodo precedente, oltre i limiti del modello assicurativo bismarckiano e oltre quelli della *public assistance* di stampo liberale. Non a caso nella distinzione delle fasi principali lungo le quali si delineò lo sviluppo della politica previdenziale, gli anni che vanno dal "riallineamento politico determinato dalla Grande Crisi" sino all'era post-bellica segnano un periodo determinante quanto quelli altrettanto decisivi – per la iniziale sperimentazione dei sistemi assicurativi e assistenziali e per la affermazione di quello che è stato definito "il nucleo originario del welfare state" (Bartocci, 1999, p. 9) – della fine del XIX secolo e dei primi due decenni del Novecento<sup>4</sup>.

Se tra il 1880 e la Prima guerra mondiale vennero infatti introdotti i sistemi obbligatori di assicurazione sociale in Europa continentale (Alber J., 1982, p. 420), "gli anni dal 1925 al 1930, e dal 1935 al 1940 testimoniano di una rapida crescita" del *welfare* nelle varie realtà nazionali, pur con ritmi molto diversi<sup>5</sup>. In generale poi se "le esperienze della crisi economica mondiale contribuirono in modo decisivo allo sviluppo del sistema di sicurezza sociale", negli USA e nei paesi scandinavi ciò avvenne soprattutto dopo la metà degli anni Trenta, mentre in Gran Bretagna e in altri paesi europei successivamente (Ritter, 1996, p. 105). Ciò soprattutto in conseguenza del realizzarsi di una convergenza di più gruppi di interesse attorno a determinate politiche economiche di tipo keynesiano<sup>6</sup>. Ad esempio in

<sup>4</sup>Esping-Andersen (1984) parla di tre fasi dell'evoluzione della politica di previdenza sociale: il primo periodo è quello che termina con la fine dell'Ottocento; il secondo "copre gli anni che vanno dall'inizio del nostro secolo fino alla Depressione; il terzo" è quello a cui ci si riferisce nel testo. Periodo entro il quale peraltro si originò il cosiddetto modello scandinavo.

<sup>5</sup>Flora e Alber (1983, p. 83), a questo proposito, osservano che questa "seconda fase di estensione" (dopo una iniziale fase "introduttiva" che va dalla prima legislazione tedesca al 1914 e prima di una terza fase "di completamento", successiva al secondo conflitto mondiale) vide una netta divergenza tra "i paesi scandinavi [...] e la Gran Bretagna" da un lato, e "Finlandia, Francia, Belgio e Italia dall'altro".

<sup>6</sup>Gourevitch, 1984. A questo proposito l'autore traccia una distinzione tra paesi come gli Usa, la Svezia e la Germania dove a seguito della Depressione e con differenti formule politiche si giunse ad una rottura con l'ortodossia liberale e quindi ad un sostegno costituzionale (nei primi due paesi) e non (in Germania) alla domanda (ossia a politiche pubbliche di deficit spending); e stati (Gran Bretagna e Francia) dove invece questa rottura non si verificò a causa del mancato determinarsi di condizioni politiche atte a favorire il

Svezia il raggiungimento rapido di uno Stato sociale estremamente avanzato, che “trasformò l’assicurazione dei lavoratori in assicurazione popolare” e andò “ben oltre la semplice soddisfazione delle necessità primarie” (Ritter, 1996, p. 106), fu dovuta soprattutto a quelle che sono state denominate “le ragioni *sogettive* dell’eccezionale riuscita del processo innovativo a direzione socialdemocratica”, quali prima fra tutte la “coerenza tra *azione sindacale* e *azione politica*” del LO e della SAP. Coerenza questa che a sua volta permise la realizzazione di una vincente formula politica favorevole al compromesso: si è parlato della messa in atto di un “‘corporatismo societario’, realizzato attraverso essenziali *trade-off* tra interessi economici, istanze sociali e rappresentanza politica”. Fu proprio la riuscita del “compromesso socialdemocratico” a rendere possibile l’attivazione di avanzate politiche sociali redistributive e fortemente inclusive, sostenute anche al di fuori dello schieramento delle classi lavoratrici e prospettanti ampi programmi di lavori pubblici (attive politiche del lavoro), interventi a favore della famiglia a carattere emancipazionista nei confronti del ruolo femminile, una riforma fiscale basata sulla forte progressività dell’imposizione, piani di edilizia popolare volti a far fronte alla grave condizione abitativa dei gruppi sociali più svantaggiati<sup>7</sup>. Al contrario in Gran Bretagna si dovette aspettare il determinarsi di circostanze particolari – quali la stessa guerra – affinché si creassero condizioni politiche favorevoli alla introduzione di un *welfare* ispirato alla *social security* americana e all’impronta universalista del modello svedese (il piano Beveridge del 1942), a politiche keynesiane e di pieno impiego. Seppur infatti il Regno Unito, che nel 1925 conseguì una assicurazione pensionistica obbligatoria di tipo occupazionale, era stato all’avanguardia nell’estensione dell’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione a tutti i lavoratori (1920), e poi ancor più nel suo sviluppo in senso universalistico (1934), esso tuttavia conobbe negli anni Trenta un momento di “minore sperimentazione in fatto di politica econo-

distacco da questa “ortodossia orientata al mercato”.

<sup>7</sup>Telò M., 1984, pp.16 seg.; F. Girotti, 1998, p. 213. Momenti fondamentali per la riuscita del compromesso socialdemocratico svedese furono tanto la lunga collaborazione “rosso-verde” realizzata dal partito dei lavoratori (la Sap) di Hansson con l’appoggio di quello dei contadini, quanto gli accordi di Saltsjobaden realizzati tra rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e volti a subordinare la pace sociale e la moderazione salariale al superamento della crisi, allo sviluppo economico e occupazionale e a politiche sociali fortemente espansive ed inclusive.

mica”, non riuscendosi a sviluppare qui “una coalizione fra liberali e laburisti (Lib-Lab) che attuasse politiche keynesiane”, sul modello di quella dei primi anni del secolo (Gourevitch, 1984, p. 256).

Si tratta allora di indagare all’interno del periodo successivo al ‘29, nell’ambito cioè del dibattito prodottosi dopo la Grande crisi in relazione non soltanto alla estensione delle politiche previdenziali, ma anche alla determinazione di nuovi approcci ad esse e più in generale alle politiche sociali da introdursi nei singoli contesti nazionali, al di là della loro stessa attuazione immediata e concreta. “Le Assicurazioni sociali”, come si è detto, offrono uno spunto interessante ai fini di questa indagine complessiva.

### 3 La Rivista negli anni Trenta

Nella rivista degli anni Trenta si possono individuare tre momenti significativi. Il primo coincide con l’intenso dibattito dei primi anni successivi alla crisi, all’incirca gli anni 1933 (data simbolica per l’INFPS) – 1935; il secondo coincide con l’impesa africana compiuta dall’Italia e con l’avvicinamento di questa all’Asse (1936-1939), e infine il terzo con la fase iniziale della Seconda guerra mondiale (1940-1941).

Come si specifica anche nella nota di accompagnamento alla pubblicazione degli indici della rivista, al periodo “sufficientemente calmo” del quadriennio 1925-1928, durante il quale la rivista è permeata soprattutto dal dibattito europeo sull’estendibilità del modello assicurativo bismarckiano, segue quello dominato dai problemi fondamentali posti dalla Grande crisi. E infatti nei primi cinque anni del decennio considerato la questione maggiormente toccata dai vari scritti comparsi su “Le Assicurazioni sociali” è la disoccupazione, ora affrontata sotto vari aspetti: da quelli assicurativi a quelli assistenziali, a quelli professionali, a quelli connessi al collocamento e all’istruzione. Non è un caso che, se fino a quel momento questo problema era stato visto “in gran parte attraverso il prisma assicurativo” (INPS, 1956, p. 28), dagli inizi degli anni Trenta esso viene affrontato in modo nuovo, ossia prendendo in considerazione altri mezzi utili ad attenuare la disoccupazione, mezzi inseriti all’interno di più vasti programmi di opere pubbliche e di assistenza diretta a coloro che si ritrovano improvvisamente esclusi dal mercato del lavoro. Sul piano delle politiche concrete la specifica “erogazione di prestazioni prolungate indipendenti da un *test* di contri-

buzione” venne difatti introdotta, seppur ancora come misura provvisoria per i disoccupati che avevano esaurito o non avevano ancora acquisito il diritto all’indennità assicurativa, durante il periodo della grave crisi economica, quando si posero – ancora sottoforma di “speciali programmi assistenziali d’emergenza” – le basi per schemi di tipo assistenziale ad ampia copertura e a largo raggio di azione<sup>8</sup>.

D’altronde il X Congresso internazionale degli attuari (svoltosi a Roma nel 1934) è dedicato all’assicurazione contro la disoccupazione, così come su questo problema si concentrano in questo periodo gli studi e i programmi dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (l’OIL), i quali trovano spesso spazio all’interno delle pagine de “Le Assicurazioni sociali”.

In linea generale, sia per il triennio 1933-‘35 sia per gli anni successivi le esperienze dei paesi che adottano soluzioni di tipo autoritario, e di quelli che hanno un orientamento democratico, vengono seguite con attenzione dall’osservatorio dell’organo di stampa dell’INFPS, nel senso che ad alcuni studi italiani specifici fatti su Germania, Austria, Inghilterra, Francia, Stati Uniti, e paesi scandinavi (per citare i casi più ricorrenti) si affiancano numerosi articoli firmati direttamente da esperti in materia o rappresentanti politici di quelle realtà. Anzi proprio questi ultimi riempiono parte della rubrica “Articoli e studi”. Rubrica dalla quale è appunto possibile seguire il dipanarsi del dibattito internazionale in corso negli anni Trenta sulle tematiche previdenziali e di politica sociale.

Il periodo 1936-‘39 è prevalentemente caratterizzato dalle tematiche legate alla politica demografica, ossia all’introduzione degli assegni familiari (in Italia nati nel ‘34, dati in gestione all’INFPS nel ‘36, generalizzati a più categorie di lavoratori nel ‘37 ed estesi al coniuge ed ai genitori nel ‘38)<sup>9</sup> e alla protezione della maternità e dell’infanzia (nel ‘35 la tutela della maternità viene assunta dall’INFPS, mentre nel ‘39 questa assicurazione viene sostituita con il premio di nuzialità e quello di natalità).

Infine gli anni coincidenti con il momento bellico vedono la crescita delle notizie sui paesi schierati con l’Asse, senza tuttavia che venga me-

---

<sup>8</sup>Alber, 1983, p. 186. L’autore continua affermando che “oggi, nella maggior parte dei paesi, schemi di tipo assistenziale e quelli a carattere assicurativo coesistono, fornendo così una duplice rete di garanzia del reddito”.

<sup>9</sup>Cfr. per l’intero percorso legislativo dell’istituto degli assegni familiari Cherubini, 1977, pp. 313 seg.

no l'interesse nei confronti delle politiche sociali e previdenziali dei paesi "avversari". E difatti uno degli esempi di questa "opera di documentazione" *generale* compiuta dalla rivista è offerto dal verificarsi contemporaneo di studi sia sul "progetto – del 1941 – per la riforma della previdenza sociale in Germania" (quello ideato dalla DAF di stampo universalista), sia sull'inglese Piano Beveridge (INPS, 1956, p. 37).

Complessivamente tuttavia non esiste una così rigida ripartizione tematica tra i singoli periodi, dal momento che per tutti gli anni Trenta le questioni affrontate dalla rivista mostrano invece una loro omogeneità: si spazia da questioni di tecnica attuariale (come gli importanti studi sui criteri di finanziamento delle assicurazioni), a elaborazioni di sistemi di assistenza diretta (elaborazioni in relazione alle quali il nodo centrale è quello della possibile coesistenza dei sistemi assicurativi con quelli assistenziali), alle problematiche sull'inclusione di ulteriori categorie e gruppi sociali nei regimi assicurativi obbligatori, a programmi di arginamento degli effetti della crisi economica – la disoccupazione prima fra tutti – alle politiche del lavoro e a proposte di tutela particolare alle donne e ai giovani occupati in condizioni disagiate o rimasti disoccupati.

Tutte queste tematiche vengono analizzate sotto l'ottica sia nazionale che internazionale. Anzi, da una sommaria statistica dei "pezzi" scritti indicizzati come "Articoli e studi", si ravvisa un sostanziale equilibrio tra studi di autori non italiani e inerenti per lo più alla realtà assicurativa di altri paesi, e studi firmati invece da italiani, espressamente concentrati sull'Italia (sebbene, come si è accennato, non manchino "pezzi" di italiani attenti ad analizzare i contesti sociali e previdenziali stranieri). Accanto a questi poi la rivista dedica numerose pagine alle specifiche attività dell'INFPS.

Nel citato "Notiziario Italiano" la parte sulle "Attività dell'Istituto" costituisce quasi una cronaca puntuale di ogni attività, di ogni manifestazione, di ogni "impresa", che sia la inaugurazione di un nuovo sanatorio, o l'avvio di corsi scientifici legati alla materia assicurativa (ad esempio nell'annata del 1933 si fa menzione dell'attivazione da parte della sede INFPS di Torino di "nuovi corsi di Legislazione e di Medicina del lavoro")<sup>10</sup>, o l'impegno in lavori pubblici di varia natura a Roma e in provincia (ad esempio nell'annata del 1934 si riporta che nella capitale "l'isolamento dell'augusteo" e la

<sup>10</sup>Attività dell'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale, "Le Assicurazioni sociali", VI, 1933, p. 1075.

ricostruzione del nuovo quartiere è stata affidata all'Istituto)<sup>11</sup>, o in opere di colonizzazione demografica dell'Africa orientale o che sia la partecipazione finanziaria dell'INFPS ad altre iniziative di interesse pubblico, o che sia il suo impegno nella espansione della propria rete territoriale a livello periferico (costruzione di nuove sedi provinciali).

Anticipando qui alcune conclusioni di carattere generale si può dire che dall'analisi dell'intero dibattito presente sulla rivista emerge la sua natura non univoca, ossia il suo essere sia il contenitore di studi e articoli sui sistemi previdenziali e sulle tematiche ad essi connesse (una rivista dunque di materia, specializzata), sia, più propriamente la rivista dell'INFPS, ovvero dell'ente pubblico nazionale preposto alla gestione della previdenza fascista. Una rivista dunque sia di studio, di "libero" confronto sui provvedimenti assicurativi ed assistenziali del mondo, sia di promozione delle politiche sociali italiane, e quindi, per gli anni qui considerati, proprie del regime. Non a caso le firme che vi compaiono sono di molteplice provenienza e estrazione sociale e politica, ossia di personalità intimamente legate al fascismo (ed al nazionalsocialismo), ma anche di studiosi di ogni paese competenti della materia previdenziale in senso stretto.

D'altronde, come per altri versi si è potuto osservare studiando i resoconti ispettivi redatti dagli ispettori compartimentali dell'Istituto ai quali spettava il compito di "sorvegliare" e riferire sulla situazione delle sedi periferiche INFPS<sup>12</sup>, la stessa logica che sottostà alle svariate attività di quest'ultimo si mostra ambigualmente rispondente – nel periodo fascista – alla doppia funzione dell'ente, di ente finanziario-assicurativo dotato di vita propria e avente competenze eminentemente "tecniche", e di istituzione al servizio degli obiettivi di politica sociale del regime. Anche in uno scritto pubblicato nella rivista nel 1940 fu esplicitamente messo in luce questo "doppio" aspetto dell'Istituto, di "strumento di azione sociale" e di "istituzione economico-finanziaria", di "ente assicuratore", volto al conseguimento dei fini dell'impresa economica e di "organo esecutivo della previdenza fascista", "investito" di questa "missione sociale" suprema<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>Attività dell'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale, "Le Assicurazioni sociali", V, 1934, p. 839.

<sup>12</sup>A questo proposito mi permetto di rinviare alla mia più ampia ricerca di dottorato, in corso di elaborazione, sullo Stato sociale italiano nel periodo fascista e nello specifico sul modello organizzativo Infps tra gli anni Venti e Quaranta.

<sup>13</sup>Risparmio nazionale e previdenza sociale, "Le Assicurazioni sociali", V, 1940, pp.

Se allora più in generale e sotto molti aspetti della vita dell'Istituto le dinamiche della sua politicizzazione, della sua fascistizzazione si affiancano a quelle facenti capo alla realizzazione della sua efficienza tecnica, del suo rendimento funzionale, per ciò che attiene all'ambito della rivista, articoli di celebrazione del duce e delle "sue missioni sociali", insieme a scritti sul primato internazionale del modello previdenziale italiano, propriamente fascista ovviamente, compaiono accanto a studi di stretta competenza tecnica, redatti da specialisti stranieri sui vari sistemi assicurativi d'europa e d'oltreoceano come anche a valutazioni positive in merito a modelli di *welfare* di tipo universalista e redistributivo (ispirati, come è il citato caso della Nuova Zelanda, alla *social security*).

Si pensi ai due articoli ospitati nell'annata del 1933 e relativi alla realtà previdenziale scandinava. Il primo, del direttore del ministero danese degli Affari sociali tende ad illustrare in modo specialistico ciò che in Danimarca è stato compiuto da una riforma della legislazione sociale avente per scopi l'allargamento a più persone e categorie delle assicurazioni sociali, l'aggiornamento di "tutta la vasta legislazione assistenziale, in un sistema organico" e una redistribuzione dell'onere finanziario "derivante dall'applicazione della legislazione sociale" tra Stato e Comuni. Diversamente nel secondo articolo, del professor Giovanni Bach, l'intento sembra essere soprattutto quello di comparare il sistema sociale scandinavo a quello italiano, elogiando nel confronto i provvedimenti fascisti in materia di opere pubbliche. In particolare nel primo caso si pone l'accento sull'importanza oggettiva del carattere universale dell'assicurazione generale, la quale non si limita soltanto agli operai e all'ambito della malattia, così come sull'importanza della chiarezza delle disposizioni inerenti alla assistenza pubblica così come infine sull'importanza dell'assunzione a carico dello Stato dell'onere di alcune spese sociali (nell'intento di alleggerire i comuni più poveri)<sup>14</sup>. Nel secondo caso invece ad essere posta in evidenza è l'utilità di un sistema sociale che, tendendo alla riduzione delle prestazioni dirette ("che hanno tanto pesato sulle finanze degli Stati"), incoraggi e finanzia lavori di utilità pubblica, quale misura di politica sociale risolutiva della

---

631 seg. Scrive a questo proposito Melis (1989, p. 117) che nel corso degli anni Trenta viene sempre più rafforzandosi "la posizione dell'istituto quale ente strumentale di una politica nazionale i cui indirizzi sono in larga misura predeterminati".

<sup>14</sup>La Riforma sociale in Danimarca, "Le Assicurazioni sociali", VI, 1933, pp. 1031 seg.

disoccupazione dilagante. È l'Italia fascista che, secondo l'autore, ha offerto l'esempio di politiche sociali anti-disoccupazione poggianti sul recupero dei valori del ruralismo e su programmi di ritorno alla terra. Seguendo quest'esempio anche in Danimarca, Svezia e Norvegia "masse di uomini – si documenta – vengono sottratte agli agglomerati cittadini ed immerse di nuovo nel lavacro purificatore della natura". E così mentre "si va attuando una più severa rassegna delle forze lavorative disponibili, le quali vengono incanalate verso sistematici lavori di utilità pubblica", va contemporaneamente sorgendo "il concetto di lavoro obbligatorio" il quale lungi dall'essere, secondo le parole del professore vicine a tanta parte della retorica fascista, "una forma di schiavitù", è "un più elevato senso del dovere, poiché ogni cittadino [...] deve sentire di essere parte fattiva e integrante dello Stato"<sup>15</sup>. Da queste brevi citazioni si evince dunque il carattere prevalentemente ideologico delle argomentazioni di questo scritto, ben differenti dall'impostazione essenzialmente documentaria del primo articolo.

#### 4 Dalla Rivista le caratteristiche fondamentali dello Stato sociale italiano "del e/o sotto il fascismo"

"Le Assicurazioni sociali" sono anche particolarmente utili al fine di individuare la cifra peculiare delle politiche sociali e previdenziali dell'Italia fascista, segnate da una logica di tipo selettivo e categoriale ben rintracciabile. E difatti proprio in relazione al connotato specifico assunto dallo Stato sociale italiano soprattutto durante il fascismo, quello cioè "particolaristico-corporativo" (Ascoli, 1984, p. 17), che accentuava oltre misura quegli aspetti di "frantumazione categoriale" destinati poi a farne – secondo vari pareri storiografici – un *unicum* nella realtà occidentale, è possibile seguire sulla rivista il prospettarsi delle singole richieste provenienti da svariate categorie professionali, o da specifici settori delle classi lavoratrici in vista dell'estensione della tutela assicurativa. A questo proposito si è parlato di una "penetrazione di logiche clientelari nell'erogazione delle prestazioni di assistenza statale" avvenuta a partire dal periodo fascista, così come si è sottolineata la connotazione clientelare assunta dalle politiche sociali del

---

<sup>15</sup>Recenti riforme delle assicurazioni sociali nei paesi scandinavi, "Le Assicurazioni sociali", II, 1933, pp. 303 seg.

fascismo, nell'ambito delle quali "l'ente parastatale" rappresentò "la vera amministrazione fascista, consentendo regolamentazioni amministrative nell'ambito di poteri lasciati in bianco dalle leggi [...], larga ospitalità alle clientele di regime, avviando un sistema" nel quale "i fini sociali (la tutela del lavoro), di protezione e di autogoverno dei settori o esigenze di mera presenza politica vennero invocati per la costituzione di tali strutture"<sup>16</sup>.

Ad esempio nella annata del 1933, a nome del presidente della Federazione degli artigiani d'Italia si avanzano le richieste degli artigiani per avere "un ordinamento di previdenza" che però – si precisa subito – non "può limitarsi all'assicurazione contro il rischio di malattia, ma deve estendersi alle altre forme previdenziali, più elevate e complesse, quali quelle contro l'invalidità e la vecchiaia, contro la morte e gli infortuni". Le motivazioni con le quali si avanzavano queste istanze particolari erano quelle secondo cui l'artigiano "pur rivestendo la figura di un datore di lavoro ed essendo come tale inquadrato in un'associazione di datori di lavoro, rimane sempre un autentico lavoratore soggetto a tutti i rischi contro i quali, per legge o per contratto, il prestatore d'opera viene assicurato". In questa direzione – si insiste – la Federazione fascista autonoma degli artigiani d'Italia aveva prospettato un programma nel quale le forme assicurative erano state suddivise in tre gruppi "prevedendo per ciascuno di essi un contributo distinto", e decidendo di cominciare "con l'assicurazione malattia, rinviando l'attuazione delle altre ad un periodo successivo". Ciò anche in conseguenza delle pressioni "per un ordinamento previdenziale che" fosse gradito agli artigiani medesimi, "che facesse della istituzione una cosa loro, e nel quale, innanzi tutto, le spese generali e di amministrazione fossero ridotte al minimo, in modo da consentire che i contributi potessero essere quasi totalmente destinati alle prestazioni" e in modo da ottenere un assenso compatto degli artigiani<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Cfr. Esping-Andersen, Ferrera, Salvati, Gozzini, 1994, pp. 13 seg.; e cfr. Paci, 1984, p. 315. In relazione alla classificazione dei sistemi di Welfare fatta da Richard Titmuss, quello italiano è stato definito del tipo "particolaristico-clientelare", ossia come variante "clientelare" del modello "particolaristico-meritocratico" degli stati sociali dell'Europa continentale. E difatti ciò che più sembra contraddistinguere lo Stato sociale italiano è "il carattere diffusamente clientelare, che ha assunto sia nella sua componente 'corporativa' che in quella 'assistenziale', l'erogazione delle prestazioni". Cfr. con questa analisi Titmuss, 1987, p. 278.

<sup>17</sup>Casse di previdenza fra artigiani, "Le Assicurazioni sociali", V, 1933, pp. 788 seg.

Accanto a richieste di questo tipo, delle quali la rivista si faceva abitualmente canale, vi erano poi scritti volti ad illustrare i risultati conseguiti in materia previdenziale da parte di altri settori di lavoratori, quali ad esempio gli operai dell'industria solfiera siciliana, nel corso dei primi anni del secolo sino alla soglia degli anni Trenta, secondo una linea di sviluppo della tutela assicurativa avvertita come lineare e progressiva<sup>18</sup>. Così le richieste dei professionisti e degli artisti in generale, quelle dei giornalisti, quelle degli artigiani, quelle a favore delle lavoratrici dell'agricoltura, quelle per "la gente di mare", quelle per i coloni e mezzadri.

A quest'ultimo proposito di particolare interesse è l'articolo scritto da Bruno Biagi sul provvedimento di inclusione di questi ultimi lavoratori nella assicurazione contro la tubercolosi. In relazione all'individuazione del criterio più adatto per la ripartizione dell'onere assicurativo, che a giudizio di Biagi doveva essere diviso tra proprietari, mezzadri e coloni, era proprio il nuovo presidente dell'INFPS a farsi interprete di una concezione dell'Istituto allora assai diffusa. Concezione che metteva bene in rilievo l'"uso" strumentale che il fascismo fece dell'ente rispetto alle proprie politiche di tipo clientelare. Si sosteneva infatti che "il preciso adempimento" delle formalità assicurative "deve essere cura degli agricoltori, con il consiglio e la vigilanza delle loro associazioni sindacali" affinché si evitino "lacune o abusi, le cui conseguenze ricadrebbero sulle stesse categorie interessate, in quanto che l'Istituto della previdenza non può e non deve intendersi che come l'istituto corporativo creato e gestito nell'interesse delle categorie sotto l'ègida dello Stato". Si aggiungeva poi: "se vi è una categoria alla quale si doveva in modo particolare oggi provvedere è proprio quella dei lavoratori rurali, sia per le necessità obiettive di un'assistenza più ampia e più efficace in fatto di malattie sociali, sia per le benemerienze che la categoria stessa ha acquisito"<sup>19</sup>.

A guidare i provvedimenti presi in campo previdenziale nel periodo fascista non era dunque solo la logica "oggettiva" (come la si potrebbe definire), connessa alla funzione stessa delle assicurazioni sociali (in questo caso si riportavano anche i dati statistici sul tasso di mortalità per la tubercolo-

---

<sup>18</sup>La previdenza nell'industria solfiera siciliana, "Le Assicurazioni sociali", VI, 1933, pp. 1049 seg.

<sup>19</sup>L'assicurazione contro la tubercolosi per i mezzadri e i coloni, "Le Assicurazioni sociali", I, 1936, pp. 1 seg.

si fra mezzadri e coloni, nonché si alludeva ai risultati scientifici raggiunti su questa materia nel Congresso di previdenza sociale di Bologna del '35): contribuivano a tale direzione anche e soprattutto preoccupazioni connesse con i problemi del consenso sociale e del governo politico.

Per il caso italiano colpisce poi che ad una attuazione delle misure previdenziali concretamente avvenuta tramite piccole inclusioni di gruppi sociali “selezionati” – ossia secondo questa direzione particolaristica e categoriale, funzionale alla “cattura” del consenso di determinati strati della popolazione e pertanto alla costruzione della “forza” egemonica del regime – facesse riscontro un dibattito, presente sempre sulle pagine de “Le Assicurazioni sociali”, propenso ad evidenziare le ragioni della generalità e dell’unità (l’unità cioè che si veniva a creare tra lo Stato corporativo fascista e la società civile, tra il supremo interesse nazionale e quello particolare di ciascuna categoria), ossia le ragioni di “uno sviluppo organico obbediente ad un piano d’insieme ben preciso”. A sostenere queste posizioni non erano soltanto i “proclami” ufficiali del duce, pur ospitati con il dovuto risalto dalla rivista (soprattutto in materia di teorie sul corporativismo)<sup>20</sup>, ma anche – in virtù di quel carattere composito del periodico che si è già accennato – le elaborazioni di intellettuali non assimilabili *tout court* alle posizioni del fascismo<sup>21</sup>.

D’altra parte sembra qui possibile individuare una delle caratteristiche fondamentali del più ampio sistema previdenziale dei regimi totalitari (di Germania e Italia in particolare): si tratta cioè della distanza esistente tra il piano della propaganda e la realtà effettiva delle politiche sociali realizzate. Su questo scarto aveva avuto già modo di indagare Louis Franck in relazione allo specifico dell’organizzazione corporativa (così come Timothy W. Mason ha poi avuto modo di analizzare le reali condizioni della classe operaia tedesca nel corso degli anni Trenta, verificando puntualmente l’esito concreto dei provvedimenti presi in ambito occupazionale e in quello sociale più ampio nella Germania di Hitler, al di là dei dati ufficiali prodotti dal Terzo Reich)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup>Nell’annata del 1933 veniva ad esempio pubblicato Il discorso del duce, sulla “creazione dello Stato corporativo”.

<sup>21</sup>Cfr. con queste motivazioni l’articolo di Adriano Tilgher, Il Principio di solidarietà e le assicurazioni sociali, “Le Assicurazioni sociali”, VI, 1933, pp. 998 seg.

<sup>22</sup>Adriano Tilgher, Il Principio di solidarietà e le assicurazioni sociali, “Le Assicurazioni

Dall'analisi emergono poi altri elementi caratteristici dell'organizzazione dello Stato sociale italiano nel periodo fascista. Delle argomentazioni di Vincenzo Buronzo, il già menzionato presidente della Federazione nazionale fascista degli artigiani, colpisce da un lato la natura di alcune proposte avanzate in merito alla realizzazione di determinate forme assicurative per questa categoria (sulle quali – si chiariva – si andavano approfondendo studi e indagini “su quanto è stato fatto all'estero, specialmente in Germania, in Francia, in Jugoslavia e in altri paesi europei nel campo – specifico – della previdenza obbligatoria a favore degli artigiani e dei lavoratori autonomi”); e dall'altro lato colpisce soprattutto il modo in cui si era giunti ad ottenere “uno schema di provvedimento che permetterà una forma assicurativa a carattere collettivo automatico per tutta la pesca artigiana”. Spiega Buronzo che questo schema, dopo essere stato “compilato dal Ministero delle Corporazioni sulla scorta degli elementi contenuti nella mozione approvata dalla Corporazione”, e “tenendo conto delle considerazioni d'indole tecnica prospettate dalla Federazione in accordo con le altre organizzazioni sindacali”, era stato esaminato nel corso di una riunione “presso il Ministero delle Corporazioni alla quale avevano partecipato i rappresentanti dei Ministeri e delle organizzazioni interessate”<sup>23</sup>. Dal caso sembra emergere dunque la cifra specifica delle varie riforme intraprese nel corso degli anni Trenta in ambito previdenziale, le quali “non solo si propongono come una sequenza di provvedimenti graduati nel tempo, ma sono il frutto[...] di una dialettica che investe” i ministeri appositi, la presidenza del Consiglio, gli stessi vertici dell'INPS, nonché le organizzazioni di categoria, coinvolte direttamente nella realizzazione legislativa delle politiche sociali del regime. Laddove anzi, nella “dialettica di organi e di istituzioni” nella quale si traduce concretamente il “modello di governo fascista” (Melis, 1989, pp. 117-8), ampio spazio è lasciato alle istanze e alla partecipazione diretta dei rappresentanti degli interessi sociali ed economici più svariati, i quali hanno così modo sia di “contrattare” con gli altri soggetti politici ed istituzionali chiamati in causa, sia quindi di esercitare le proprie pressioni “particolari”, di categoria. Non è un caso a questo proposito che, anche in un'ottica più complessiva, accanto alla natura autoritaria e accentratrice del modello di governo fascista si individui un carattere policentrico del sistema di gover-

---

sociali”, VI, 1933, p. 109.

<sup>23</sup>Previdenza sociale e artigianato, “Le Assicurazioni sociali”, II, 1935, pp. 222 seg.

no nazionale. E difatti le spinte più diverse provenienti dalla società in via di modernizzazione indussero ad ampie politiche di contrattazione tra i vari soggetti presenti, tese a stabilire un canale “diretto” tra la dirigenza fascista e i differenti interessi sociali<sup>24</sup>.

Sempre da questo esempio emerge poi una nuova prospettiva dell'intervento sindacale, “nuova nelle dimensioni; negli esiti *erga omnes*, cioè ben al di là dell'assai minoritaria area degli organizzati; nelle prestazioni dirette”, nonché nella predisposizione alla mediazione e alla collaborazione di tipo istituzionale (Degl'Innocenti, 1995). Collaborazione dunque non solo nella gestione degli organi previdenziali (nel Consiglio di amministrazione dell'Istituto sedevano – all'altezza della metà degli anni Trenta – 10 rappresentanti dei lavoratori di nomina confederale su un totale di 32), ma anche nella proposizione di concrete politiche del lavoro e di specifiche misure in ambito assistenziale. Non è un caso allora che nel 1934 Tullio Cianetti, per mezzo della rivista, si esprimesse a favore di una riforma degli uffici di collocamento la quale nel “disciplinare meglio il mercato della manodopera” provvedesse anche a “rendere sempre più aderente il collocamento alla funzione dei Sindacati” e a dare a questo “un indirizzo unico, tanto amministrativo che tecnico”<sup>25</sup>.

Alla base di questo fenomeno vi era infatti, proprio nel periodo tra le due guerre, la necessità di favorire una collaborazione tra le parti sociali, grazie alla quale fosse possibile governare una società sempre più articolata e complessa, conflittuale e stratificata, nella quale le stesse logiche di dominio “assoluto” dovevano misurarsi con i processi di modernizzazione in corso, con le istanze “pluraliste” della società, con le contraddizioni che i

---

<sup>24</sup>A questo proposito (Degl'Innocenti, 1995, p. 112) è stato osservato che c'è “da chiedersi quanto le perduranti prassi discrezionali e la frammentazione gestionale fossero debitorie ad un intento frazionistico nei confronti della classe operaia, o piuttosto dipendessero da una politica gradualistica consapevole delle difficoltà materiali per la creazione di una previdenza omogenea e diffusa; se cioè l'exasperazione dello ‘spirito di categoria’ fosse innestato dallo stesso corporativismo fascista allo scopo prevalente di scomporre la ‘classe’ nell'impossibilità di assumere la diretta rappresentanza, oppure obbedisse all'esigenza di individuare e di organizzare gli interessi, anche se più diversificati, come condizione preliminare ad una successiva più organica ricomposizione”.

<sup>25</sup> Il fascismo e la disoccupazione, “Le Assicurazioni sociali”, IV, 1934, pp. 566 seg. Sull'importanza dell'intervento sindacale nelle politiche sociali e del lavoro del regime significativo è anche l'articolo, appena precedente a quello di Cianetti, dal titolo Confederazioni e corporazioni nella tutela contro i rischi del lavoro (ivi, pp. 572 seg.).

nuovi attori sociali innescaivano. Se dunque resta per un verso fermo che in Italia (come in Germania) la “riformulazione più o meno esplicita del *contratto sociale*”, imposta dalla crisi postbellica e da quella a cavallo tra anni Venti e Trenta, così come la “ricerca di nuove forme di integrazione sociale” passarono per la strada della repressione, “dello smantellamento dei sindacati e dei partiti operai”<sup>26</sup>, della riduzione dei salari, del particolarismo delle politiche previdenziali, della corporativizzazione degli interessi; non sembra d’altra parte opportuno trascurare le articolate dinamiche che strutturarono le pratiche di governo sociale nell’Italia fascista. Su questo sfondo si comprendono anche le analisi di quanti, in un’ottica comparata, sostengono che una politica di “pianificazione”, seppure in una versione “tecnocratico-corporativa”, fu tentata nei contesti autoritari come quello dell’Italia fascista (Sassoon, 1997, p. 80). È poi questa la prospettiva che consente di rintracciare elementi comuni ai vari panorami politici europei nel periodo interbellico, prima fra tutti l’impossibilità di governare prescindendo dalla presenza di gruppi di interesse dati, ovvero dalla mediazione e dalla contrattazione “con gli interessi economici e sociali esistenti”, coi quali lo stesso Mussolini “fu costretto a mantenere un rapporto prudente”, in quella che è stata definita come una “versione autoritaria di un più ampio tentativo, in atto in tutti i paesi capitalistici occidentali, volto a trasformare i rappresentanti degli interessi in partners burocratici”<sup>27</sup>.

## 5 Dalla Rivista uno sguardo sul mondo

Nello spoglio degli articoli di argomento internazionale tra i primi anni Trenta e l’inizio degli anni Quaranta si nota come andasse sempre crescendo il numero di quelli concernenti la realtà delle politiche sociali della Germania, mentre progressivamente diminuivano quelli sui sistemi assicurativi del resto d’Europa (ad esempio sui paesi scandinavi). Rilevante è ad esempio che l’unico “pezzo” relativo a questi ultimi dopo il ‘33 in realtà sembra essere scritto con intenti prevalentemente politico-ideologici, volti cioè a dimostrare che parte dei provvedimenti presi in Svezia, Norvegia e Danimarca si ispirarono in verità a quelli della Germania di Hitler. Le proposte

<sup>26</sup>Cfr. Girotti (1998, p. 218), con esplicito riferimento alle analisi di P. Rosanvallon.

<sup>27</sup>Cfr. Maier, 1981, p. 85 e Legnani, 1995, p. 441.

svedesi di organizzare lavori speciali di soccorso destinati ai giovani per far fronte al problema della disoccupazione giovanile si ispirano – secondo l'autore – “alle organizzazioni di lavoro già esistenti in Germania dopo l'avvento dell'hitlerismo”, così come più in generale la realtà assicurativa dei paesi scandinavi evidenzia a suo parere “la tendenza dello Stato forte” che tende sempre più ad imporsi ovunque, anche nelle roccaforti democratiche, “al di sopra delle partigianerie grette e meschine dei singoli partiti”. L'esempio riportato in questo caso è quello dell'orientamento seguito dal ministro danese Steincke in tema di riforma previdenziale. Ed infatti – si dice – questo ministro, dinnanzi alle “difficoltà di poter mettere d'accordo i vari partiti sul modo di risolvere il problema delle assicurazioni”, si volse all'uso della forza<sup>28</sup>.

Verificata dunque la crescente centralità dell'ambito previdenziale nazionalsocialista sulle pagine de “Le Assicurazioni sociali”, resta che la situazione assicurativa e assistenziale di molti e diversi paesi del mondo ha comunque un suo spazio non trascurabile negli studi della rivista anche durante gli anni Trenta. Ai molti articoli sulla Germania seguono, in termini statistici, quelli su altri regimi autoritari (quali Austria, Spagna e Portogallo) a cui segue poi sempre qualche altro studio sulle vicende assicurative di altri Stati, spesso assai lontani rispetto all'esperienza italiana (dalla Cecoslovacchia alla Svizzera, al Brasile, all'India, al Canada).

Analogamente nel corso dei primi anni Quaranta, gli articoli attinenti alla politica sociale dei paesi facenti parte del Tripartito, ed in specie alla realtà previdenziale della Germania, sono oramai giunti ad essere i protagonisti del dibattito in corso sulle pagine della rivista. E tuttavia, come lo stesso commento sugli indici sottolinea, “l'impostazione sostanzialmente scientifica della *Rivista* le consente di mantenere [...] un sufficiente contatto con l'evoluzione delle idee, nel campo sociale, che ha luogo al di là della linea dei combattimenti”. In questo senso “il periodico non manca di riportare e commentare i fatti e gli orientamenti sociali più salienti dei paesi avversari e neutrali”. Emblematico di ciò è soprattutto il lungo commento al “Piano Beveridge”, per l'instaurazione della sicurezza sociale in Inghilterra, pubblicato nel 1943, a firma di Riccardo Del Giudice<sup>29</sup>.

<sup>28</sup>Fermento di riforma delle assicurazioni sociali nei paesi scandinavi, “Le Assicurazioni sociali”, III, 1934, pp. 457 seg.

<sup>29</sup>Il piano Beveridge “Dalla culla alla bara”, “Le Assicurazioni sociali”, n. 1, gennaio-

Relativamente agli scritti sulle assicurazioni sociali tedesche, c'è da osservare poi che la loro preponderanza è dovuta in questo periodo non solo alla stretta vicinanza politico-militare di Italia e Germania, bensì anche – dato non irrilevante – all'attenzione che suscitò il progetto di riforma presentato dalla DAF ed elaborato dal suo direttore Robert Ley, all'indomani del nuovo decennio. Come vari articoli presenti sulla rivista sottolineano si trattava dell'elaborazione di un nuovo sistema di sicurezza sociale, dal carattere evidentemente rivoluzionario, conseguente all'ulteriore sviluppo fatto dalla materia previdenziale tedesca. Al di là infatti dei concreti esiti del piano (ogni decisione in merito ad esso venne rinviata al periodo postbellico), esso mostrava importanti analogie con “i piani quasi contemporanei di William Beveridge per la riforma del sistema britannico di sicurezza sociale”, nel più complessivo movimento di universalizzazione della sicurezza sociale (Ritter 1996, p. 134).

Gli articoli di autori tedeschi concernenti il piano non fanno allora che riprenderne e presentarne i punti salienti, dandone all'unisono un giudizio per lo più positivo, anche in ordine all'effetto disciplinante che esso avrebbe realizzato (a differenza di quello beveridgiano). Ma anche da parte italiana non mancarono esaustivi ed entusiastici commenti al piano tedesco proposto dalla DAF, in relazione al quale si istituiva un parallelo tra i “nuovi concetti della solidarietà nazionale” tedesca e la “concezione etico-sociale del Fascismo” italiano, nella convinzione che fosse lo Stato a dover avere cura degli individui (i quali avevano a loro volta “offerto ed impiegato la loro capacità lavorativa per il bene della collettività”)<sup>30</sup>. Ad essere sottolineato in questi scritti era poi il carattere universalista del piano, con il quale si sarebbe garantita “a tutti i cittadini tedeschi la sicurezza nell'ultimo periodo della vita, indipendentemente dalla loro appartenenza alla categoria degli operai o a quella dei lavoratori intellettuali, dei liberi professionisti, ovvero degli artigiani”. Rilevante è a questo proposito la spiegazione addotta al fine di giustificare il nuovo provvedimento: si ricorreva al “concetto mazziniano del lavoro e del capitale riuniti nelle stesse mani”, espressione di una “realtà economica individuale”, così come di una “realtà nazionale e

---

febbraio 1943, pp. 1 seg. Un altro esempio di questo orientamento è nella trattazione degli assegni familiari in Belgio (ivi, III, 1940, pp. 375 seg.).

<sup>30</sup>Politica sociale e del lavoro nella Germania nazionalsocialista, “Le Assicurazioni sociali”, I, 1941, pp. 67 seg.

statale”<sup>31</sup>.

In particolare fu un articolo di Celestino Arena che si assunse il compito, da parte italiana, di illustrare nel dettaglio le *Nuove tendenze delle assicurazioni sociali* tedesche, discutendo problemi e temi ad esse connesse. L’accento batteva soprattutto sul carattere “completamente rivoluzionario” del nuovo ordinamento, il quale prospettava una riforma delle assicurazioni sociali “per via diversa da quella espressamente auspicata da Bismarck, cioè in senso non corporativo ma propriamente statalista”. Si chiariva che la riforma era ispirata “ai nuovi concetti dell’etica della collettività nazionale, cioè della solidarietà nazionale e della giustizia collettiva”, i quali si esprimevano proprio “nei doveri del lavoro verso la collettività e nei doveri che a questa collettività incombono di garantire la vita dei vecchi e degli invalidi, la salute in genere e il benessere dei lavoratori”. Laddove si sottolineava che la “garanzia statale di un minimo nazionale di esistenza” era comunque pensata per i cittadini fedeli nei confronti dello Stato e della collettività nazionale, non “asociali” e capaci di adempiere ai loro doveri nei confronti di quest’ultima.

Complessivamente il giudizio di Arena era senz’altro positivo: con il nuovo ordinamento si sarebbe “estesa la sfera di applicazione delle stesse assicurazioni sociali nel duplice senso dei gruppi assicurati e delle prestazioni garantite” e benché venissero “snaturati i caratteri tecnici essenziali” delle assicurazioni tradizionali, tuttavia si sarebbero realizzati “fini più larghi di protezione sociale” attraverso “mezzi diversi”. E di fatti “la ricerca dei mezzi finanziari occorrenti a questa nuova provvidenza non sarà fatta più per singoli gruppi di assicurati, ma nella comunità nazionale, attraverso un equo concorso di tutti al carico tributario”<sup>32</sup>.

Alla luce di ciò, non sorprende non solo la successiva attenzione della rivista nei confronti del piano Beveridge, ma anche il fatto che il giudizio emergente dallo scritto di commento a questo abbia una natura ambivalente: a critiche si affiancano infatti non trascurabili, benché più celati, apprezzamenti.

Dopo aver criticato “la maggiore deficienza tecnica del piano”, dovuta

---

<sup>31</sup>Riforma nazionalsocialista della previdenza sociale, “Le Assicurazioni sociali”, V, 1940, pp. 670 seg.

<sup>32</sup>Nuove tendenze delle assicurazioni sociali, “Le Assicurazioni sociali”, I, 1941, pp. 1 seg.

al fatto che in esso si elude il “più grave problema dell’odierno sviluppo delle assicurazioni sociali”, ossia quello di semplificare il sistema contributivo senza distaccarlo dai redditi degli assicurati (come di fatto avveniva in Germania e Italia, basate entrambe, come è noto, su un sistema assicurativo di tipo occupazionale e contributivo), si giunge a quella che sembra essere la *pars costruens* della critica di Del Giudice. Alla domanda se “il famoso” e “miracolistico piano Beveridge sia tutto da buttar via” e non contenga invece qualche utile indicazione “per il progresso delle assicurazioni sociali”, Del Giudice risponde che esso, benché rappresenti “un passo indietro nella politica e nella tecnica delle assicurazioni sociali”, “nondimeno contiene alcuni principi, i quali, sorgendo dall’evoluzione maestra degli istituti, necessariamente debbono ritrovarsi in qualunque ben congegnata organizzazione delle assicurazioni”. Il giudizio espresso a conclusione dello scritto si presenta dunque maggiormente articolato rispetto ad una critica completamente negativa del piano. Se infatti “preso in blocco, è da respingere” proprio perché “attesta una concezione dell’uomo e della società troppo egualitaria e materialistica”, tuttavia esso sembra essere anche informato da quei postulati ritenuti irrinunciabili ai fini dell’organizzazione moderna delle assicurazioni sociali. Postulati quali: l’“unificazione in uno speciale dipartimento dello Stato dei servizi riguardanti la sicurezza sociale”; l’unificazione e l’autonomia “dei servizi sanitari in un’organizzazione nazionale”; l’“unificazione degli importi delle indennità per interruzione di lavoro, trattasi di disoccupazione, di malattia, d’infortunio, di nozze, di maternità o di lutto”. Ed infine la “conseguente organizzazione d’una assicurazione basilare, comprensiva del massimo numero dei rischi con il più vasto campo di applicazione, dalla quale, soltanto dopo un certo periodo di tempo, si passi alle amministrazioni dei rischi speciali”.

Scrivendo espressamente Del Giudice nelle ultime righe del suo articolo che le assicurazioni sociali, inserendosi “direttamente nel bilancio dello Stato”, divengono, nella società contemporanea, sia un importante “mezzo di redistribuzione del reddito nazionale secondo principi di giustizia sociale”, sia uno “strumento di coesione e sicurezza sociale”<sup>33</sup>.

Emerge in conclusione anche da questo esempio come “Le Assicurazioni sociali” rappresentino un osservatorio utile al fine di individuare i punti

<sup>33</sup>Il piano Beveridge “Dalla culla alla bara”, “Le Assicurazioni sociali”, n. 1, gennaio-febbraio 1943.

di connessione esistenti, nel periodo tra le due guerre, tra la riflessione che si andava sviluppando in Italia e i percorsi spesso diversi seguiti dagli altri paesi, europei e non (anche dunque di quelli intenti a sperimentare strade alternative al modello assicurativo tradizionale), in ambito di politiche sociali e previdenziali.

### Riferimenti bibliografici

- [1] Alber J., 1982, *Le origini del Welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 3.
- [2] Alber J., 1983, *Lo sviluppo dell’assicurazione contro la disoccupazione nell’Europa occidentale*, in Flora, Heidenheimer.
- [3] Ascoli U. (a cura di), 1984, *Welfare State all’italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- [4] Ascoli U., 1984, *Il sistema italiano di Welfare*, in Ascoli.
- [5] Bartocci E., 1999, *Le politiche sociali nell’Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli.
- [6] Berger S. (a cura di), 1981, *L’organizzazione degli interessi nell’Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino.
- [7] Cherubini A., 1977, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti.
- [8] Corsi A., 1956, *Presentazione*, in INPS.
- [9] Degl’Innocenti M., 1995, *La società unificata. Associazione, sindacato, partito sotto il fascismo*, Manduria Roma-Bari, Lacaita.
- [10] Del Boca A., Legnani M., Rossi M.G. (a cura di), 1995, *Il regime fascista*, Roma-Bari, Laterza.
- [11] Esping-Andersen G., Ferrera M., Salvati M., Gozzini G., 1994, *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in “Passato e presente”, a. XII, n. 32.

- [12] Esping-Andersen G., 1984, *L'evoluzione della politica sociale in Scandinavia*, in Lugaresi, Telò.
- [13] Flora P., Alber J., 1983, *Sviluppo dei "welfare states", e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in Flora, Heidenheimer.
- [14] Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di), 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino.
- [15] Girotti F., 1998, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci.
- [16] Gourevitch P.A., 1984, *La rottura con l'ortodossia: un'analisi comparata delle risposte alla Depressione degli anni '30*, in "Stato e mercato", n. 11, agosto.
- [17] Gramsci A., 1975, *Quaderni del carcere*, vol. II, quaderno 10, Edizione critica dell'Istituto Gramsci, Torino, Einaudi.
- [18] INPS, 1956, *Trent'anni di studi e di attività sociali, 1925-1954. Indici della rivista "Previdenza sociale"*, Roma.
- [19] INPS, 1989, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del convegno, Roma 9-10 novembre 1988, in Supplemento al n. 1 di "Previdenza sociale", Roma.
- [20] Lange P., Regini M. (a cura di), 1987, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- [21] Legnani M., 1995, *Sistema di potere fascista, blocco dominante, alleanze sociali*, in Del Boca, Legnani, Rossi.
- [22] Lugaresi S., Telò M. (a cura di), 1984, *Governo di sinistra e politiche di riforma in Europa: il caso svedese*, Milano, Franco Angeli.
- [23] Maier C.S., 1981, "Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto": *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in Berger.
- [24] Melis G., 1989, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)*, in INPS.

- [25] Memo M., 1982, *Enti di previdenza e lavori pubblici: i riflessi in Italia dell'Ufficio Internazionale del lavoro, 1919-1934*, in "Storia Urbana", n. 19.
- [26] Paci M., 1984, *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettiva di riforma*, in Ascoli.
- [27] Polanyi K., 1974, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, Einaudi.
- [28] Ritter G.A., 1996, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- [29] Sassoon D., 1997, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti.
- [30] Silei G., 2000, *Dalle assicurazioni sociali alla social security. Politiche sociali in Europa e negli Stati Uniti fra le due guerre*, in Zamagni.
- [31] Telò M., 1984 *L'esperienza della socialdemocrazia europea svedese nello scenario europeo*, in Lugaresi, Telò.
- [32] Titmuss R., 1987, *Pubblico e privato nel sistema italiano di Welfare*, in Lange, Regini.
- [33] Vaudagna M., 1981, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Torino, Rosenberg e Sellier.
- [34] Zamagni V. (a cura di), 2000, *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino.