
PRESENTAZIONE

I servizi sociali si caratterizzano per un elevato tasso di complessità. Lo stesso Rapporto *Beveridge (Social Insurance and Allied Services, 1942)*, pilastro della formazione dei sistemi di *welfare* a partire dal II dopoguerra, più di settant'anni fa, sottolineò come, nonostante i propositi di unitarietà e semplificazione, la sicurezza sociale si configurasse come «*a machine with many parts and complications to deal with all the complexities of need and variety of persons*».

Le ragioni di complessità della materia sono numerose e in questa sede non si può che accennare ad alcune soltanto, ma queste sono già emblematiche di un ambito di attività multiforme ed estremamente articolato.

Anzitutto i servizi sociali, incentrati sulla persona e sulle sue necessità individuali, si connotano per quella che viene generalmente indicata come “complessità di cura” o “complessità assistenziale”, in quanto fronteggiano plurime situazioni e componenti di fragilità e debbono adeguarsi ad una varietà di esigenze mutevoli anche nel tempo.

Inoltre, quando una persona vive una situazione di disagio, spesso non è possibile tracciare una linea di distinzione tra istanze socio-assistenziali e di altra natura, in particolare di tipo sanitario: si pensi ai bisogni di disabili o anziani. Frequentemente, inoltre, emergono esigenze di tipo educativo, come nel caso dei disabili di giovane età. I servizi sociali, quindi, si occupano di situazioni complesse, che richiedono l'intervento di più servizi eterogenei.

Alla luce di tali osservazioni si comprende perché l'idea a fondamento della l. 8 novembre 2000, n. 328, che ha per la prima volta disciplinato organicamente l'assistenza sociale, nonché delle legislazioni regionali che ad essa si ispirano, è quella di creare un sistema di *welfare* «integrato», un'integrazione, peraltro, che riguarda anche i diversi livelli di governo e amministrativi implicati e il rapporto con i privati, in special modo il Terzo settore.

Il porre al “centro” la persona, quale destinataria di servizi differenziati ma che debbono essere coordinati, “complica” la disciplina, a partire dalle difficoltà derivanti dall’articolazione del riparto di competenze normative Stato-regioni per “materie”, quale da ultimo delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Si tratta di un assetto improntato a una logica di separazione, più che di interazione e nient’affatto immune da questioni applicative. Di qui una complessità normativa di non poco conto, che oltretutto risente della crescente incidenza di livelli di regolazione sovranazionale, ossia internazionale ed europeo.

Eguale, coniugare prestazioni individualizzate di diversa natura comporta che le amministrazioni coinvolte debbano interfacciarsi tra di esse e dialogare con il Terzo settore, il che ha un rilevante impatto sulla complessità organizzativa e procedimentale.

Questo Manuale, giunto ormai alla Terza edizione, si propone quale ausilio utile alla comprensione della materia, di cui si prefigge di dare una visione sistematica in grado di offrire non già una semplificazione ma una lettura ragionata della complessità, interpretata anche alla luce degli ultimi sviluppi sociali e normativi.

A questo proposito occorre segnalare come i vari Autori, nelle proprie analisi, abbiano tenuto conto dell’impatto sul sistema di *welfare* della pandemia da Covid-19, che da emergenza sanitaria è divenuta emergenza socio-economica, evidenziando fratture, problematicità e profili di criticità, ma anche potenzialità di reazione e risposta alla sfida in atto.

Per agevolare lo studio e la consultazione, i temi sono stati suddivisi in diciotto capitoli, a loro volta distribuiti in una parte generale e in una parte speciale.

Nella prima si illustrano i lineamenti fondamentali della materia: si muove dalla ricostruzione storica degli interventi per poi fornire nozioni basilari sui servizi sociali e sulle loro caratteristiche, sul loro inquadramento costituzionale e sulla disciplina multilivello che se ne occupa, abbracciando in tal modo anche l’accennata dimensione sovranazionale, in special modo europea.

Oggetto di puntuale attenzione è l’organizzazione amministrativa dei servizi, sul presupposto che l’effettività dei diritti dipenda in grande misura dalle scelte organizzative, circa le quali si cerca di dare spazio alle opzioni regionali.

A “valle” dell’organizzazione vi è l’analisi delle forme di gestione, nell’ambito delle quali uno sguardo approfondito è rivolto al Terzo settore, anche in ragione dell’adozione del relativo Testo Unico.

Completano il panorama degli argomenti i rapporti con gli altri servizi aventi vocazione sociale, sviluppando in particolare le riflessioni sull’integrazione socio-sanitaria, la disamina delle modalità di finanziamento, nonché l’indagine sulle forme di tutela degli utenti e la ricognizione del personale che lavora nei servizi.

La parte speciale è focalizzata sulle politiche e le prestazioni indirizzate a specifici soggetti vulnerabili, quali coloro che si trovano in condizione di indigenza o di rischio di povertà, i minori, i disabili, gli anziani, i soggetti che soffrono di dipendenze. Tali aree di intervento sono state individuate sulla falsariga dei «livelli essenziali delle prestazioni» nel “sociale”, i c.d. Liveas, per come identificati dalla l. n. 328/2000, completando la disamina con un capitolo sugli stranieri, che spesso si trovano in gravi situazioni di disagio.

Specifiche considerazioni sono dedicate anche al ruolo giocato da informazione e consulenza a persone e famiglie e, più in particolare, da segretariato sociale e servizio sociale professionale, ai fini dell’accessibilità alle prestazioni. Non bisogna dimenticare che questi strumenti, secondo l’impostazione della legge, sono essi stessi livelli essenziali.

Il Manuale è rivolto in primo luogo agli studenti dei corsi di laurea in Servizio sociale e Politiche sociali, Scienze dell’educazione e Scienze pedagogiche, ma può essere di interesse anche per studenti di altri corsi di laurea, come per esempio quello in Giurisprudenza, che desiderino coltivare una specifica conoscenza di tale disciplina di settore per i propri futuri orientamenti professionali.

Si auspica che il Volume possa essere apprezzato anche dagli operatori sociali e socio-sanitari, in particolare per l’aggiornamento che necessariamente richiede la loro professione, data l’evoluzione incessante della materia. Esso può inoltre costituire uno strumento di preparazione per chi si appresta a lavorare in tale campo di attività, dovendo sostenere esami per l’iscrizione ad albi, concorsi nelle pubbliche amministrazioni ovvero colloqui per essere assunti nel c.d. privato sociale.

Ottobre 2020

I Curatori
Francesco Manganaro
Viviana Molaschi
Remo Morzenti Pellegrini
Domenico Siclari



CURATORI E AUTORI

Alessandra Serenella ALBANESE

Professoressa associata di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Firenze

Vittoria BERLINGÒ

Professoressa associata di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Messina

Ninfa CONTIGIANI

Ricercatrice di Storia del Diritto medievale e moderno nell'Università degli Studi di Macerata

Andrea DI LASCIO

Docente a contratto di Diritto amministrativo nei servizi per gli anziani nell'Università degli Studi di Bergamo

Ilaria GENUESSI

Docente a contratto di Diritto amministrativo per i servizi sociali nell'Università degli Studi di Bergamo, Dottoressa di ricerca in *Business and Law*

Tommaso GHISALBERTI

Cultore della materia di Diritto amministrativo, Diritto sanitario, Diritto dei migranti e Diritto delle Ong nell'Università degli Studi di Bergamo

Paola GRAZIOLI

Dottoressa di ricerca in Formazione della persona e mercato del lavoro

Salvatore LA PORTA

Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Milano Bicocca

Francesco MANGANARO

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

Viviana MOLASCHI

Professoressa associata di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo

Massimo MOLGORA

Responsabile del Settore Servizi Sociali del Comune di Brescia

Saul MONZANI

Ricercatore di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Bergamo

Remo MORZENTI PELLEGRINI

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo

Rocco PARISI

Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

Domenico SICLARI

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università per Stranieri "Dante Alighieri" di Reggio Calabria

I

PARTE GENERALE

CAPITOLO I

**LE ORIGINI STORICHE DELLA LEGISLAZIONE SOCIALE
E DELL'ASSISTENZA PUBBLICA**

Ninfa Contigiani

Sommario

1. La storia giuridica e la storia della legislazione sociale. – 2. Le codificazioni civili come fenomeno “costituzionale”. – 3. Codice civile, leggi speciali, contratto di lavoro: alle origini del diritto del lavoro. – 4. L'ordine dell'età moderna: carità e disciplinamento. – 5. Lo sviluppo della società industriale e l'emersione della questione sociale: il riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso. – 6. Gli interventi legislativi dell'Italia liberale: il governo della complessità e il controllo sociale. – 7. Il regime fascista e le politiche sociali: la ricerca del consenso. – 8. Il contesto europeo e l'Italia repubblicana. Lo Stato sociale, dalla beneficenza come carità al diritto all'assistenza.

1. *La storia giuridica e la storia della legislazione sociale*

La nozione di legislazione sociale non può essere veramente compresa nella sua accezione storico-giuridica senza una breve ricostruzione dei cambiamenti vissuti dall'Europa rispetto al suo modo di regolamentarsi.

L'ordinamento di Diritto comune, caratterizzato dalla pluralità delle fonti (*Corpus iuris civilis*, testi dottrinali dei giuristi, consuetudini, legislazione imperiale e sovrana, statuti cittadini e corporativi) e tenuto insieme dall'interpretazione giurisprudenziale segnò le origini della storia europea fino alla Rivoluzione francese. Tuttavia, il lento modificarsi dei suoi equilibri interni, con il sempre maggior peso assunto dalla legislazione sovrana sulle altre fonti di diritto, procurò a partire dal XVI secolo non tanto una crisi del sistema – come pure si è detto – quanto piuttosto l'emersione dei diritti patri. Si trattò di consolidazioni normative con un nuovo e forte elemento identitario poste alla base dei nascenti Stati-nazione. Per esigenze di chiarezza e semplicità, ma anche in rapporto a queste dinamiche complesse ebbero luogo le prime codifi-

cazioni, che incentivate dal “volontarismo” sovrano e dalle prassi delle Corti principesche condussero alla “statualizzazione” del diritto (I. Birocchi, 2002, 1-12).

A questo fenomeno corrispose una prima fase di evoluzione del concetto di povertà e delle tradizionali forme di assistenza. Nel XVI e XVII secolo esse virarono verso forme di controllo che puntarono a contenere, quando non a reprimere, mendicanti e vagabondi. Tali soggetti furono considerati estranei al nuovo ordine sociale in quanto con i loro comportamenti contrastavano in modo evidente la nuova etica mercantilista sulla generazione e sul valore della ricchezza (indubbiamente influenzata anche dalla riforma protestante di Lutero).

Intanto, il pensiero giusnaturalista moderno (Grozio, Hobbes, Locke e i razionalisti di area tedesca) rompendo con la tradizione comunitaria medievale, individuò il soggetto unico di diritto come perno del nuovo ordine. Gli individui, per il solo fatto della loro esistenza – si disse – sono portatori di diritti innati inviolabili. Primo su tutti fu il diritto alla vita, quindi quello alla sicurezza della vita e alla proprietà. In tale contesto il concetto di proprietà mutò secondo una nuova concezione che valorizzava il possesso dei beni facendone la misura con cui si garantirono gli altri diritti nella convivenza civile (non la loro utilità come era in passato). Quei diritti innati, evidenti alla ragione umana, però, dovettero essere resi concretamente agenti nel mondo. Legato al presupposto individualista del diritto naturale, si teorizzò un nuovo ordinamento eretto da tutti gli individui attraverso la stipula di un “patto fondativo” e la delega ad una autorità sovrana dei poteri di tutela e coercizione necessari per il rispetto di quel patto. Il contrattualismo legò così gli individui e i loro rapporti entro i confini del nuovo ordinamento statale. Il suo tutore fu il sovrano che svolse il suo ruolo attraverso la legge in senso moderno, ovvero un comando scritto, quindi conoscibile, che fu l’espressione più tipica della sua potestà.

Su queste premesse, dalla metà del Settecento, l’Illuminismo giuridico colse proprio nella legge il dispositivo più efficace per una rottura risolutiva con l’antico regime, individuando nella centralità del diritto e nella potenzialità “eversiva” del suo pieno controllo lo strumento per disegnare una nuova società. A tale scopo, la complessità del reale andava “costretta” e “compressa” nella semplicità e nella chiarezza della legge. In questo programma di riforma s’inserirono i primi esiti del processo di codificazione moderno, con i codici dei sovrani assoluti illuminati dell’Europa nord-orientale (*Allgemeines landrecht für die Königlich-Preussischen Staaten* (c.d. Alr), *Codex Theresianus*, ecc.). Essi arrivarono prima di quelli di Francia, successivamente molto più influenti, perché in quella terra la monarchia assoluta si mostrò incapace di “governare” il rovesciamento promosso da quelle idee dando la stura alla rivoluzione violenta iniziata con la presa della Bastiglia del 14 luglio 1789.

Dal punto di vista storico-giuridico, dalla riduzione di tutto il diritto nella legge scaturì il dogma della completezza dei Codici, mentre nel corso dell'Ottocento si realizzarono l'autonomia del diritto sostanziale da quello procedurale e la definitiva distinzione dei vari ambiti del diritto: la procedura penale, il penale, la procedura civile, il civile, il diritto commerciale, il diritto pubblico. In particolare, i codici civili rappresentarono l'estensione e i confini dei rapporti tra i privati riconosciuti dal potere politico, mentre le Costituzioni codificarono i valori fondamentali del vivere civile e si occuparono delle architetture politiche.

Con i moti rivoluzionari europei del 1848 le Carte costituzionali dettero forma a quell'ordinamento sovrano che noi conosciamo oggi come Stato di diritto. Esse riconobbero come valori di livello fondativo: 1. la presunzione di libertà degli individui (suddito o cittadino che sia, ogni individuo si presume libero di fare ciò che la legge non vieta), 2. la riserva di legge, ovvero il principio che solo la legge può limitare i loro diritti, 3. il principio della separazione dei poteri, ovvero la distinzione in capo a soggetti (o organi) autonomi e diversi del potere legislativo concepito come centrale (perché espressione della volontà generale del popolo diventato il titolare della sovranità), del potere esecutivo (di governo) e *del* potere giudiziario la cui funzione è di fare giustizia con una mera applicazione della legge (M. Fioravanti, 2004, 26-30).

2. *Le codificazioni civili come fenomeno "costituzionale"*

L'idea di codice, dunque, emerse attraverso un grande processo critico del pensiero giuridico occidentale che ridusse in pochi essenziali principi il diritto di ogni popolo. Compendì la ricca morfologia delle antiche fonti in un testo ordinato, privo di contraddizioni e lacune e rappresentativo della nuova società. Così, il codice quale risultato del processo di codificazione divenne una scelta tecnico-politica consapevole del legislatore che, protagonista dell'ordinamento, volle proiettare la sua nuova visione del mondo anche sul futuro. La codificazione segnò una cesura radicale nell'esperienza giuridica occidentale come manifestano chiaramente i requisiti tecnici dei codici moderni: l'astrattezza delle norme, la non eterointegrabilità di esse con altre fonti di diritto, l'idea della completezza, ovvero l'assenza di lacune, del "sistema-codice". Ciò riguardò un problema non piccolo, quello dell'estensione della interpretazione della legge, che nella nuova mentalità giuridica venne ad essere "meccanica" per mantenere al centro del sistema la volontà del legislatore sovrano.

La scelta per i codici, quindi, nell'esperienza giuridica continentale non fu

solo frutto di motivazioni tecniche ma anche di presupposti culturali che mancarono invece in quella anglosassone (P. Grossi, 2009, 78-83 e 125-129). In particolare, prima delle Costituzioni quarantottesche fu importantissimo il codice civile, che ebbe a tutti gli effetti un valore costituzionale perché come tale fu sentito visto che riassumeva in sé tutta la tradizione romanistica e tutto il peso dell'effettività dei rapporti materiali tra i privati, ovvero i più vivi e i più reali da sempre. Peraltro, distinguendo tra processo di codificazione e storia dei codici emanati è chiarissima la predominante influenza, tra tutti gli altri, del codice civile dei francesi, il c.d. *Code Napoléon* del 1804, che valse da modello e fu il codice per antonomasia. Esso arrivò a chiudere la rivoluzione libertaria degenerata nel terrore giacobino, mostrò contenuti ambivalenti proprio rispetto alla traiettoria della modernità. Il diritto di famiglia fu concepito all'insegna della reazione alle spinte individualiste e libertarie delle leggi rivoluzionarie (su matrimonio civile, divorzio, parificazione di figli naturali con i legittimi), mentre il diritto contrattuale fu tutto concepito per valorizzare i nuovi protagonisti sociali. I c.d. "proto-borghesi" divennero proprietari non per via dei lasciti patrimoniali delle casate nobiliari, ma grazie all'attività mercantile ed avevano spinto sulla rottura rivoluzionaria con il passato medievale, avvantaggiandosene immediatamente. Difatti, la concezione "assoluta" della proprietà prevista dall'art. 544 del *Code* in relazione al concetto di contratto, visto principalmente come libera manifestazione della volontà dei soggetti e della loro autonomia, è un vero e proprio manifesto dello spirito economico moderno, in un certo qual modo un'anticipazione del liberismo (A. Cavanna, 2006, 569-586).

Con la Restaurazione fu poi evidente che non si poteva certo tornare indietro *sic et simpliciter*; perciò al codice napoleonico si guardò in Europa, ma anche nell'Italia degli Stati pre-unitari restaurati. In funzione unificatrice (P. Caroni, 1998, 6-13) la sua influenza diretta non mancò neppure sul primo codice civile dell'Italia unita, il c.d. Codice Pisanelli del 1865, che lo prese a base della propria struttura e di molti contenuti. Tra gli articoli più pedissequi ci furono proprio quelli che regolamentarono la locazione delle opere, la cui disciplina fu il punto di partenza da cui si diramarono le origini del diritto del lavoro e le successive vicende della legislazione sociale.

3.***Codice civile, leggi speciali, contratto di lavoro: alle origini del diritto del lavoro***

Eppure, già sul finire dell'Ottocento, questo modello ottocentesco di unità del diritto venne messo in crisi dall'industrializzazione che rese evidenti le ca-

renze dei codici civili sia riguardo alla disciplina del contratto di lavoro, trattato ancora secondo lo schema della locazione delle opere di tradizione romanistica, sia riguardo ad un diritto per l'impresa che mancava del tutto, avendo la codificazione focalizzato sul commercio piuttosto che sulla produzione dei beni (G. Cazzetta, 2007, 3-65). Carenze oggettive che avevano anche un'altra faccia della medaglia, quella per cui dopo aver costruito con i codici il diritto uguale dei singoli, individui sciolti da ogni legame comunitario, a fine Ottocento ci si trova di fronte all'emersione del fenomeno associativo e cooperativo e al farsi strada di un "io collettivo". Esso reagisce all'astrattezza del diritto dei codici perché si era fatto uguale per legge ciò che uguale non era affatto nella società. Un "io collettivo" che nacque soprattutto quando il lavoratore si accorse che la sua debolezza individuale mutava dentro una collettività organizzata che ne aumentava il peso contrattuale e sociale.

In effetti, se lo schema della locazione prevedeva due specie, quella delle cose e quella delle opere (*ex art. 1708 del Code civil*), disciplinare il lavoro semplicemente come un'opera, ovvero una merce, servì al diritto borghese a tenere ben lontano da tale questione il valore etico della persona che pure l'opera prestava. Si trattò di un'altra astrazione ideologica che rese i proprietari veri, i datori di lavoro, uguali ai "proprietari di nulla", che avevano per patrimonio solo la loro forza-lavoro e che proprio per questo non ebbero diritti riconosciuti nei codici civili. Tanto più che quei codici e la nuova società valorizzano la libera volontà degli individui con la conseguenza che la libertà contrattuale sembrò la forma più consona e corrispondente al rapporto di lavoro, oramai completamente liberato dai vincoli del corporativismo medievale. Siamo di fronte ad un vero e proprio circolo vizioso che rese emblematico del passaggio tra Otto e Novecento proprio il rapporto aporetico tra lavoro e proprietà.

Questo conflitto concettuale deflagrò quando sul finire del XIX secolo il contenzioso giudiziario sugli infortuni sul lavoro rivelò la realtà non immaginata dal codice, la possibilità di infortunarsi lavorando o di ammalarsi e non poter lavorare, evenienza che si era notevolmente espansa con il lavoro industriale meccanizzato (P. Passaniti, 2006, 59-108).

L'inadeguatezza dell'istituto romanistico della *Locatio operarum* come strumento descrittivo del fare impresa e delle condizioni del lavoro operaio venne a questo punto presa come riferimento per denunciare *in toto* l'approccio classico del diritto liberale rispetto alle questioni del lavoro. Fu il momento dei c.d. "Novatori" (Tartufari, Cimbali, Salvioli, Gianturco, Vadalà Papale e altri), riformisti che proposero di correggere il sistema dall'interno, adeguando e integrando la legislazione vigente, sia con l'aspirazione ad una riformulazione dell'intero codice civile, sia attraverso interventi legislativi a favore delle classi lavoratrici nella forma di una legislazione speciale. Speciale rispetto alle norme del codice, ma legislazione sociale per la sua finalità che volle essere indubbiamente

di solidarietà sociale. Con il dibattito sul costo sociale degli infortuni (rileva solo il danno oggettivo subito dal lavoratore o anche di chi è stata la colpa tra quello e il datore di lavoro?) la discussione dei giuristi dell'epoca ebbe il merito di sostanziare quelle che vanno considerate oggi le origini del diritto del lavoro. Essa si concentrò sull'ambito di appartenenza di queste leggi, se fosse privatistico perché di integrazione al codice o se pubblicistico perché di risposta ad esigenze assolutamente sociali di cui si debbono occupare la politica e lo Stato. Tali leggi furono così confinate nel diritto pubblico (G. Cazzetta, 2007, 69 ss.).

Di quelle origini l'elemento senza dubbio più rilevante fu comunque la strenua difesa che giuristi liberali ortodossi come L. Barassi fecero del contratto di lavoro individuale così com'era nel codice civile, negando l'opportunità di un intervento del legislatore sul tema, nell'antica convinzione dell'immutabilità del diritto dei privati. Al contrario, in area tedesca, P. Lotmar si veniva occupando a più riprese della fattualità del lavoro e dei contratti di tariffa (una sorta di anticipazione del contratto collettivo di lavoro), che pur rimanendo nell'ambito privatistico significò gettare uno sguardo sulle espressioni collettive del sociale, mentre di contratto collettivo come manifestazione giuridica dell'autonomia dei gruppi sociali scrisse H. Sinzheimer (P. Grossi, 2009, 205-208). Tuttavia nel 1901, anno in cui Barassi scrisse, in Italia sul fronte istituzionale si vide la nomina di una Commissione di studio per un disegno di legge sul contratto di lavoro (precisamente «in riforma dei contratti agrari e sul contratto di lavoro») e da quello sociale la nascita della Fiom (Federazione italiana operai metalmeccanici) e della Federterra mentre il 1906 fu l'anno della nascita della Cgl (Confederazione generale del lavoro).

Nella società le organizzazioni operaie avevano già una consistenza assai significativa che, a partire da questi primi anni del Novecento, fu sempre più finalizzata all'aggregazione a livello nazionale e federale. Ne conseguì un salto qualitativo importante rispetto alla maturazione della coscienza sindacale del movimento operaio. Ciò segnò l'esperienza italiana contraddistinta da una legislazione sociale scandita proprio dal carattere rivendicativo delle lotte operaie che spinsero quei provvedimenti che i governi liberali emanarono sì, ma sempre oscillando tra il carattere paternalistico e lo spirito di controllo del conflitto sociale.

4. *L'ordine dell'età moderna: carità e disciplinamento*

Dopo aver ricostruito brevemente la trama dell'ordinamento ottocentesco intessuta sui pilastri dei codici civili è legittimo chiedersi dove e chi furono i

poveri nella nuova società post-rivoluzionaria. Quale ruolo svolsero in questo nuovo ordine “proprietario” i non-possidenti, i non-proprietari? È utile un breve *excursus* storico-concettuale.

Povertà è concetto complesso, che si è diversificato nel tempo e che è stato reso anche con una grande varietà di termini linguistici: povero, misero, indigente, spiantato, bisognoso, disgraziato, meschino, barbone, umile, solo per esempio. Tutti descrivono condizioni disagiati o esistenziali o materiali. In generale si sono considerati insieme “poveri” coloro che mancarono di mezzi di sostegno, come pure i malati che non poterono procurarseli, ma anche i vecchi e gli abbandonati dalle proprie reti di protezione o i minorati mentali e gli esclusi dalla società. Nel medioevo, in particolare, il termine povero fu usato però come aggettivo per descrivere uno stato di povertà relativa a qualcosa, come il proprio gruppo sociale (povero contadino, povero operaio lavorante, poveri scolari, poveri chierici) e come sostantivo per descrivere una relazione concreta, per esempio tra un soggetto bisognoso di protezione e colui che tale protezione poteva dare (era una povertà di *status*). In ambienti cittadini segnalò una relazione di inferiorità pecuniaria, in cui il povero era *nihil habens*, “non abbiente” come il ricco, ma non per questo essendo necessariamente in uno stato di bisogno.

Se sino al XII secolo lo slancio verso la povertà arrivò all'esempio francescano a cui rispose la riflessione canonistica e teologica formulando i diritti del povero, dal XIII secolo si ebbe un importante cambiamento che indirizzò le forme di povertà evangelica precedenti (mendicizia volontaria, pratica del pellegrinaggio errante, predicazione spontanea) sempre più verso le istituzioni monastiche. La povertà religiosa diventò vita monacale mentre continuava quella reale della fame e del freddo in una società completamente in balia della natura, come fu quella medievale.

Il passaggio fu importante perché con questa distinzione cominciò un primo cambiamento di significato, da positivo a negativo. Da un lato, la povertà monastica era ascesi, disciplina, obbligo, obbedienza ed era virtuosa, dall'altro, il vagabondare e il girovagare diventarono segni di “disobbedienza” di chi si abbandonava alla povertà per non obbedire ad un superiore, o per non lavorare, non rispettando lo statico ordine naturale delle cose. In una prospettiva di salvezza comune, infatti, l'elemosina offrì ai ricchi una via per quella salvezza, ma per i poveri il paradiso fu da guadagnarsi con l'umiltà e la rassegnazione.

Comunque, dalla seconda metà del XIII secolo le crisi economiche, i debiti dei contadini con gli usurai, il rilassamento dei legami sociali comunitari dell'alto medioevo e la rinascita delle città portarono una nuova forma di povertà, non più individuale ma collettiva e per di più segnata dal fatto che in città i nuovi poveri furono sostanzialmente degli estranei, gente non familiare che

ingenerò sempre più inquietudine e timore. Nella seconda metà del XIV secolo, gli ospizi e gli ospedali spesso si riempirono e la mendicizia aumentò ma non solo per la Peste Nera del 1362, il cui pericolo di contagio aggravò la situazione ossessionando le popolazioni. L'opinione comune andò mutando e quando l'Umanesimo quattrocentesco mise l'uomo e le sue capacità al centro delle sue riflessioni, i mendicanti e la povertà volontaria, anche quella dei monaci, vennero addirittura biasimati (M. Mollat, 1974, 1-25).

Fu il momento in cui entrarono in gioco i poteri pubblici a regolare la beneficenza dei privati, perché si profilavano i primi aspetti di ordine pubblico e la nuova fiducia nelle umane capacità fece del lavoro lo strumento con cui si pensò di non dover più soggiacere alle imprevedibili forze della natura. Le città e i primi Stati moderni iniziarono a controllare i poveri designando gli amministratori degli ospedali, verificando i loro resoconti e regolando il ricovero dei mendicanti e dei vagabondi con le prime norme specifiche. Si cominciarono a differenziare gli interventi caritatevoli dei privati (sostanzialmente guidati ancora da motivazioni religiose) e le prime forme di assistenza pubblica. Particolare attenzione fu riservata ai vagabondi, costantemente attenzionati e repressi dall'età moderna, fino a che i codici penali ottocenteschi fecero del vagabondaggio un vero e proprio reato (J.P. Gutton, 1977, 20-35; 155-235; B. Geremek, 1988, *passim*, A. Pastore, 2006, 155-235).

L'analfabetismo rese i poveri muti per secoli, ma i documenti delle istituzioni pubbliche ci raccontano di diverse tipologie sociali di vagabondi dell'età moderna. Ci furono gli impostori e i lavoratori saltuari e ambulanti, i musicisti e gli zingari, i lavoratori agricoli a giornata e i finti pellegrini, ma in generale essi furono più spesso uomini che donne, più spesso vecchi che giovani. Comunque, nella prassi, ancora nel Cinquecento si accolsero i poveri piuttosto disordinatamente, ma dal XVII secolo iniziò un vero sforzo di controllo e di organizzazione. In area germanica con la Riforma luterana cambiò notevolmente l'etica del lavoro che si considerò espressione dell'obbedienza a Dio e indizio sulla terra della futura salvezza ma anche nel grosso del resto d'Europa il lavorare acquistò significati che non si limitarono all'essere necessario per vivere. Per contrappasso l'ozio sembrò essere il padre di tutti i vizi. Tuttavia, nonostante l'espansione demografica, il pauperismo continuò ad aumentare.

I primi decenni del Cinquecento, dicevamo, sono gli anni in cui si cominciarono a prendere provvedimenti il cui scopo è soprattutto di conoscere e registrare i poveri, salvaguardare l'*ordre dans la rue*, far sparire la mendicizia dalla vista degli abitanti urbani.

In area tedesca si censirono i bisognosi e si dette ai magistrati delle città l'amministrazione del lucro delle fondazioni caritative esistenti; nella Francia della centralizzazione politica e dell'unificazione legislativo-territoriale si istituì un nuovo ufficiale di polizia (*prévôt des maréchaux*) contro il vagabondaggio.

gio e la mendicizia pubblica ma anche dei veri e propri uffici e tasse sui poveri. Nella diversità dei motivi, gli interventi dei Paesi cattolici e protestanti furono simili. Nell'Italia della Controriforma, per esempio negli Stati della Chiesa, cominciò in quel torno di anni un vero e proprio sistema di organizzazione e controllo della beneficenza attraverso le confraternite e gli ordini religiosi cui fu data l'amministrazione di ospedali e istituzioni di soccorso.

In Inghilterra influenzarono l'aumento del pauperismo la recinzione delle terre da parte dei capitalisti agrari, dopo la guerra delle Due rose, ma anche gli interventi di Enrico VIII, che aveva indebolito le istituzioni religiose in favore della monarchia. Si prescrisse un censimento di poveri (anziani e malati) e stabilì che i senza fissa dimora dovessero tornare ai luoghi di origine sotto la minaccia, per i recidivi, di pene assai dure come la gogna, il marchio e il taglio delle orecchie (ma si arrivò alla pena di morte con Elisabetta I e alla riduzione in schiavitù con Eduardo VI, abolita poi nel 1549). Inoltre, fu proibito dare alloggio ai vagabondi e dare l'elemosina in pubblico. In una seconda fase, prese corpo una certa organizzazione amministrativa dei sussidi. Prima venne istituita una questua domenicale imposta ai fabbricieri (costruttori) che con due parrochiani (c.d. *Overseers of the Poor*, i Provveditori ai poveri) avrebbero dovuto ripartire gli aiuti, poi nel 1562 si rese obbligatorio il contributo a favore di poveri, in proporzione al reddito e con la minaccia della galera in caso di mancato pagamento, contributo che dal 1572 fu trasformato in un'imposta vera e propria. I giudici di pace stabilirono l'ammontare delle somme necessarie e lo ripartirono in proporzione ai beni di ciascuno. Nacquero i primi ospedali cittadini, a volte diretti agli esposti, e le prime case di correzione per i mendicanti. Furono sforzi che preusero alle disposizioni del 1598 che di poco modificate divennero la Legge sui poveri di Elisabetta I. La "*Poor law*" del 1601 disciplinò il settore assistenziale demandandolo ai proprietari terrieri e restò in vigore fino al 1830. In sostanza, il sistema inglese nacque sin dall'inizio di stretta competenza centrale (della Corona) ma con una legislazione sociale attuata come beneficenza a livello locale (per esempio si aggiunse a livello locale una tassazione settimanale obbligatoria destinata ai vecchi e ai poveri invalidi). I bambini poveri si avviarono ad apprendere un mestiere e i poveri validi vennero mandati al lavoro coatto. Emersero fin da subito alcune linee strutturali che caratterizzeranno lo sviluppo del sistema inglese: l'organizzazione amministrativa localistica della carità e il lavoro come condizione per l'assistenza.

La carità che fu un tempo totalmente gratuita durante il Cinquecento si fece non solo controllata ma anche condizionata, per cui il povero che se ne volle avvantaggiare venne, volente o nolente, ricondotto nei binari dell'ordine costituito ed obbligato ad una sorta di patto con la comunità.

Durante il Seicento la prospettiva diventò quella che Michel Foucault chia-

mò «la grande reclusione» dei poveri. Le teorie mercantilistiche spinsero nella direzione di un sistema di assistenza uniforme, la paura dei contagi e le motivazioni religiose fecero il resto. Negli istituti di “reclusione” ci furono luoghi di culto e l’insegnamento obbligatorio del catechismo con una formula di disciplinamento che si trascinò sino agli istituti di educazione del XIX secolo (in particolare per le donne). Nacquero gli Ospedali per i poveri (tra cui è famoso quello di Parigi del 1656) e le *workhouses* inglesi, dove l’internamento all’inizio non fu obbligatorio ma al rifiuto di entrarvi si contrappose il taglio dei soccorsi parrocchiali. Lo spirito comune fu di segregazione, separazione e allontanamento dei poveri dal resto della società perché considerati nocivi (F.M. Di Sciullo, 2000, 64-74). Di fannulloni, prostitute, pazzi si occuparono giurisdizioni straordinarie, di cui spesso, erano titolari i direttori degli istituti e le pene si scontavano nelle segrete interne. Il Seicento dette al pauperismo una spiegazione morale e la riforma morale fu imposta con la costrizione. Non mancarono i malumori dovuti alla concorrenza sleale che il lavoro coatto faceva agli artigiani locali e lo spirito di carità che continuò a prevalere nel più delle istituzioni caritative cattoliche non pubbliche. Vicino alle politiche assistenziali focalizzate sull’internamento, man mano che ci si inoltrò nel XVII secolo, guadagnò terreno l’idea che i diversi aspetti del pauperismo potessero essere combattuti solo educando i poveri sin dalla più tenera età. Emergeva l’importanza dell’istruzione popolare che entrò nei programmi degli ospedali generali con l’istituzione di vere e proprie scuole (J.P. Gutton, 1977, 77-125).

Il Settecento fu, in effetti, un secolo che evidenziò delle nuove linee di pensiero anche se non stravolse il sistema avviato nel secolo barocco. Già dalla fine del secolo precedente si era cominciato a voler capire le cause del pauperismo, al di là delle azioni atte ad estirparlo, arrivando alla convinzione che esso fosse frutto delle condizioni dell’economia e della società. Il pensiero fisiocratico il cui problema fu soprattutto quello del “prezzo dei grani” aggiunge alla riflessione il rapporto con il costo dei beni di sussistenza e con la reale possibilità di lavoro. Sul finire del secolo, infine, Malthus legò chiaramente pauperismo e popolazione, risorse e beni di sussistenza. Nel frattempo con l’Illuminismo si diffusero idee anticlericali che proposero di riformare l’assistenza offerta dalla carità ecclesiastica (si pensi al c.d. giurisdizionalismo di Giuseppe II d’Austria e alla confisca dei beni ecclesiastici della Francia rivoluzionaria). Anche per via del “paternalismo” del sovrano che doveva comportarsi come il “buon padre di famiglia” e quindi occuparsi di “tutti” i suoi sudditi, in Europa si diffuse l’idea che lo Stato dovesse promuovere, controllare e dirigere l’assistenza perché si trattava di un suo preciso dovere morale.

Siamo alla secolarizzazione dell’assistenza. Si cominciò a pensare che se lo Stato poneva il divieto di mendicizia, allora proprio lo Stato avrebbe dovuto dare all’uomo il “diritto” di guadagnarsi la vita lavorando. Quando il povero

non costituiva un pericolo e la sua povertà non era volontaria lo Stato doveva avere il “dovere” della beneficenza (J.P. Gutton, 1977, 126-154). In questo nuovo contesto concettuale, diventò importante la distinzione tra poveri buoni (involontari) e poveri cattivi (volontari). Dal punto di vista istituzionale, la beneficenza pubblica si sostituì alla carità, che era stata la virtù “pubblica” per antonomasia. Fu una notevole innovazione rispetto al passato ed anche per questo ci si convinse che lavorare sull’infanzia per educare ai buoni costumi fosse la via maestra per evitare il pauperismo. Fiorirono gli istituti di educazione domestica per le femmine e d’istruzione tecnica per i maschi, poi vere e proprie “scuole professionali” che accolsero i figli dei poveri. D’altro canto s’interveniva anche contro l’usura con i Monti di Pietà o i Monti frumentari che prestarono ai contadini le sementi. Dalla fine del Seicento si era fatta strada anche l’idea delle assicurazioni applicabili al rischio di malattia, vecchiaia, invalidità, visto che quelle commerciali esistevano già da tempo. Tuttavia, nonostante un primo esempio con la Cassa degli invalidi della Marina promossa da Colbert in Francia, si rimase ancora sul piano delle teorie.

5.***Lo sviluppo della società industriale e l'emersione della questione sociale: il riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso***

Superando decisamente la mentalità settecentesca sulla povertà e sul suo trattamento, durante l'Ottocento, la rivoluzione industriale portò in Europa una ulteriore fase di riflessione e di sviluppo delle strategie messe in atto contro il pauperismo, anche da parte dei soggetti direttamente interessati.

La fase di crescita nella società e di trasformazione sindacale del movimento operaio cominciò sin dagli anni Ottanta, quando la scienza giuridica era ancora tutta concentrata sull’interpretazione “letterale” del codice civile. In quegli anni attecchì nelle organizzazioni del proletariato, ed in parte anche nelle società di mutuo soccorso, l’affermazione di principi della lotta di classe e della contrapposizione sindacale. Almeno prima degli anni '80 del XIX secolo, le società di mutuo soccorso rappresentarono la risposta che gli individui più deboli, riconoscendosi in gruppi di affini, si dettero per reagire alle conseguenze più estreme dell’individualismo proprietario e dello sviluppo economico liberista. Implicitamente denunciando l’azzeramento dei corpi intermedi tra individuo e Stato operato dalla Rivoluzione francese, le associazioni di mutuo soccorso vollero assicurare “solidarietà” ai propri soci offrendo loro l’assistenza che non arrivava dalle istituzioni. Erano organizzazioni di vario

genere, divise per ambito professionale o anche per matrice ideologica (socialiste o cattoliche per esempio, ma anche padronali e quindi improntate ad uno spiccato paternalismo) e l'aumento della conflittualità sociale comportò a volte una vera trasformazione in leghe di resistenza. Esse svolsero una funzione importante, per esempio erogando le pensioni ai propri associati, ma la diffusione del fenomeno della loro inclinazione politica orientata dall'emergente socialismo preoccupò le *élites* governative al punto da far loro sentire come urgente una regolamentazione legislativa.

Su questo sfondo si arrivò all'approvazione, in Italia, della legge sul Riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso operaie (l. 15 aprile 1886, n. 3818). Sin dal primo disegno di legge governativo (ad opera del Ministro dell'agricoltura S. Maiorana-Catalabiano nel 1877) si notarono le istanze paternalistiche e l'intento di riuscire ad esercitare un penetrante controllo politico. Il disegno di legge accordò notevoli vantaggi alle società di mutuo soccorso, che andavano dalla possibilità di acquistare per donazione, per legato o eredità, di contrarre obbligazione con terzi, di acquistare titoli dallo Stato, fino alla possibilità di stare in giudizio al fine di tutelare gli interessi sociali. Inoltre, il riconoscimento concesse alle società di mutuo soccorso l'esenzione dalle tasse di bollo e di registro per tutti i certificati di cui dovevano valersi i soci e per tutti gli atti riflettenti i rapporti tra i soci e la società. Il riconoscimento non fu imposto, ma si attivò per le società che ne avessero fatto volontariamente richiesta alla sola condizione di possedere alcuni necessari requisiti. Alle società di mutuo soccorso riconosciute si vietò però l'acquisto di beni immobili e venne prescritta la modalità di investimento dei fondi disponibili. Si configurò un controllo politico dei sodalizi attraverso la delimitazione degli scopi che le società di mutuo soccorso potevano proporsi. Esse avrebbero dovuto avere caratteri essenzialmente assicurativi, così da evitare che divenissero uno strumento di lotta di classe. Secondo l'art. 4 del progetto, le Mutue ebbero i seguenti scopi: 1) assicurare ai soci pensioni di vecchiaia; 2) assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia; 3) assicurare alle famiglie dei soci defunti sussidi convertibili al tempo della scadenza in pensioni alle vedove e agli orfani (la c.d. reversibilità). Per la concessione del riconoscimento, ai fini dell'accertamento dei requisiti, si sarebbe istituita una Commissione centrale per le società di mutuo soccorso, che avrebbe avuto anche compiti di controllo in relazione alle società riconosciute, affinché si continuassero a conformare alle disposizioni degli statuti approvati. In caso d'inosservanza delle norme statutarie si prevedero sanzioni attraverso le ispezioni e, nelle ipotesi più gravi, lo scioglimento. Tuttavia, il progetto Maiorana Catalabiano non giunse nemmeno in discussione in Parlamento.

Quattro anni dopo un nuovo Ministro dell'agricoltura, L. Miceli, dopo il voto favorevole del Senato, presentò alla Camera dei deputati un disegno di

legge sul riconoscimento delle società di mutuo soccorso simile al precedente. Le differenze riguardarono le norme sull'accertamento dei requisiti che col nuovo progetto venne affidato ai tribunali civili invece che ad una commissione appositamente costituita. L'unica vera novità fu rappresentata dall'assimilazione delle Società di mutuo soccorso alle Opere pie per il gratuito patrocinio nei giudizi con criteri paternalistici. Anche questo progetto non giunse in discussione (a causa della fine della XIV legislatura).

Finalmente, nel giugno del 1883, a fronte di nuovi tentativi di trasformare le mutue in leghe di resistenza da parte dei socialisti, il Ministro dell'agricoltura Berti ripresentò alla Camera un disegno di legge simile al progetto Miceli approvato due anni prima dal Senato ma limitato alle sole società di mutuo soccorso "operaie" di cui, in un contesto economico e politico mutato, senza dichiararlo il disegno di legge si proponeva l'eliminazione vera e propria. Finalmente fu approvato (L. Martone, 1974-75, 122-129).

6.

Gli interventi legislativi dell'Italia liberale: il governo della complessità e il controllo sociale

Gli ultimi anni dell'Ottocento furono carichi di quegli interventi di profilo sociale che si giudicarono necessari a partire dal dibattito sull'inadeguatezza del Codice civile unitario.

Poco prima del riconoscimento giuridico delle società mutue, infatti, era diventato legge anche il primo intervento di tutela del lavoro dei fanciulli, una questione che impegnò lungamente il Parlamento da cui provennero per lo più le iniziative (al contrario del riconoscimento delle società mutue per cui l'interesse fu tutto governativo). In generale le questioni sul tappeto erano la limitazione o l'esclusione del lavoro sotterraneo, l'obbligo del riposo settimanale, la limitazione delle ore di lavoro notturno o dei pesi possibili da trasportare; tutte riguardarono spesso anche le donne interessate in più dalla possibilità di non lavorare per qualche tempo dopo il parto. Il primo disegno di legge, ripresentato più volte negli anni 1871-75, si occupava solo limitatamente anche delle donne ma non fu mai discusso. Tuttavia, nel maggio del 1873 il Senato approvò un progetto di Codice sanitario che conteneva un divieto di ammissione al lavoro nelle officine e nelle miniere per i fanciulli di ambo i sessi dai 9 ai 16 anni se non provavano di essere stati vaccinati, di essere sani e atti a sostenere il lavoro per cui erano destinati senza danno alla salute. L'*iter* del Codice sanitario, approvato solo nel 1888, era cominciato già nel 1866 dentro un clima politico prima di tutto preoccupato delle condizioni di fragilità

della popolazione in vista delle imprese coloniali, condizioni dimostrate dal grande numero dei riformati dalla leva militare, poi negli anni a seguire continuò con la maturazione dell'utopia igienista e degli interessi medico-professionali in un contesto politicamente più favorevole all'intervento dello Stato almeno nella sanità pubblica (G. Vicarelli, 1997, 85-100). Comunque, sul lavoro di fanciulli e donne con Circolare del 25 luglio 1879 aveva presentato un disegno di legge anche l'on. B. Cairoli, Presidente del Consiglio e Ministro dell'agricoltura. Esso partì da un'inchiesta conoscitiva (poi pubblicata), ma prima dei suoi risultati gli on. M. Minghetti e L. Luzzatti presentarono alla Camera un loro disegno di legge che si occupò più direttamente delle donne e solo secondariamente dei fanciulli. Ancora una volta non ci fu seguito, così sulla base dei risultati delle indagini compiute dall'on. B. Cairoli, il 21 giugno 1880 l'on. L. Miceli presentò alla Camera dei deputati un nuovo disegno di legge sempre sul lavoro delle donne e dei fanciulli. Egli capì che il sistema di sfruttamento della manodopera a basso costo come quella delle donne e dei bambini (le c.d. «mezze forze» specialmente usate nel caso delle industrie della seta e del cotone) avrebbe alla lunga indebolito le possibilità di sviluppo della nostra produzione manifatturiera a industriale ma per non creare gravi contraccolpi al mondo imprenditoriale propose un regolamento legislativo della materia graduale, senza tuttavia incontrare il favore degli industriali. A questo punto, nel 1884 il Ministro dell'agricoltura on. D. Berti presentò al Senato un nuovo progetto che restrinse notevolmente le disposizioni dei disegni di legge anteriori, tralasciando intenzionalmente le norme sul lavoro delle donne adulte e quelle sulla vigilanza per l'esecuzione della legge. Il progetto Berti fissò il limite minimo per essere ammessi al lavoro in 9 anni compiuti. Esso si giustificò in quanto coincidente con il limite dell'obbligo scolastico stabilito dalla legge Coppino del 1877, che indicò come obbligatori solo i primi tre dei cinque anni del ciclo delle elementari. Il limite era molto basso rispetto alla media europea e anche il nostro Codice civile prevedeva la maggiore età soltanto a 21 anni. Si trattò di considerare il minore lavoratore come emancipato, così i fanciulli sarebbero stati capaci di stipulare il contratto di lavoro da soli, senza alcuna vigilanza paterna o tutoria, di cui si potevano impedire anche gli abusi, si disse. In realtà, fu un modo per stabilire un'uguaglianza giuridica tra datore di lavoro e minore prestatore d'opera, che però non incideva sulle altre incapacità giuridiche del minore. Lacunoso e manchevole com'era il progetto incontrò il dissenso degli industriali tessili, ma riuscì a diventare la legge Berti sul lavoro dei fanciulli (l. 11 febbraio 1886, n. 3657). I suoi punti salienti furono il divieto di ammettere i minori al lavoro negli opifici industriali (definiti molto vagamente) e nelle cave e nelle miniere per i lavori sotterranei prima dei 9-10 anni; il divieto di ammetterli al lavoro anche dai 9 ai 15 senza l'accertamento della loro attitudine fisica; la giornata di otto ore per i fanciulli tra i 9 e

i 12 anni; il divieto di impiegare i minori di 15 anni in lavori pericolosi e insalubri. Anche per via del meccanismo dell'autodenuncia, la legge mancò del tutto il suo obiettivo (L. Martone, 1974-75, 109-122). Nel 1902 una nuova legge sul lavoro minorile, e questa volta anche femminile, intervenne a rivedere le condizioni di lavoro delle donne e dei fanciulli. Conosciuta come la legge Carcano (l. 19 giugno 1902, n. 242) fissò il limite per l'ammissione al lavoro a 12 anni e vietò il lavoro notturno ai giovani sotto i 15 oltre che a tutte le donne, concedendo loro un giorno di riposo alla settimana. Fu il primo esempio di legislazione sociale dell'età giolittiana e ripropose l'accostamento della incapacità giuridica femminile con quella minorile perpetrando un approccio di tipo igienico-sanitario. Nell'Italia di quegli anni, in effetti, la legislazione protettiva delle lavoratrici prese le mosse proprio dalle preoccupazioni (mediche, sociali e della Chiesa) circa gli effetti della fatica sul corpo femminile e sulla funzione riproduttiva. La legge del 1902 rimandò l'abolizione del lavoro notturno a 5 anni dopo la sua entrata in vigore per non turbare gli ordinamenti industriali già formati. L'approccio fu assai timido, ma si era in una situazione di faticosa ripresa economica del Paese la cui economia si spostava verso l'industria pesante con la conseguente crisi del settore tessile in cui erano impiegati soprattutto donne e minori. A completare questa tutela, per gestire i sussidi in caso di parto o aborto, venne poi istituita la Cassa di maternità (l. 17 luglio 1910, n. 520) che però approdò in Parlamento soprattutto grazie alla spinta della società civile più progressiva e dell'associazionismo femminile. A contribuzione tripartita (datori di lavoro e lavoratrici in parti uguali, lo Stato con *una tantum*) e dedicata solo alle operaie dell'industria divenne operativa solo dal maggio del 1912 tutelando le donne fertili (dai 15 ai 50 anni) solo per 4 settimane dopo il parto, ma segnò l'ingresso dell'Italia nelle politiche pubbliche basate sul principio assicurativo su base occupazionale (M. Minesso, 2015, 31-56).

Tale Cassa era stata prevista come uno degli elementi essenziali del progetto sul lavoro femminile del 1897 di A. Kuliscioff. La tutela della maternità e dell'infanzia furono per l'esponente del partito socialista un imprescindibile momento di espansione della cittadinanza sociale femminile e di progresso civile per l'umanità tutta. In un disegno di sostegno organico a tutte le donne lavoratrici (operaie, agricole, a domicilio) che comprendeva l'istruzione elementare obbligatoria e l'istituzione delle scuole professionali, la refezione a carico dei comuni e le sale d'allattamento nelle fabbriche, la Cassa avrebbe dovuto coprire anche la fase finale della gravidanza prima del puerperio. In assenza della cittadinanza politica femminile tale progetto fu presentato in Parlamento da "Agnini, Turati e Cabrini" e fece da contraltare al ben più restrittivo progetto governativo di P. Carcano.

Osservatorio privilegiato per il primo incrinarsi della mentalità che vide nel

codice civile una vera e propria “Costituzione privatistica” fu il fenomeno degli infortuni sul lavoro. Esso stimolò particolarmente il dibattito dottrinale tra giuristi e sul piano legislativo si trascinò per quasi un ventennio. Tra i primi, si mosse P. Pericoli che presentò il suo progetto di legge alla Camera nel 1879. L’art. 1151 del codice civile prevedeva la responsabilità aquiliana del datore di lavoro, che era extracontrattuale. Ciò non consentì agli operai una neppure minima tutela perché quando non furono del tutto nell’impossibilità economica di adire le vie legali, lo fecero in un contesto culturale ed economico sostanzialmente ostile. Pericoli mise al centro del suo progetto la “presunzione” di colpa del datore di lavoro, con la possibilità di ammettere la prova contraria per caso fortuito e negligenza del lavoratore. Grazie allo spostamento di attenzione dalle “cause del danno”, al “danno come evento” si propose in sostanza l’inversione dell’onere della prova. Bloccatosi però il progetto Pericoli, se ne presentarono altri simili: nel 1880 su iniziativa parlamentare dei deputati M. Minghetti, L. Luzzatti, P. Villari e S. Sonnino; nel 1881 con un disegno di legge governativo dei ministri D. Berti e G. Zanardelli; infine il 1883 un altro progetto governativo dei ministri Berti e Zanardelli intitolato «Disposizioni intorno alla responsabilità civile dei padroni, imprenditori e altri committenti per i casi d’infortunio» che non si limitò al solo ambito dell’edilizia e delle cave, e che considerò responsabili non solo i proprietari di fondi, cave ed officine, ma anche i direttori dei lavori e gli esercenti delle strade ferrate. Esso confluitò nel progetto del Ministro Grimaldi del 1885, poi si ebbe quello Miceli del 1890, poi Chimirri durante la XVII legislatura al Senato. Finalmente, dopo anni di percorso parlamentare, si approdò alla «Legge sugli infortuni degli operai nel lavoro» (l. 17 marzo 1898, n. 80) mentre era già in vigore la legge Berti istitutiva della «Cassa nazionale per gli infortuni sul lavoro degli operai dell’industria» (l. 8 luglio 1883, n. 1473). Per quest’ultima lo schema di riferimento era quello dell’assicurazione facoltativa, destinata a tutelare una specifica categoria di lavoratori, che si collega alla presunta responsabilità del datore di lavoro. Si trattò di un provvedimento segnato dal pensiero di Luigi Luzzatti che lo sollecitava dal 1870 con lo scopo di prevenire il socialismo senza cedere all’assicurazione obbligatoria. Si erano affrontate due visioni differenti: l’una che diede vita alla fase della responsabilità con i progetti di legge centrati sull’inversione dell’onere della prova e quindi sulla colpa presunta e l’altra che con l’assicurazione obbligatoria puntò alla considerazione del rischio oggettivo. Dalla conflittualità del diritto privato, si passò alla conciliazione del diritto pubblico. Dalla ricerca di una legge volta a risolvere il problema degli infortuni operando sui principi giuridici si passò all’individuazione di una soluzione speciale, sociale. In questo modo, legando il principio del rischio professionale all’assicurazione e relegandolo nella dimensione pubblica, ovvero extracivile, non si fece altro che perpetrare l’immutabilità del codice e dei suoi

principi. Semplicemente si era trovata una copertura previdenziale al danno, cui corrispose una cifra fissa e non un risarcimento. La l. n. 80/1898 venne poi integrata con altre successive, tutte coordinate nel Testo unico approvato con r.d. 31 gennaio 1904, n. 51 (P. Passaniti, 2006, 86-99). L'ambito di applicazione fu piuttosto ampio e si definì in modo piuttosto preciso chi fosse l'operaio, ovvero chi in modo permanente o avventizio e con remunerazione fissa o a cottimo era occupato nel lavoro fuori della propria abitazione, chi, nelle stesse condizioni, anche senza partecipare materialmente al lavoro, soprintendesse al lavoro di altri, purché la sua mercede fissa non superasse 7 lire al giorno e la riscossione fosse mensile. L'obbligo fu di assicurare gli operai occupati per tutti i casi di morte o lesioni personali con conseguenze maggiori a cinque giorni.

Anche la legge istitutiva della «Cassa di previdenza per invalidità e vecchiaia degli operai» (l. 17 luglio 1898, n. 350) non ebbe un cammino breve. Il percorso cominciò con l'istituzione di una Commissione per un'erigenda cassa per gli operai e inabili al lavoro nel 1879, poi vide il disegno di legge del 1881 dell'on. Berti per la previdenza spontanea (con il risparmio individuale e un assai modesto contributo statale), poi dopo altri progetti venne quello del governo nel 1897 discusso dalla Commissione Carcano. Le iscrizioni nel primo anno non arrivarono a dodicimila, ma fu il momento dell'avvio in Italia della "libera" previdenza per la vecchiaia e per l'invalidità (che diventò obbligatoria e generalizzata solo 20 anni dopo, agli albori del "Ventennio"). Ente morale, perciò non di diritto pubblico ma di diritto privato, la Cassa fu costituita come un ente autonomo, quindi con rappresentanza e amministrazione distinta dallo Stato. L'iscrizione fu aperta per lavoratori manuali e prestatori d'opera anche a giornata oltre che alle donne (senza l'autorizzazione maritale prevista dall'art. 134 c.c. del 1865 per molte altre attività) e ai minori (senza autorizzazione del titolare della patria potestà). Al verificarsi dell'inabilità corrispose il dovuto in forma di rendita vitalizia immediata, oppure di capitale immediato (in caso di morte si prevede un sistema misto per gli eredi). Le società di mutuo soccorso potevano versare alla Cassa nazionale i fondi raccolti ed essa poté assumere la gestione degli speciali Istituti delle pubbliche amministrazioni o dei privati. La Cassa come ente rilasciò libretto nominativo con il ruolo dell'operaio. Le domande di liquidazione (a 60 anni con 25 di contributi) furono certificate da ben tre soggetti: medico, sindaco e datore di lavoro.

Durante la discussione in Parlamento, mentre il fronte più progressista sottolineò la scarsità dei salari e la conseguente impossibilità di versare i contributi volontari da parte dei lavoratori al contrario i conservatori osservarono che i fondi per la cassa sarebbero andati a chi lavorava già, mentre sarebbe stato meglio incentivare i lavori pubblici pensando ai disoccupati.

Il tema della disoccupazione, inteso come parte della più ampia questione

sociale e meritevole di interventi dedicati era entrato da poco nel dibattito, perché nel lavoro pre-industriale discontinuità e pluriattività erano considerati tratti strutturali. In effetti, solo a partire dagli anni '90 del XIX secolo la disoccupazione entrò nel novero delle questioni sociali più importanti, oltre la semplice miseria, l'emigrazione, le dure condizioni lavorative e in generale quelle igieniche pessime. Le nuove teorie economiche del momento, come il Marginalismo, riservarono al fenomeno ben poco rilievo ma sulla base delle proposte dell'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII del 1890 i Cristiani sociali vicini a Giuseppe Toniolo proposero invece di abbandonare il vecchio assistenzialismo e immaginare proprio la soluzione previdenziale come politica di contrasto della disoccupazione (M. Alberti, 2016, 10 e 30 ss.).

Ebbene, se la questione operaia fu a tutti gli effetti un fenomeno caratteristico dell'industrializzazione e non poté arrivare che nell'Italia unitaria di fine secolo, visto il nostro ritardo sul fronte dello sviluppo industriale, al Regno sabauda toccò porre mano fin dai suoi esordi alle eredità di rilievo che gli Stati preunitari gli lasciarono sul fronte dell'assistenza: la situazione assai diversificata sul territorio delle Opere pie e la questione sanitaria-ospedaliera.

Con la legge sull'amministrazione delle Opere pie (l. 3 agosto 1862, n. 753), ad Italia appena fatta, il governo U. Rattazzi fissò in modo unitario la legislazione riguardante le numerose Opere pie diffuse sul territorio italiano e fin lì gestitesi attraverso i criteri autonomistici tipici del pluralismo d'antico regime. Per esempio, se nel Lombardo-Veneto anche con la Restaurazione lo Stato mantenne un ruolo centrale indiscusso lasciando al governo la nomina degli amministratori delle Opere pie, nel Piemonte, i principi della cui normativa sarebbero stati trasferiti all'Italia unificata, le leggi si limitarono al controllo economico dei bilanci (l. 1 marzo 1850, n. 1001; l. 20 novembre 1859, n. 3779). L'*iter* della legge risultò infatti particolarmente tortuoso anche perché alla resistenza degli amministratori delle stesse Opere pie, che non erano affatto disposti a perdere i loro privilegi e la loro autonomia, si aggiunsero varie spinte localistiche in contrasto con la crescente "piemontesizzazione" della legislazione unitaria italiana, motivata dal governo centrale con l'assoluta necessità di "uniformità amministrativa". In effetti, dopo vari progetti e ipotesi di ri-organizzazione della rete delle Opere, il conflitto di fondo si evidenziò tra la volontà di assegnare la tutela delle Opere alle Deputazioni provinciali (ipotesi più vicina alle spinte localistiche rappresentate in Parlamento) e la volontà governativa di tenere per sé, a livello centrale, la tutela di tali Istituzioni benefiche. Prevalse la prima linea e il governo si trovò costretto ad approvare una legge che non solo manteneva la spiccata autonomia delle Opere, ma addirittura la aumentava cancellando l'obbligo della presentazione dei bilanci che era presente nella legislazione sabauda del 1859 (non a caso la legge parlò di «tutela» e non di "controllo"). Insomma, con l'istituzione in ogni Comune

del Regno di una Congregazione di carità, che aveva il compito di coordinare le attività delle Opere pie, lo spirito della legge del 1862 non fu certo quello di coinvolgere direttamente lo Stato nell'assistenza quanto piuttosto quello di «affidare nelle mani dei più onorati cittadini il prezioso deposito della beneficenza, sottraendolo alle usurpazioni governative», come declamò in apertura l'art. 1.

Tuttavia, questa legge si può considerare il primo intervento organico in ambito ospedaliero, se intendiamo per “ospedali” quei luoghi destinati all'assistenza degli infermi secondo criteri e metodologie sempre più clinico-mediche che si specificarono nel tempo. Istituzioni che, perduto il carattere anche disciplinante che ebbero, mantennero sempre fermo quello assistenziale a motivo del quale rientrarono a pieno titolo, formalmente e giuridicamente, tra le “Opere pie” trattate dal provvedimento in questione. Da questo punto di vista, la legge si può vedere come l'origine della legislazione ospedaliera moderna ed anche come un primo risultato dello sforzo di secolarizzazione dell'assistenza fatto dallo Stato unitario, che volle ispirarsi ai valori della Rivoluzione francese, ridimensionando il monopolio storico della Chiesa nella gestione della carità e dell'assistenza. In conclusione, sembrò almeno rispondere a due esigenze: da una parte il rafforzamento della borghesia (attraverso l'ampia autonomia riconosciuta alle “fattive” *élites* locali) e dall'altra un ridimensionamento del potere della Chiesa.

Il passaggio vero e proprio delle iniziative assistenziali dalla Chiesa allo Stato, però, ebbe reale concretizzazione solo con la legge Crispi sulle Opere pie, ovvero quella «sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (l. 17 luglio 1890, n. 6972) che inglobò gli ospedali nelle istituzioni “pubbliche” di assistenza e di beneficenza. In effetti, le Opere pie (sin qui istituzioni ancora formalmente privatistiche, perché originariamente fondate con lasciti privati) da questo momento vennero denominate «Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (Ipab) e così stabilizzate definitivamente nell'ambito pubblico in un provvedimento che è stato considerato anche «l'ultima espressione della legislazione eversiva» dell'asse ecclesiastico da parte del nuovo stato unificato (L. Spinelli, 1983, 9). Concretamente, lo Stato non intervenne ancora direttamente nella gestione dell'assistenza, ma sottopose a controllo pubblico gli enti erogatori, cui conferì anche veste pubblica. Tale legge, mentre riformò l'organizzazione e la gestione amministrativa delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dettò anche norme in materia di domicilio di soccorso ai fini del pagamento delle spese di degenza ospedaliera dei bisognosi, così l'obbligo dell'erogazione dei sussidi di spedalità fu poi esteso a tutti i Comuni del Regno. Infine, lodevole eccezione nel panorama del tempo, essa profilò un primissimo momento emancipatorio rispetto agli ambiti domestici per le donne (seppure solo per le borghesi sposate) perché benché solo se munite di autorizzazione

maritale, consentiva loro di essere nelle Congregazioni di carità (art. 12) inaugurando, al contempo, quel legame tra occupazione femminile e assistenza nel senso più ampio del termine (volontariato, cura, educazione dell'infanzia) che diventò in seguito sempre più strutturale (M. Dellavalle, 2008, 21).

La lenta trasformazione degli ospedali, da luoghi di semplice assistenza a luoghi di cura, cominciata nel Settecento, sia per la nascita della medicina clinica, sia per il progressivo allontanamento dei mendicanti e dei vagabondi, permise lentamente una sempre maggiore specializzazione dei luoghi (anche dal punto di vista architettonico) e della loro funzione, relazionando in maniera più esplicita le istituzioni coinvolte: quelle sanitarie e quelle locali di riferimento. Tanto più che già dal XVIII secolo parallelamente aumentarono le case e gli alberghi dei poveri così da poter pensare anche ad una primordiale forma di assistenza "domiciliare" che valorizzasse ancora di più l'esclusività della funzione medica e di cura dell'ospedale. Sin da allora la pratica e la scienza medica intrapresero nuovi percorsi dovuti all'apertura di accademie, scuole infermieristiche (femminili), corsi universitari. Il tradizionale dottore andò trasformandosi in chirurgo e clinico, iniziando nuovi itinerari conoscitivi e curativi. Sono le premesse che consentirono i progressi scientifici del XIX secolo che a loro volta incentivarono la sempre maggiore specializzazione anche degli stessi reparti ospedalieri. Le strutture di nuova costruzione permisero infatti anche la separazione dei malati per malattia, non più solo per genere, come nei vecchi conventi. Contemporaneamente aumentò l'attenzione alla profilassi, all'igiene, alla salute pubblica che attraverso l'aumentata presenza territoriale della "medicina" spinsero verso la pratica della vaccinazione e della prevenzione come validi mezzi per contrastare l'ancora elevata mortalità dell'infanzia e della popolazione (importante il vaccino contro il vaiolo).

Un processo del tutto simile subirono le istituzioni manicomiali e la cura della malattia mentale che dalla metà del Settecento cominciò a non essere più considerata cronica, con l'inizio di trattamenti terapeutici (un esempio venne dalla sede di Collegno, aperta dal manicomio di Torino). I compiti del manicomio furono definiti specificatamente con la prima legge italiana che fu del 14 febbraio 1904, n. 36. Il Direttore e il medico psichiatra ebbero piena autorità sul servizio, anche disciplinare. Fu l'inizio di un percorso di trattamento *no-restraint* che condusse alle terapie farmacologiche ma anche a quelle di *shock* (tipico *l'elettroschok* praticato anche in Italia almeno fino alla l. 13 maggio 1978, n. 180, c.d. legge Basaglia, che chiuse i manicomi come luoghi di trattamento separato della malattia mentale). Per tutto l'Ottocento convisse negli ospedali il vecchio e il nuovo, quindi l'aspetto di ricovero e controllo delle classi popolari pericolose e la sempre maggiore diversificazione e autonomia clinica. Tuttavia, alla fine del secolo gli ospiti non furono più solo i marginali e gli anziani senza legami familiari, ma anche i primi contadini e operai afflitti da patologie

professionali. Risolto meno positivo fu l'aumento del potere del medico, il cui ruolo venne ad essere sempre maggiore anche dal punto di vista delle pratiche di controllo sociale (si pensi alle domande di liquidazione per la Cassa invalidità e malattia di fine secolo).

In generale, se ancora nell'Italia preunitaria la questione della pubblica sanità fu sentita e gestita come una funzione di polizia sociale, ovvero niente altro che come tutela della collettività contro le malattie, nel momento dell'Unità la situazione "sanitaria" fu gravissima. Insistevano malaria, tubercolosi (Tbc) e colera, eredità degli antichi Stati preunitari e non ancora debellate. Il colera, per esempio, si diffuse ancor di più con le prime aggregazioni urbaniste degli operai industriali e non trovò risposte concrete dalla medicina fino a fine secolo. Le soluzioni proposte furono così quelle tradizionali dei cordoni sanitari, dei lazzaretti e delle quarantene nell'oscillazione tra chi la credeva una malattia contagiosa e chi di natura epidemica. Il risultato fu che si continuarono a colpire le solite categorie di sospetti legati alla mobilità come i viandanti, i mendicanti, i girovaghi, i venditori ambulanti, gli emigrati stagionali, i soldati. Se ciò non fosse bastato, si aggiunsero le malattie dovute alla malnutrizione della popolazione come la pellagra o il cretinismo (che falciarono soprattutto le classi più povere) e le epidemie conseguenti all'inadeguatezza dei sistemi di deflusso dei liquami e alla generale precarietà delle condizioni igieniche all'interno degli spazi urbani. Più inchieste, successive alle ondate di colera, misero in evidenza l'arretratezza dei sistemi fognari e della rete degli acquedotti. Non a caso la costruzione di un più moderno ed efficiente sistema di assistenza passò in Italia anche attraverso un miglioramento urbanistico delle aree degradate delle città (che trasferiranno fuori dal centro abitato mattatoi e cimiteri) oltre che attraverso una più attenta politica sanitaria. Al momento dell'Unità l'organizzazione medica si fondava quasi esclusivamente sulle condotte mediche, diffuse in tutte le province dal periodo napoleonico (A. Ciuffetti, 2004, 98-111 e 229-233).

Dal punto di vista amministrativo, raggiunta l'unità politica del Regno d'Italia, la l. 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato C) promossa su iniziativa del Ministro dell'Interno G. Lanza, medico e futuro capo di governo, portò l'unità amministrativa anche nei servizi sanitari che vennero riuniti sotto la «Direzione generale di tutela degli Enti locali e Opere pie» presso il Ministero dell'Interno con compiti esecutivi affidati a Prefetti e Sindaci e consultivi agli organi tecnico-sanitari (Consiglio superiore di sanità, Consigli sanitari provinciali, di circondario, municipali). Le spese per il servizio sanitario furono allocate ai Comuni, che ebbero in carico anche l'assistenza medica gratuita ai poveri. Le prestazioni assistenziali gratuite vennero però limitate dalla legislazione nazionale all'obbligo di sostenere le spese per il servizio prestato da medici, chirurghi e levatrici, mentre non si estesero alle cure ed in particolare ai ricoveri ospedalieri.

Solo più di venti anni più tardi, nel 1887, la sanità pubblica italiana diventò autonoma grazie all'istituzione della Direzione generale di sanità e alla legge sanitaria Crispi-Pagliani, «Legge di riforma per la tutela e l'igiene della sanità pubblica» (l. 22 dicembre 1888, n. 5849) che peraltro fece tesoro della cosiddetta “rivoluzione batteriologica” avvenuta in campo medico-scientifico. Ulteriori passaggi furono l'incardinamento al Ministero dell'Interno nel 1900, e il riconoscimento delle specificità solo due anni dopo (l. 26 giugno 1902, n. 463), con la valorizzazione della componente tecnica per l'aspetto sanitario-clinico della vigilanza degli ospedali (che erano ancora soprattutto opere pie) anche se la sanità pubblica rimase ancora nella sfera dell'amministrazione civile dello Stato. L'intera materia venne poi coordinata in due testi unici: il primo T.U. delle leggi sanitarie del 1907 (r.d. 1 agosto 1907, n. 636) e il secondo T.U. emanato durante il regime fascista (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265). Quest'ultimo fissò le specifiche funzioni dei singoli organi dell'amministrazione sanitaria: l'ordinamento e le attribuzioni dell'amministrazione sanitaria, l'esercizio delle professioni sanitarie, l'igiene del suolo e dell'abitato, la tutela igienica dell'alimentazione, dell'acqua potabile e degli oggetti di uso personale, i provvedimenti contro le malattie infettive e sociali, la polizia mortuaria, la polizia veterinaria (S. Sepe, 1999, 143-151). In seguito, la legge Petraghani (regolamento attuativo del T.U., ovvero r.d. 30 settembre 1938, n. 1631) segnò una svolta nella concezione delle strutture ospedaliere, intese non più come enti benefici, ma come strutture qualificate dotate di professionalità tecnico-scientifica e finalizzate all'erogazione di un servizio di utilità pubblica; peraltro, furono fissati i requisiti minimi per la funzionalità dei servizi sanitari ospedalieri e la scelta dei medici, classificati come dipendenti pubblici selezionati con concorso pubblico. L'enfasi sul ruolo della sanità e dell'igiene come elementi strettamente legati al miglioramento fisico della popolazione fu una costante del regime ma il Testo unico che regolò la complessa materia sanitaria confermò la sottomissione delle componenti tecniche (*in primis* dei medici) a quella dei funzionari amministrativi secondo una concezione della sanità più come “funzione di polizia” e di ordine pubblico, che di attività a prevalente contenuto scientifico e clinico. Rimasero escluse dalle competenze della «Direzione generale della Sanità pubblica» le attività di assistenza agli inabili, agli alienati, ai ciechi e ai sordomuti, in quanto considerati problemi sociali invece che sanitari e quindi riconducibili all'ambito dell'Amministrazione civile (G. Vicarelli, 1997, 319-345).

Si tratta delle fasi di un processo di autonomia amministrativa e specializzazione medica che precedettero la realizzazione del Sistema Sanitario Nazionale con la riforma del 1978. Una realizzazione fondamentale per il nostro stato sociale, di fatto l'unica a carattere universalistico, a cui è ancor più interessante ripensare oggi, mentre il nostro Paese sta uscendo dal primo momento apicale dell'epidemia globale da Covid-19. Se da un lato infatti la situazione

che stiamo vivendo rimarca la necessità del vaccino affinché si possa dire risolta la pandemia, dall'altro lato la sua virulenza nel nostro Paese ha potuto essere affrontata proprio grazie ad un sistema sanitario strutturato insieme a strutture ospedaliere diffuse e in più casi clinicamente avanzate nonostante le tante criticità e i continui tagli di spesa sanitaria.

Le epidemie del passato, spesso endemiche, erano nei fatti incontrollabili (la "Peste nera" di metà del Trecento fece in Europa 25 milioni di vittime, un terzo della popolazione di allora). Poco potevano le tecniche tradizionali di contenimento, in fine ben evidenziate da Ludovico Antonio Muratori nel 1710. Ciò a partire proprio dall'imposizione della quarantena (allora anche delle merci) che ancora oggi, in assenza del vaccino, è rimasta comunque strumento fondamentale nella fase emergenziale. Ai malati acuti era riservata l'istituzione del lazzaretto, dove isolati dagli altri, aspettavano la fine nella totale ignoranza medica delle cause della malattia (G. Cosmacini, 2016, 22 e *passim*).

Tuttavia, se nel Medioevo l'isolamento e la mobilità limitatissima potevano persino estinguere il contagio con le stesse comunità, nel dinamismo novecentesco lo spostamento di uomini e merci senza precedenti poté portare la dimensione del contagio a vero e proprio flagello mondiale. È noto che a ridosso della Prima guerra, il caso della c.d. febbre spagnola nel 1918 solo in Italia colpì almeno 600.000 vittime mietendone quante la guerra stessa, anche per l'inadeguatezza dei servizi sanitari resi ancor più precari proprio dal conflitto.

7. *Il regime fascista e le politiche sociali: la ricerca del consenso*

Finita la I guerra mondiale, di fronte alla vastità dei cambiamenti avvenuti sempre più si appalesò la necessità di un intervento più estensivo ed effettivamente efficace. Già nel 1918, allo scopo di riassorbire la massa dei disoccupati che avrebbe fatto seguito alla smobilitazione degli uomini dal fronte e dalle stesse fabbriche riconvertite per la produzione bellica, il governo di V.E. Orlando operò una riforma del collocamento ponendolo sotto il controllo statale. Nacque così l'Ufficio centrale di collocamento e la rete degli uffici a livello locale. La gestione venne affidata ai Comuni, insieme alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Della fine del 1919 fu l'Assicurazione "obbligatoria" contro la disoccupazione involontaria dei lavoratori dipendenti (r.d.l. 19 ottobre 1919, n. 2214). Nonostante l'iniziale esclusione dei lavoratori agricoli che ne diminuì l'importanza, si trattò di una vera conquista perché per la prima volta, dal punto di vista istituzionale e legislativo, si riconobbe il rischio sociale della disoccu-

pazione vietando al contempo il collocamento a titolo oneroso. All'inizio dell'anno, invece, mentre si concludevano gli studi per quella contro le malattie, era passata l'Assicurazione "obbligatoria" per invalidità e vecchiaia e quella per i superstiti (d.lgt. 21 aprile 1919, n. 603).

Sull'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia si confrontarono un'opinione pubblica favorevole all'obbligatorietà e le classi dirigenti che temettero che ciò significasse una sorta "socialismo di stato". Il modello a cui poter guardare era arrivato ben in anticipo e fu promosso da chi certamente socialista non fu. Era degli anni '80 dell'Ottocento infatti il primo sistema di assicurazioni sociali obbligatorie, varate «per la pacificazione dei lavoratori e per la conservazione dell'ordinamento politico» dal Cancelliere tedesco Bismarck. Fu una scelta epocale che creò per la prima volta in Europa un sistema organico di protezione, di stampo occupazionale, che al problema sociale rispondeva con il riconoscimento di un diritto individuale alla tutela verso i rischi di invalidità, malattia e vecchiaia (G.A. Ritter, 1991, 64-66). Nel 1923 il regime fascista ne affidò l'esercizio alla Cassa nazionale assicurazioni sociali (Cnas) nei fatti unificando gli istituti assicurativi. Il sistema di gestione scelto fu la capitalizzazione collettiva, basato sul principio che ogni versamento contributivo è destinato all'accumulazione di una somma con cui si comprerà una rendita al momento della pensione, ovvero con un unico premio (medio), valido per tutti gli assicurati e costante per tutta la durata illimitata della gestione. L'equilibrio della gestione fu quindi fissato in relazione all'intera collettività assicurata, cosicché vennero a coesistere rischi di diversa entità e appartenenti a generazioni diverse; quello a ripartizione invece avrebbe erogato le pensioni di un certo periodo finanziandole con i contributi dei lavoratori attivi dello stesso periodo, generando un effetto di solidarietà generazionale ma con la necessità di avere sempre i lavoratori attivi in numero maggiore degli inattivi.

Seguirono assicurazioni "obbligatorie" per i salariati delle campagne (i braccianti), per i mezzadri, i piccoli affittuari e i piccoli impiegati, raggiungendo finalmente il 45% della popolazione (10 milioni di persone circa) ma con una diminuzione del contributo dello Stato. Intanto, dal 1917 al 1920 avveniva un'ampia discussione sull'Assicurazione obbligatoria delle malattie tra organizzazioni operaie, società di mutuo soccorso e organismi governativi (Consiglio superiore Assistenza e Beneficenza-Csab e Consiglio Superiore Previdenza-Csp). Il governo si fece promotore del provvedimento anche perché istituire l'assicurazione contro le malattie avrebbe permesso di trasformare l'assistenza sanitaria da forma di "assistenza filantropica" in un meccanismo previdenziale, contribuendo a risolvere anche il problema ospedaliero rispetto al sostegno finanziario di cura e ricovero negli ospedali. Tuttavia, per la paura di costi eccessivi e la caduta del governo nel 1920 non se ne fece nulla.

Intanto, il 28 ottobre 1922 con la marcia su Roma il Fascismo italiano arri-

vò al potere. Tra i primi atti voluti dal nuovo governo ci fu la soppressione del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, organo consultivo del governo istituito da Giolitti, e delle relative Commissioni provinciali (r.d. 4 febbraio 1923, n. 214) mentre si mantenne una linea di salvaguardia dell'autonomia delle Opere pie. Un decennio dopo, esse ricaddero sotto la gestione degli Enti comunali di assistenza (Eca) istituiti con la l. 3 giugno 1937, n. 847, che sopresse le Congregazioni di carità. I compiti assistenziali degli Eca furono assai vasti e si esplicarono con l'erogazione di sussidi (denaro, pasti, ricoveri notturni e invernali) ai bisognosi (specialmente bambini) individuati in base agli elenchi formati sulla base della domanda dei richiedenti e delle verifiche dei comitati di gestione. Sopravvissero al fascismo e decadde solo con la riforma sanitaria del 1978.

Nel mondo del lavoro, la politica fascista si venne delineando quasi subito con il «Patto di palazzo Vidoni» che, il 2 ottobre 1925, stabilì il riconoscimento reciproco della rappresentanza esclusiva delle categorie di Confindustria e Confederazione delle corporazioni fasciste. Subito dopo prese il via la disciplina giuridica delle Società cooperative (l. 30 dicembre 1926, n. 2288). Tuttavia, ben più importante fu la «Disciplina dei contratti collettivi» (l. 3 aprile 1926, n. 563). Legge fondamentale per la storia del diritto del lavoro in quanto per la prima volta si formalizzò quell'«essere collettivo» che la questione operaia aveva messo in luce dalla fine dell'800, in piena contraddizione con l'individualismo tipico dello Stato liberale che, nei fatti, impedì di varare il provvedimento nonostante i tentativi. Realizzato grazie al governo autoritario, il contratto collettivo diventò il fulcro dello Stato sindacale-corporativo. In effetti, si misero i sindacati completamente al servizio dello Stato fascista attraverso varie scelte: 1) si concesse il riconoscimento legale alle associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori intellettuali e manuali rigidamente per categoria e solo quando i dirigenti fossero stati di «sicura fede nazionale»; 2) la stipula dei contratti collettivi fu riservata alle associazioni riconosciute ma valsero per tutta la categoria *erga omnes*, non per i soli iscritti di ognuna; 3) le controversie sull'applicazione del contratto collettivo o la richiesta di nuove condizioni contrattuali vennero rimesse alla Magistratura del lavoro, ovvero una sezione specializzata delle Corti di appello composta da tre magistrati e due esperti, con una chiara prevalenza della magistratura professionale legata al governo fascista rispetto alla componente sociale; 4) furono vietate le armi della lotta di classe considerando reati lo sciopero e la serrata (I. Stolzi, 2007, 25 ss.).

Il primo codice penale unitario, il Codice Zanardelli del 1889, da codice liberale aveva definito una nuova regolamentazione dello sciopero che non venne più considerato un reato (mentre lo fu nel codice sardo esteso all'Italia unita). La libertà di sciopero venne riconosciuta purché non si svolgesse in forma violenta. Il codice penale del regime, c.d. Codice Rocco, promulgato nel 1930,

al contrario, recepì i contenuti della l. n. 563/1926, agli artt. 18, 502 ss. Così, in Italia lo sciopero, ovvero l'astensione collettiva e continuativa dal lavoro, venne riconosciuto come un diritto solo dalla Costituzione repubblicana. Ciò consentì di interpretarlo come una mera sospensione del rapporto di lavoro, che sarebbe ripreso regolarmente alla fine dell'astensione, evitando il pericolo del licenziamento. Esso poteva scattare, nel periodo liberale, perché dal punto di vista civilistico si poterono accusare gli scioperanti di interruzione del contratto e violazione dei suoi obblighi. Non ugualmente fu per la serrata (lo strumento di protesta del datore di lavoro), che non diventò mai un diritto di rango costituzionale, benché una sentenza costituzionale (Corte cost. 4 maggio 1960, n. 29) abbia chiarito che non è penalmente illecita (la stessa sentenza dichiarò incostituzionale l'art. 502 del codice penale del 1930).

Peraltro, era stato abolito il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (r.d. 27 febbraio 1923, n. 915) riservandone le funzioni al costituendo Ministero dell'Economia nazionale, poi sostituito dal Ministero delle Corporazioni. In questo modo i compiti di tutela diretta dei lavoratori, la corresponsione dei contributi per le assicurazioni sociali, la relativa attività in materia di conflitti di lavoro venne ancor più strettamente posta sotto il controllo governativo.

Dirimenti per la costruzione dello Stato fascista furono le "nuove" Corporazioni statalizzate e la fascistizzazione delle associazioni professionali (specialmente quelle dei servizi nazionali: ferrovie, poste-telegrafo, insegnanti, pubblico impiego in genere) e l'inquadramento delle altre nella politica sociale del regime dettata dalla Carta del lavoro (21 aprile 1927). Quest'ultima nacque come un manifesto di intenti firmato da Capo del Governo, Ministri, Sottosegretari, Direzione del partito, Gran consiglio e Presidenti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma in un secondo momento divenne una fonte giuridica formale modificandosi così sia la qualità che il livello della sua influenza.

I postulati su cui si resse furono la collaborazione di classe (che contrappose la solidarietà tra le classi al principio marxista del conflitto di classe secondo le indicazioni già espresse nel c.d. Patto di Palazzo Chigi del 1923), la preminenza dell'iniziativa privata sull'intervento dello Stato (almeno dal punto di vista teorico), la contrattazione collettiva, la Magistratura del lavoro come giurisdizione speciale, l'obbligatorietà del ricorso agli Uffici di collocamento statali (in cui gli iscritti vennero scelti con preferenza per gli appartenenti al Partito fascista o al Sindacato fascista secondo l'anzianità di iscrizione e poi con precedenza ai coniugati). All'assioma XXVI della Carta vennero previste le linee della politica previdenziale: «La previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare ed unificare, quanto più possibile, il sistema e gli istituti di previdenza».

Dagli anni Trenta il regime raggruppò le attività assicurative in pochi grandi Istituti nazionali sotto il controllo diretto dello Stato. Si costituirono l'In(f)ail per gli infortuni sul lavoro (r.d. 17 agosto 1935, n. 1765) e l'In(f)ps per la previdenza sociale, che assorbì la Cnas ed ebbe attribuzioni molteplici (r.d. 27 marzo 1933, n. 371, convertito nella l. 3 gennaio 1934, n. 166). Intanto dal 1938 riprese la discussione che portò all'istituzione anche dell'In(f)am per l'assistenza delle malattie dei lavoratori dell'industria (l. 6 gennaio 1943, n. 400) mentre si era istituito anche l'En(f)pas (Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per i dipendenti statali), che garantì anche nel pubblico impiego, che ne mancava, l'assistenza sanitaria (l. 19 gennaio 1942, n. 22). Questa struttura istituzionale rimarrà poi sostanzialmente quella dell'Italia repubblicana.

L'Inps fu particolarmente importante perché gli vennero assegnate diverse gestioni di attività, tra cui quella degli Assegni familiari istituiti nel 1934, ovvero una frazione di salario indipendente da durata e intensità del lavoro. Uno strumento ambiguo perché legato, da un lato, a situazioni di bisogno come il carico della famiglia, dall'altro, allo stato di occupazione. L'assegno familiare originò nella politica sociale del fascismo in risposta alla crisi economica di metà anni Trenta quando si intervenne anche con l'ampliamento in senso familiare delle assicurazioni sociali, sia proporzionando i benefici al numero dei componenti della famiglia, sia riversando sui familiari il godimento di certi benefici. Si trattava della "politica del salario familiare", che andò nella direzione di un consenso ricercato e conseguito attraverso legami di dipendenza sempre più stretti con lo Stato nel contesto di un'ideologia che vide il lavoratore come colui che svolgeva la funzione sociale di allevatore di una famiglia. Così, nel 1934, si istituì la «Cassa nazionale per gli assegni familiari agli operai dell'industria» (finanziata da datori e prestatori di lavoro) che solo due anni dopo venne estesa a tutti i lavoratori dell'industria (compresi gli impiegati) nel tentativo di fare dell'assegno familiare il perno del c.d. "salario familiare". Tuttavia, ciò avvenne mentre si abbassarono orario di lavoro e salario ordinario (fino a quasi il 50%) per via di un accordo interconfederale e il dibattito dottrinale esclude il carattere retributivo dell'assegno considerandolo uno strumento di natura assistenziale-assicurativa. Il salario rimaneva una retribuzione individuale e non familiare (L. Gaeta, A. Viscomi, 2007, 243-44).

Intanto, la politica demografica del regime, in perfetta coerenza con il protagonismo della virilità maschile e con la centralità dell'ideologia della forza, aveva ridefinito il ruolo sociale della donna come "madre" e "moglie". Venne istituita l'Onmi, Opera nazionale maternità e infanzia (l. 10 dicembre 1925, n. 2277) con compiti di coordinamento delle varie forme di assistenza a madri bisognose e infanzia abbandonata e di controllo sulla maternità illegittima; ma si stabilì anche la preferenza per i coniugati e per i coniugati con figli per le promozioni nell'impiego pubblico e nelle assunzioni a impieghi privati, oltre

che nelle concessioni amministrative (r.d. 24 novembre 1928, n. 2996). Erano provvedimenti volti alla “politica delle nascite” e al rafforzamento demografico ma l’azione dell’Opera per maternità e infanzia fu sostanzialmente un «*bluff*», sia per le scarse risorse finanziarie sia per la disomogenea distribuzione territoriale come persino le statistiche del regime fecero emergere, infatti il tasso di mortalità infantile diminuì negli anni 1828-34, ma nel decennio del massimo investimento dell’Onmi, il 1930-40, la flessione fu minima e comunque i dati erano molto più alti di altri Paesi europei, oltre che tremendamente squilibrati tra nord e sud, dove nel primo anno di vita morivano più del doppio (C. Ginzborg, 2013, 268 ss.).

Sul fronte della legislazione del lavoro, dopo anni di lotte operaie, fu il Fascismo a fissare la durata della giornata lavorativa nelle otto ore (l. 16 marzo 1933, n. 527) mentre si riordinarono i riposi settimanale e domenicale (l. 22 febbraio 1934, n. 370). In effetti, a discapito dell’occupazione femminile, ciò che si volle fu ridurre il più possibile il tasso della disoccupazione maschile grazie a vari interventi legislativi in una “finzione” vera e propria. La l. 26 aprile 1934, n. 653 ritoccò le tutele sul lavoro di donne e fanciulli. Venne elevato il limite d’età da 12 a 14 anni, allargato il numero di donne coinvolte e precisate le condizioni del lavoro notturno o insalubre. Inoltre, ci si occupò specificamente della tutela della maternità delle lavoratrici (l. 5 luglio 1934, n. 1347) con l’estensione del congedo a prima del parto e fino a tre mesi complessivi, il divieto di licenziamento e l’assicurazione obbligatoria sulla maternità senza che tutto ciò significasse però il riconoscimento del diritto individuale della madre.

Rimasero escluse da questi provvedimenti le donne del settore agricolo, le donne addette ai lavori domestici, quelle del settore pubblico e quelle del lavoro a domicilio. Quest’ultimo, emerso fin dagli esordi dell’industrializzazione, non era stato un fenomeno particolare del mondo del lavoro industriale, ma una vera e propria forma di produzione collaterale. Non era lavoro autonomo, ma lavoro salariato e retribuito a cottimo. Fu strutturato su vari livelli possibili di irregolarità (sicurezza, salute) ma relegato nell’invisibilità dell’ambiente domestico poteva rimanere del tutto privo di riconoscimento sociale e salariale, come fu fin dall’epoca liberale. Il lavoro a domicilio, che non è da confondere con il lavoro destinato all’autoconsumo né con quello riproduttivo, consentiva però alle donne la primazia del lavoro di cura e l’integrazione del salario familiare principale, quindi era particolarmente funzionale all’ideologia della domesticità oltre che assai conveniente per l’industria manifatturiera, tessile e abbigliamento soprattutto. Si trattò di una strategia – peraltro di lungo periodo, in quanto aveva segnato i primi passi già con le scelte delle *élites* governative liberali – che nel sistema occupazionale italiano di quel momento rafforzava la “segregazione” di genere promossa anche con la ruraliz-

zazione, il suo sfruttamento e l'antiurbanizzazione fascista. Insomma, «per le donne appartenenti alle classi inferiori il lavoro a domicilio, diventa[va], quindi, una delle (poche) alternative alla disoccupazione» (T. Toffanin, 2016, 19, 70, 96).

D'altro canto, in un contesto socio-politico così particolare, anche la legislazione sulle donne, mentre appariva molto avanzata in realtà continuava a perpetrare la sminuente equiparazione con i fanciulli e fu assai coerente con i propositi del Regime di ricacciarle nell'ambito domestico perché tanta protezione sortì l'effetto di far immediatamente calare l'occupazione femminile, già ridotta al minimo il 5 novembre 1934 dalla «Convenzione tra Confederazioni nazionali fasciste dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'industria» che stipulò la settimana di 40 ore e, ove possibile, la sostituzione di adulti al posto dei fanciulli e di uomini al posto delle donne. Gli anni dal 1933 al 1938 furono in effetti gli anni della esplicita discriminazione legislativa delle donne nell'impiego pubblico e privato. Il r.d.l. 28 novembre 1933, n. 1554 (poi convertito nella l. 18 gennaio 1934, n. 221) consentì alle Pubbliche amministrazioni di stabilire nei bandi di concorso, arbitrariamente, i limiti delle assunzioni femminili. Successivamente il governo centrale regolamentò l'arbitrio delle Amministrazioni stabilendo di vietare sia nel pubblico che nel privato una loro assunzione superiore al 10% (r.d.l. 15 ottobre 1938, n. 1514) ed enumerando il catalogo degli impieghi adatti alle sole donne con il r.d. 29 giugno 1939, n. 898 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 luglio 1939, n. 153), (V. De Grazia, 1993, 94-111 e 229-271). A differenza della discriminazione operata in età liberale, quando il principio di uguaglianza poté non valere per via della differenziazione operata sul piano della diversa "capacità giuridica", con questi provvedimenti fascisti si operò una discriminazione legata alla categoria di "funzione" perché anche le donne furono «uno dei tasselli di quel processo statuale di organizzazione dello spazio sociale ritenuto necessario a insediare un potere di qualità nuova» e in questa logica, nel confine di una consolidata sudditanza e/o inferiorità, esse sono state adibite a questo o quel ruolo (I. Stolzi, 2019, 263 ss.).

La questione dell'espulsione delle donne dal pubblico impiego e in genere dal lavoro extradomestico fu comunque emblematica delle tante contraddizioni di un Regime che volle per la donna un ruolo ben preciso – quello di *domina* del focolare volta all'educazione dei figli della patria – ma non si fece scrupolo per motivi propagandistici di mobilitarla in massa negli spazi pubblici con i Fasci femminili. Peraltro, nel pubblico impiego il Regime aveva operato una tale divisione dei ruoli, che in alcune mansioni le donne erano diventate quasi insostituibili (archiviste, assistenti di cancelleria, impiegate delle poste e telegrafiste, dattilografe ecc.). Si spiegava così quel 10 % di presenza femminile prevista dal decreto del 1938. Era una percentuale che riconosceva

le necessità che più di un ente aveva fatto presente, quando non era riuscito a colmarla con il personale avventizio o con l'assunzione dei "casi pietosi" (vedove con le famiglie a carico) o con quelli di manifesta indigenza (C. Giorgi, 2005, 79-98).

Il 1935 fu l'anno del riconoscimento della previdenza per l'invalidità, la vecchiaia e la morte anche agli agricoltori (esclusi ancora dalla disoccupazione). Uno dei tratti caratterizzanti del Regime fu, infatti, la continua e sistematica divaricazione e distinzione tra classe operaia e classe contadina per ottenere il consenso operaio e continuare a dividere i lavoratori limitandone la forza conflittuale. In effetti, la classe operaia ottenne varie forme di vantaggi: ferie pagate, indennità di licenziamento, conservazione del posto in caso di malattia, assegni familiari, diffusione delle mutue aziendali (già previste dalla Carta del lavoro), forme di assistenza quali l'Opera nazionale del dopolavoro (Ond).

Gran rilievo ebbero le assistenti sociali, il cui ruolo venne speso a favorire le relazioni all'interno delle fabbriche. Mentre curarono la diffusione e la conoscenza delle leggi di tutela del lavoro, le assistenti provvidero anche a fare debita propaganda per il regime attraverso la persuasione politica degli operai. Insieme alle massaie rurali e alle visitatrici sociali volontarie, le assistenti di fabbrica contribuirono a delineare la figura di un'operatrice assistenziale formata dai primi appositi corsi professionalizzanti della Croce Rossa. In definitiva, anche perché molto attenta al controllo politico, essa diventò una figura di riferimento del sistema assistenziale pubblico ma al contempo l'esempio concreto della femminilizzazione originaria di certe professioni.

La contropartita di tutto ciò fu, però, la perdita della libertà sindacale con rapporti di lavoro autoritari. In una situazione di galoppante disoccupazione, che abbassò le pretese collettive e dei singoli, si minacciarono di reclusione i lavoratori che non si uniformavano alle decisioni della Magistratura del lavoro e si trasformarono i minimi salariali in massimi salariali, diminuendo i salari nominali del 50% per legge, poiché alle Corporazioni dal 1934 si riconobbe il diritto di emettere norme giuridiche (ordinanze corporative) per la disciplina del lavoro, comprese le tariffe. Intanto, l'organizzazione dei grandi Istituti previdenziali parastatali permise al regime sia il controllo capillare del consenso fino al livello dei Prefetti, sia di disporre di ingenti capitali per fini politici con un chiaro arretramento in secondo piano dei fini previdenziali per cui furono istituiti (dopo aver finanziato opere pubbliche, edilizia popolare e opere di bonifica, i fondi Inps furono distolti per la guerra d'Etiopia e la valorizzazione agraria di Tripoli) (G. Silei, 2003, 332 ss.).

Ad Italia liberata, con il governo Parri rinacque il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale (d.lgs. 21 giugno 1945, n. 377). Ciò anche perché la fine della guerra rese ancor più evidenti la disoccupazione dilagante, l'inflazione che annullava il valore delle prestazioni previdenziali e il vuoto lasciato

dal venir meno dell'ordinamento corporativo nelle relazioni industriali. Molti principi cambiarono, soprattutto per l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana che avrebbe dato fondamento allo Stato sociale democratico.

8.

Il contesto europeo e l'Italia repubblicana. Lo Stato sociale, dalla beneficenza come carità al diritto all'assistenza

Dopo la seconda guerra mondiale l'intero contesto europeo ebbe un deciso sviluppo delle politiche sociali secondo un nuovo approccio che superava il modello bismarkiano delle assicurazioni obbligatorie a carattere occupazionale per andare nella direzione della sicurezza sociale intesa come bene collettivo e non solo individuale. Si trattò di andare verso assicurazioni nazionali a connotazione universalistica e con l'impegno finanziario dello Stato oltre che nei servizi previdenziali anche nell'offerta di servizi assistenziali pubblici. Si veniva configurando così lo Stato del benessere o *Welfare state*.

Ancor prima della fine della guerra questo nuovo approccio trovò conferme e riconoscimento in documenti internazionali come la Carta Atlantica del 14 agosto 1941 e la Dichiarazione del Congresso di Philadelphia dell'*International labour office* del maggio 1941, il cui art. 22 affermò chiaramente il diritto di ciascun cittadino alla sicurezza sociale in quanto membro della società. Tuttavia, le origini del *Welfare state* potrebbero essere anche ricercate negli anni precedenti che, a causa della grande depressione seguita alla crisi del 1929, produssero un processo di ridefinizione ideologica e programmatica che si aprì in molte realtà europee oltre che negli Stati Uniti. L'universalismo, in particolare, fu vissuto in opposizione ai sistemi ideologici prima bismarkiani, poi totalitari degli anni Trenta. Quanto all'espressione *Welfare*, pare fosse stata conosciuta anche in opposizione a *Warfare*, il perenne stato di guerra con cui il Nazismo identificò il proprio Stato. Non a caso, la prima esigenza avvertita dai Paesi che vennero coinvolti dal totalitarismo fu proprio di "codificare" i nuovi diritti sociali inserendoli nelle loro Costituzioni, creando una frattura che a livello internazionale trovò l'eco nel riconoscimento di tali nuovi diritti grazie alla «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» approvata dall'Assemblea delle nazioni unite il 10 dicembre del 1948. A chiudere un cammino iniziato nel lontano 1789 con la «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino» francese, tale documento esplicitò l'idea del completamento delle libertà liberali con i nuovi diritti sociali, che passando necessariamente attraverso la via democratica aperta con il suffragio universale si realizzavano anche dal punto di vista sostanziale (F. Conti, G. Silei, 2007, 101-108). Ciò spiega come si pos-

sa parlare dello Stato sociale come un istituto tipico del Novecento in quanto, almeno dal punto di vista teorico, solo la partecipazione democratica e l'universalità dei diritti rendono completi e compresenti tutti gli elementi che si erano andati profilando nella storia della legislazione sociale e dell'assistenza di volta in volta nei vari contesti storico-geografici.

Tuttavia, in Europa rimasero immutati i criteri, sostanzialmente universalistici in Inghilterra e nei Paesi scandinavi (la Svezia nel secondo dopo guerra diventerà uno dei più significativi esempi di Stato sociale), occupazionali in Francia, Germania, Austria, misti in Italia, Paesi Bassi, Svizzera (dove prevale il modello degli istituti previdenziali privati). Generalmente il sistema adottato fu a capitalizzazione e gli approcci legati alla struttura sociale ed economica di allora, ben uniformata dall'industrializzazione e dal fordismo: la famiglia monoreddito, il capofamiglia lavoratore uomo, la donna dedita alla cura dei figli e ai lavori domestici. Furono i movimenti femministi degli anni Sessanta che cercarono di modificare questi schemi di protezione sociale in favore di tutte le donne, comprese quelle non partecipi della "famiglia tipo" di allora. Tale riferimento monistico e semplificatorio avrebbe presto mostrato la sua inadeguatezza sia per il modificarsi della struttura sociale stessa in relazione al cambiamento delle esigenze del mondo del lavoro, sia per gli stessi effetti emancipatori della protezione sociale sui destini individuali.

Il dibattito che si sviluppò durante l'Assemblea costituente italiana riguardò proprio il passaggio dalla protezione sociale alla politica sociale, ovvero alle attività sociali come strumento di politica sociale. Un passaggio che voleva abbandonare l'assicurazione del rischio e la prevenzione su spinta individuale, benché consociata, per una vera e propria redistribuzione del reddito da parte dello Stato. Tale nuovo orientamento si basò su alcuni principi generali, quali l'ulteriore estensione della protezione alle categorie ancora escluse, il collegamento tra le diverse forme di assicurazione, la modifica del meccanismo contributivo (meno gravante sulle imprese con più carico per lo Stato), il riordino degli organi dell'amministrazione e il decentramento delle funzioni, infine la partecipazione dei lavoratori all'amministrazione delle assicurazioni sociali.

Spinta dalle organizzazioni dei lavoratori e nominata dal Governo, dal luglio 1947 al febbraio 1948 lavorò la Commissione d'Aragona, c.d. «Costituente della previdenza», con lo scopo di delineare le linee di una riforma per un ordinamento più semplice ed uniforme. Le 88 mozioni prodotte si snodarono in due direzioni: rispetto ai destinatari, nel senso della estensione della previdenza a tutti i lavoratori (dipendenti e autonomi), ma non a tutti i cittadini; rispetto all'ordinamento, per la creazione di un istituto previdenziale unico, ma solo dopo la tappa intermedia di tre, ovvero uno per la sanità, uno per le pensioni, un altro per le altre prestazioni. Più specificatamente si propose che si realizzasse: la copertura per tutti i lavoratori dipendenti e indipendenti pre-

valentemente, il principio dell'unicità del sistema delle prestazioni e dei contributi (cioè la copertura assicurativa globale sia per le prestazioni economiche che per i servizi sanitari), le prestazioni automatiche collegate proporzionalmente ai redditi (cioè non condizionate né ai versamenti né ad altre formalità), l'abbandono del sistema a capitalizzazione per il criterio della ripartizione temperato (nel tempo). Tuttavia, vuoi per la consegna delle proposte avvenuta a ridosso dell'aspra campagna elettorale dell'aprile del 1948 (il 48,5% dei consensi fu per la Democrazia cristiana) vuoi per le notevoli resistenze registrate, nonostante la strenua difesa delle sinistre, tali possibili riforme furono accolte tiepidamente dal Governo e definitivamente affossate quando le sinistre furono espulse dal Governo, con la svolta centrista De Gasperi.

Nonostante i nuovi dettami della Costituzione, gli anni Cinquanta furono portatori di scelte conservatrici, con l'estensione progressiva delle prestazioni da un lato e l'incapacità di unificare gli organi previdenziali (Inam, Inail, Inps) dall'altro. L'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia fu riordinata (l. 4 aprile 1952, n. 218) ma solo nel 1957 estesa ai lavoratori agricoli e nel 1959 agli artigiani. Una tra le tante scelte originarie escludenti che forse aiutano a spiegare il rapporto non sempre positivo di alcune categorie produttive con gli obblighi verso lo Stato. Si moltiplicarono le gestioni per molte categorie di lavoratori, per esempio con l'istituzione delle «Casse di previdenza dei commercialisti e dei ragionieri» nel 1963 o con il miglioramento della previdenza degli avvocati nel 1962. In attuazione dell'art. 99 della Costituzione fu istituito nel 1957 il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) come organo successore del Consiglio superiore del lavoro giolittiano e nel 1958 il Ministero della Sanità, in conseguenza del riconoscimento del diritto alla salute sancito dall'art. 32. Esso superò le precedenti articolazioni amministrative e rese l'ambito sanitario finalmente un ordinamento autonomo di livello costituzionale, organizzato con forti connotazioni tecniche.

Ottenuta la fiducia, il 2 agosto 1960, il terzo Governo Fanfani si impegnò nell'ipotesi di un sistema di sicurezza sociale a carico delle entrate fiscali generali. Ciò avrebbe significato per la prima volta l'assunzione completa dell'onere da parte dello Stato attraverso il principio della funzione pubblica e generale della fiscalità. Di fatto tutti i cittadini che avrebbero pagato le tasse sarebbero stati chiamati a pagare per tutti i cittadini in stato di bisogno a prescindere dalla prestazione specifica (un sistema di "tutti per tutti").

Ciò non toglie però che esso fu segnato, sin dall'inizio, dall'evoluzione pragmatica e a-sistematica, da uno sviluppo legato ad una casuale sedimentazione e dallo stratificarsi di un eccesso di legislazione. Riferendosi soprattutto all'allargamento del sistema previdenziale e in generale alla qualità della sicurezza sociale, si potrebbe parlare di una sorta di "allargamento degradante" dei servizi. Essi si sono estesi a sempre più categorie, ma tale estensione è avvenuta

secondo una direttrice ugualitaria più formale che sostanziale che ha effettivamente “abbassato” la loro qualità. Le aggiunte e le sovrapposizioni al posto delle riforme razionali e tese a semplificare il sistema hanno lentamente intaccato l’uniformità del sistema pubblico, allontanandolo sempre di più dalla funzione precipua della redistribuzione dei redditi.

Tuttavia, al di là degli sviluppi e delle degenerazioni successive, lo Stato sociale italiano si fondò sulle sensibili novità delle norme della Costituzione, che a partire dall’art. 38 segnò l’epigono della storia liberale dell’assistenza e della previdenza italiana.

La norma, che non delinea un modello di riferimento e che parrebbe aperta ad una continua ricerca di equilibrio tra gli ideali di libertà individuale dello Stato di diritto e il principio della sicurezza sociale generale tipico dello Stato democratico (ovvero in termini collettivi e non individuali), ha originato diverse interpretazioni. Dal punto di vista dei soggetti destinatari dei diritti, la sua struttura binaria sottolinea la compresenza di cittadini, cui si riconosce il diritto all’assistenza realizzata con servizi pubblici a completo carico dello Stato (pure senza trascurare la possibilità di quella privata) e di lavoratori, cui si riconosce il diritto alla previdenza realizzata in collaborazione tra datore di lavoro assicurante, lavoratore assicurato ed ente-istituto erogatore del servizio per parte dello Stato; mentre a guardare gli elementi oggettivi si evidenziano lo stato di bisogno con il finanziamento a carico della fiscalità generale (secondo il carattere universale della tutela) e il rischio sociale, secondo il carattere selettivo della previdenza, che si finanzia con meccanismi assicurativi.

L’impegno più diretto fu comunque nella lotta alla disoccupazione e nelle politiche della casa che puntarono sulla costruzione di “alloggi popolari” per far fronte ad una delle emergenze più vive della popolazione (per es. Piano Ina casa). Gli anni Cinquanta furono gli anni della guerra fredda ma videro i primi segni dello sviluppo economico successivo e di conseguenza portarono l’aumento della spesa sociale e l’espansione del *welfare*. Una novità fu nel fenomeno della mutualità tra le categorie, ovvero il trasferimento dei fondi per ripianare i *deficit* di gestione dell’una o dell’altra, e l’introduzione (non in alternativa) del sistema a ripartizione con l’istituzione del «Fondo adeguamento pensioni» (l. 4 aprile 1952, n. 218).

Si allargò anche l’assistenza sanitaria ma con modalità prevalentemente elettorali e clientelari guidate dalla *lobby* dei medici della mutua (in assenza del Sistema sanitario nazionale). Peraltro, un particolare rilievo la figura del medico della mutua l’ebbe già ai tempi del regime fascista quando svolse, nel contesto di una ideologia igienico-sanitaria più disciplinante che preventivo-curativa, il ruolo di prezioso controllore non solo della salute degli italiani, ma ancor più fortemente della moralizzazione della loro sessualità (si pensi al Regolamento sulla prostituzione del 1925, che attribuì a loro un evidente compi-

to di controllo o all'obbligo di visita nei luoghi di lavoro per i sospettati di aver contratto malattie veneree a partire dal 1934). D'altronde, il Fascismo ebbe il merito di saper rispondere all'ascesa della classe medica nel sistema mutualistico e delle strutture ospedaliere autonome proprio rafforzando il loro rapporto con lo Stato pure senza volgere verso una «regolazione pubblica del sistema sanitario e tanto meno alla realizzazione di una rete ospedaliera nazionale». Dopo la «legge Federzoni» sulle Opere pie (l. 17 giugno 1926) che ne ripristinò l'autonomia ridando centralità assoluta alla Chiesa, la scelta era stata di non contravvenire agli interessi di quella e di lasciare quindi l'assistenza dispersa in una miriade di enti mutualistici da un lato e dall'altro la rete ospedaliera a gravare sulle disponibilità degli enti locali, o dei lasciti privati. Così, pure nella diversità che li caratterizzava, chirurghi ospedalieri, clinici, medici condotti e medici delle mutue divennero ugualmente oggetto e strumento di consenso guadagnandone il massimo della libertà professionale ed economica e trasformandosi in una vera e propria corporazione (G. Vicarelli, 1997, 307 ss., 330).

Riguardo alla prostituzione, con una battaglia parlamentare aspra ma ferma, concentrata sul riconoscimento della dignità femminile come ostacolo assoluto alla situazione legislativa precedente, grazie alla Senatrice socialista Tina Merlin, nell'Italia repubblicana si arrivò alla «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui». Vennero chiuse definitivamente le Case di Tolleranza fin lì controllate dallo Stato (l. 20 febbraio 1958, n. 75).

Nel campo dell'istruzione l'ultima riforma era stata quella elitaria di Giovanni Gentile del 1923 (elaborata in piena espansione del regime fascista). Essa fondò l'ossatura del nostro sistema scolastico inalterato fino al 1962-63 quando fu avviata la «Riforma della scuola media unica» (l. 31 dicembre 1962, n. 1859) con lo scopo di riunire il percorso scolastico che prima fu rigidamente divaricato tra Ginnasio e Scuole di avviamento professionale e di rendere effettivo l'obbligo scolastico a 14 anni, pur previsto dalla Riforma Gentile (peraltro alle medie non si studierà più il latino dal 1979).

Gli anni Sessanta furono in effetti il culmine dello sviluppo del *welfare* italiano, anche per il dibattito intenso e le vie della realizzazione ancora sostanzialmente aperte. Furono anni di ascesa dei ceti medi e di notevole cambiamento della struttura economico-sociale che produsse nuove e più efficaci e reali che in passato forme di tutela anche per l'infanzia, le donne e la maternità. Già si era cercato di evitare che la maternità diventasse causa di espulsione dal mercato del lavoro (l. 26 agosto 1950, n. 860) ma finalmente si regolamentarono alcuni dei lavori che abbiamo visto più tipici delle donne (l. 2 aprile 1958, n. 339 per il lavoro domestico, l. 18 dicembre 1973, n. 877 per il lavoro a domicilio). Il 1960 fu poi l'anno dell'«Accordo interconfederale per il settore indu-

striale sulla “Parità salariale tra uomo e donna”» – basato su un nuovo criterio d’inquadramento per categorie professionali, invece che per genere – e il 1964 fu l’anno dell’abolizione del “Coefficiente donna del Serpieri”, che dalla legge fascista del 1934 stabiliva nel 34% il minor valore economico del lavoro femminile in agricoltura. Tuttavia, nei fatti le donne vennero inquadrate nelle categorie professionali più basse e malpagate e da allora, nel settore privato, la discriminazione salariale persiste ancora oggi. Si volle contrastare anche l’ormai invalsa pratica di licenziare le donne per causa di matrimonio spostando gli oneri del congedo obbligatorio per maternità dal datore di lavoro agli enti mutualistici (l. 9 gennaio 1963, n. 7) e, particolarmente importante, si ammisero le donne a tutti i pubblici uffici e alle professioni (l. 9 febbraio 1963, n. 66). Nella tradizionale disparità della specializzazione familiare, per anni la donna era stata «confinata tra le mura domestiche, non era incentivata ad aprire la sua mente e a sfruttare i suoi talenti, mentre il “valore” dei suoi servizi (misurato dal salario di chi la poteva sostituire, come una domestica o una maestra elementare o una sarta o un’infermiera) non mostrava una dinamica nemmeno lontanamente comparabile a quella dei lavori maschili». Tanto più che, va ricordato, persino al lavoro esterno delle donne veniva riconosciuto un “valore” pari alla metà di quello maschile, (S. e V. Zamagni, 2012, 38-41 ss.).

In generale, già nel 1962 il Ministro al bilancio Ugo La Malfa, nell’ambito della presentazione del «Piano di programmazione economica», giudicò comunque compito essenziale dello Stato assicurare almeno un minimo di sicurezza a tutti i cittadini. Successivamente, vennero attuati gli indirizzi del terzo Governo Moro per il «Programma economico nazionale per il quinquennio ’66-’70» (c.d. Piano Pieraccini). Ancora una volta si tentò di andare verso la graduale fusione degli enti mutualistici, di unificare le strutture previdenziali in un ente unico e di semplificare l’assistenza generica frammentata in migliaia di istituti assistenziali.

Furono anni di investimenti per le strutture scolastiche e per l’Università con l’istituzione del c.d. “presalario” per gli studenti a basso reddito familiare; per la Previdenza con l’aumento delle pensioni e l’estensione della tredicesima mensilità dalla sola industria a tutti i lavoratori dipendenti (d.p.r. 28 luglio 1960, n. 1070); per la politica abitativa con la nascita della Gescal (Gestione case per i lavoratori italiani) dopo la scadenza del piano Ina-casa. Si promulgò il «Testo unico per le varie disposizioni su infortuni e malattie professionali» (l. 30 giugno 1965, n. 1124) e si introdusse un «Fondo sociale» presso l’Inps avente lo scopo di assicurare l’adeguatezza della prestazione previdenziale a favore di tutti i pensionati per invalidità, vecchiaia, e superstiti (l. 21 luglio 1965, n. 903, istitutiva della c.d. pensione di anzianità (contributiva) che veniva erogata con 35 anni di contribuzione anche senza aver raggiunto l’età pensionabile); ma si ampliò anche l’assistenza sanitaria a commercianti e coltiva-

tori diretti. L'anno dopo si riconobbe il diritto al sostegno per l'invalidità non derivante da situazioni lavorative (parziale o totale) se in assenza di altra rendita o assegno o pensione (l. 6 agosto 1966, n. 625 sull'invalidità civile) e nel 1967 ci furono nuove agevolazioni per la casa ma per le imprese costruttrici.

Durante il Sessantotto, a livello internazionale, nelle più svariate forme e con i più diversi linguaggi, la critica radicale che un'intera generazione espresse, ribellandosi al tradizionale modello familiare, al sistema scolastico e alla realtà del mondo del lavoro, produsse una forte crescita delle aspettative per i diritti di cittadinanza e per le politiche sociali. Il rifiuto spontaneo delle più consolidate forme di composizione del conflitto sociale e dello stesso principio di autorità travolse in qualche modo l'esistente, dilatando in modo del tutto straordinario l'autodeterminazione dei singoli, come pure le libertà individuali e collettive. Sul terreno concreto dello sviluppo sociale, l'Italia non aveva ancora sciolto i nodi della sanità pubblica, poiché non si era ancora pervenuti al sistema nazionale. In compenso, si era messo mano alla «Riforma degli ospedali ed al superamento del concetto di Opera pia» (l. 12 febbraio 1968, n. 132, c.d. legge Mariotti). Essa riguardò la modifica dello scopo, con la trasformazione degli ospedali da luoghi di diagnosi e terapia a luoghi anche di prevenzione e riabilitazione e l'avvio di una programmazione ospedaliera con l'attribuzione dei compiti di identificazione e pianificazione dei bisogni attribuiti alle istituende regioni. Significative furono poi la «Riforma del sistema di istruzione e delle università» (l. 11 dicembre 1969, n. 910, che liberalizzò gli accessi) oltre all'istituzione della Scuola materna statale (l. 10 marzo 1968, n. 444) benché ne fosse disattesa l'immediata attuazione in favore delle private, del tempo pieno (l. 24 settembre 1971, n. 820) e dell'introduzione degli insegnanti di sostegno in ottemperanza al principio di integrazione (l. 4 agosto 1977, n. 517).

Dal 1965 era iniziata la fase di negoziazione legislativa avviata con l'«Accordo interconfederale sui licenziamenti collettivi» che venne a conclusione ora con l'istituzione degli «ammortizzatori sociali» nell'ambito delle politiche di contrasto della disoccupazione.

Mancava ancora l'universalismo previdenziale, ma il bandolo delle riforme sociali fu ripreso nel 1969 con il governo Rumor che ricominciò proprio dalla riforma delle pensioni (l. 30 aprile 1969, n. 153). Si trattò della «riforma Brodolini», socialista, allora Ministro del lavoro, i cui contenuti riguardarono: a) per i nuovi pensionati l'abbandono definitivo del sistema contributivo per quello retributivo legato agli ultimi anni di lavoro, b) l'attivazione di una pensione sociale gravante sulla fiscalità generale per tutti i cittadini maggiori di 65 anni e indigenti senza assicurazione; c) la pensione di base (per il livello minimo di sussistenza) in risposta ai principi della sicurezza sociale, finanziata in parte con il sistema contributivo, in parte con tassazione, d) la pensione integrativa,

di importo variabile, a seconda dell'anzianità contributiva e della retribuzione raggiunta, f) il principio dell'automaticità delle prestazioni di invalidità e vecchiaia anche quando il datore di lavoro non avesse versato tutti i contributi, g) la rivalutazione automatica in base all'indice dei prezzi (dal 1975 anche dei salari). L'aggravio per i conti pubblici fu pesantissimo proprio mentre era alle porte la crisi petrolifera dell'inizio degli anni Settanta, che tanto avrebbe inciso sulla restrizione delle politiche pubbliche.

Finalmente nacquero le Regioni a statuto ordinario (l. 16 maggio 1970, n. 281). Esse ebbero competenze sull'istruzione-formazione professionale ma anche sulla sanità e sulla beneficenza pubblica, che vide lo scioglimento del pulviscolo degli enti mutualistici esistenti per il trasferimento a regioni ed enti locali dei loro patrimoni e funzioni (d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616). Ciò fu la premessa per dare finalmente forma anche ad un compiuto sistema di sicurezza sociale istituendo il «Servizio sanitario nazionale» (Ssn – l. 23 dicembre 1978, n. 833) (S. Sepe, 1999, 232-238 e 303-320). Nasceva in attuazione dell'art. 32 della Costituzione sul diritto alla tutela della salute (non più solo semplice cura delle malattie) e attuando una concezione universalistica in base all'art. 53 sulla progressività della contribuzione fiscale; infatti venne finanziato dallo Stato con i tributi della fiscalità generale. Quest'ultimo articolo avrebbe fondato anche l'intervento nella previdenza, che vide l'istituzione a livello nazionale di un unico organismo gestore delle tutele per l'invalidità e la vecchiaia in riferimento a tutti i cittadini con la pensione sociale minima, gravante appunto sulla fiscalità generale progressiva.

Nell'ambito del lavoro molto importante era stata l'approvazione dello «Statuto dei lavoratori» (l. 20 maggio 1970, n. 300) la cui paternità è da far risalire al Ministro del lavoro Brodolini e al giuslavorista socialista Gino Giugni (che per la sua attività venne gambizzato dalle Brigate Rosse nel 1983). Le «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» ridisegnarono completamente le relazioni industriali e innescarono un lungo dibattito sul lavoro e sulle sue effettive condizioni di svolgimento, facendo emergere, oltre alle tradizionali tematiche, quelle nuove dei trasporti e delle esigenze delle lavoratrici madri. Negli anni successivi si sveleranno alcune delle criticità di cui lo Statuto fu portatore sin dall'inizio, come ebbe a dire lo stesso Giugni, come la norma sulla rappresentatività sindacale riservata ai sindacati maggiori (cioè a quelli di struttura nazionale) o quella sul licenziamento illegittimo che non valse per le unità produttive che impiegavano meno di 15 dipendenti. A vent'anni dalla sua emanazione, lo Statuto, ed in particolare l'art. 18 che nella formulazione originaria prevede l'obbligo di reintegro del licenziato «senza giusta causa o giustificato motivo», fu modificato dalla nuova «Disciplina sui licenziamenti individuali» (l. 11 maggio 1990, n. 108), che in-

trodusse la facoltà per il lavoratore di chiedere un'indennità pari a quindici mensilità al posto del reintegro nel posto di lavoro.

Gli anni Ottanta portarono con sé esigenze strutturali di revisione dei sistemi di *Welfare* per varie concause (arresto della crescita economica, passaggio ad una società post-industriale, invecchiamento della popolazione, processi di integrazione economica tra gli Stati che limitavano le soluzioni nazionali come la Ue) e tutto il continente dovette abbandonare le politiche di *deficit spending* (secondo la formula “*Keynes* più *Beveridge*”) mentre fiorirono le teorie neo-liberiste negli Usa di Regan e nell’Inghilterra della Thatcher. L’Italia visse una situazione paradossale per cui mentre erano appena cominciate a livello centrale le politiche di contenimento della spesa (per es. introduzione dei *ticket* farmaceutici, blocco del personale sanitario e scolastico, abolizione di alcune pensioni *baby*, abbassamento della “scala mobile”) le leggi regionali si mossero ridefinendo in senso espansivo l’intervento sociale. Comunque, due furono soprattutto i settori che raggiunsero un costo insostenibile (circa l’80% dell’intera spesa sociale): le pensioni e la sanità.

Alle prime si mise mano una prima volta con la c.d. “Riforma Amato” (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503) che si propose di stabilizzare la spesa e di introdurre le prime forme di pensione complementare e integrativa, successivamente con la “Riforma Dini” (d.lgs. 8 agosto 1995, n. 335) che recepì l’accordo tra Governo e parti sociali, abbandonando definitivamente il sistema retributivo per quello contributivo sull’ammontare effettivo dei contributi versati.

In ambito sanitario, invece, dall’istituzione del Ssn era rimasta inevasa la riforma organica dell’assistenza sociale che vide solo un atto amministrativo di indirizzo alle Regioni per la differenziazione dei flussi di spesa tra servizi sociali e sanità (d.p.c.m. 8 agosto 1985, n. 191, c.d. Decreto Craxi), fino alla «legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» (l. 8 novembre 2000, n. 328) che assume il concetto di «persona» (individuale o in famiglia) come obiettivo dell’intervento sociale, dando ai Comuni un ruolo centrale di gestione e coordinamento degli altri soggetti coinvolti (per un’analisi di tale normativa v. i capp. II e III). Tuttavia, un momento assai importante fu costituito dalla “riforma delle riforme” (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) che portò a compimento il processo di aziendalizzazione delle Usl e del sistema ospedaliero cambiando il criterio ispiratore del Ssn e legandolo strutturalmente alle disponibilità economiche. La razionalizzazione successiva fu la c.d. “Riforma Bindi” (d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229).

Nell’ambito dell’istruzione, superata la “scuola dualista” e il problema delle “bocciature classiste” segnalate nella famosa «Lettera ad una Professoressa» (1967) di Don Milani, l’evasione scolastica di un tempo si trasformò nel fenomeno della “dispersione scolastica”, che portava a non terminare il ciclo regolare di studi con livelli inadeguati di apprendimento. Sull’ordinamento

scolastico gli interventi strutturali ricominciarono con la riorganizzazione avviata dalla Ministra Jervolino (1993), con l'introduzione «dell'autonomia didattica e organizzativa delle scuole e dell'offerta formativa» (l. 15 marzo 1997, n. 59, capo IV; d.p.r. 8 marzo 1999, n. 275 per il Regolamento attuativo) e con la "Riforma Berlinguer" (l. 10 febbraio 2000, n. 30) che riordinò per la prima volta i cicli scolastici abbandonando lo schema: elementari, medie, superiori (7 anni il primario di base, 5 anni il secondario) portando la novità di un obbligo anche alla formazione professionale fino a 18 anni (quello scolastico fino a 15). Nello stesso anno si inglobarono nel sistema nazionale dell'istruzione le «scuole paritarie private» (l. 10 marzo 2000, n. 62). Con il passaggio al governo Berlusconi di centro-destra, la "Riforma Moratti" (l. 28 marzo 2003, n. 53) intervenne di nuovo sui cicli scolastici (5 + 3 anni per il primo ciclo, poi divaricazione tra canale dei licei e canale della formazione professionale) e anticipò l'iscrizione alla scuola dell'infanzia e alla primaria. Infine, quasi dei nostri giorni è la "Riforma Gelmini" (l. 6 agosto 2008, n. 133 e l. 30 ottobre 2008, n. 169) che ha riorganizzato la valutazione e i licei ma soprattutto ha apportato significative riduzioni delle ore di insegnamento a tutti i livelli scolastici. Di rilievo per la scuola primaria la sostituzione del c.d. «modulo» che prevede la presenza di tre insegnanti su due classi (l. 5 giugno 1990, n. 148) con la figura del «maestro unico prevalente» ed anche la nuova Riforma universitaria (l. 30 dicembre 2010, n. 240) che ha completamente cambiato l'organizzazione, la *governance* e lo *status* dei docenti delle Università italiane. Peraltro, non vanno dimenticate le varie modifiche dell'esame di stato (d.lgs. 15 febbraio 1969, n. 9; l. 10 dicembre 1997, n. 425; l. 28 dicembre 2001, n. 448) e la legge costituzionale che ha modificato il Titolo V stabilendo la competenza legislativa dello Stato per l'istruzione e delle Regioni per la formazione professionale (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

Nell'ambito del lavoro, dopo i primi provvedimenti di sostegno all'occupazione giovanile (l. 1 giugno 1977, n. 285, modificata dalla l. 4 agosto 1978, n. 479) una riforma organica, frutto ancora una volta dell'accordo con le parti sociali, fu il c.d. «Pacchetto Treu» (l. 24 giugno 1997, n. 196), che introdusse il lavoro interinale e favorì il *part-time* e successivamente il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che attuava i contenuti della legge delega conosciuta come "Riforma Biagi" (l. 14 febbraio 2003, n. 30), che riorganizzò le forme di flessibilità in entrata, costando la vita al giuslavorista assassinato nel 2002 dalle nuove Brigate rosse (già colpevoli, nel 1999, dell'omicidio del Prof. Massimo D'Antona, consulente del Ministero del Lavoro). Tuttavia è ancora riemerso, con il Governo Monti, l'obiettivo programmatico di una Riforma del mercato del lavoro ed è ripreso fittissimo il dibattito intorno al ruolo centrale dello Statuto, in particolare intorno all'art. 18 sul licenziamento illegittimo che la legge Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) ha declinato in tre tipologie (discriminatorio, disciplinare, economico) non rendendo più obbligatorio il reintegro. Succes-

sivamente, nel contesto del *Job Act* del Governo Renzi (d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) l'art. 18 è stato riformato di nuovo fino a non valere più per i nuovi occupati dopo la vigenza della legge in quanto tutelati diversamente. La discussione, incagliata su argomenti forse parimenti ideologici, non pare sia riuscita a cogliere tutta la complessità di una epocale crisi economico-finanziaria che ci sta definitivamente allontanando da quella struttura sociale degli anni Settanta che fece da sfondo allo Statuto stesso. Ciò riaffermando un tratto permanente della nostra esperienza politico-istituzionale che raramente ci ha visti governare, e non subire, i processi profondi di cambiamento. Comunque, la riforma della Ministra Fornero fu definitivamente approvata solo con la richiesta da parte del Governo di ben quattro voti di fiducia. Una riforma combattuta, che il governo c.d. giallo-verde insediatosi dopo le elezioni del marzo 2018, nella sua componente leghista, ha proclamato di volere azzerare, nel mentre, in verità, è intervenuto solamente con l'introduzione della possibilità di un pensionamento anticipato, c.d. "quota 100".

Riferimenti bibliografici

Sugli elementi generali di storia giuridica e sulle codificazioni come fenomeno costituzionale v. P. CARONI, *Saggi sulla storia della codificazione*, Milano, 1998; I. BIROCCHI, *Alla ricerca dell'ordine*, Torino, 2002; M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione*, in M. FIORAVANTI, *Lo stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, 2002, 3 ss.; A.M. HESPHANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, 2003; A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. 2, Milano, 2006; P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2009.

Sull'evoluzione del concetto di povertà v. M. MOLLAT, *Il concetto della povertà*, in AA.VV., *La concezione della povertà nel Medioevo*, a cura di O. CAPITANI, Bologna, 1974, 1-34; L. CHEVALIER, *Classi pericolose: Parigi nella rivoluzione industriale*, Roma-Bari, 1976; J.P. GUTTON, *La società e i poveri nei secoli cruciali dell'Europa moderna*, Milano, 1977 [ed. orig. 1974]; G. POLITI-M. ROSA-F. DELLA PERUTA (a cura di), *Timore e carità. I poveri nell'Italia moderna* (Atti del convegno «Pauperismo e assistenza negli antichi stati italiani», Cremona, 28-30 marzo 1980), Cremona, 1982; B. GEREMEK, *La stirpe di Caino. L'immagine dei vagabondi e dei poveri nelle letterature europee dal XV al XVII secolo*, Milano, 1988; F.M. DI SCIULLO, *Il merito e la frusta: assistenza, disciplina e mobilità sociale nel pensiero politico del Settecento*, Roma, 2000; A. PASTORE, *Le regole dei corpi, Medicina e disciplina nell'Italia moderna*, Bologna,

2006; A. CERNIGLIARO (a cura di), *Il 'privilegio' dei 'proprietari di nulla'. Identificazione e risposte alla povertà nella società medievale e moderna* (Atti del convegno, Napoli, 22-23 ottobre del 2009), Napoli, 2010.

Sul rapporto tra codice civile e legislazione sociale nell'emersione della questione sociale v. C. VANO, *Riflessione giuridica e relazioni industriali fra Otto e Novecento: alle origini del contratto collettivo di lavoro*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Ottocento e Novecento*, Napoli, 1986, 127-156; P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro, vol. 1: La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale, 1865-1920*, Milano, 2006; P. MARCHETTI, *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e stato sindacale*, Milano, 2006; G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2007; in particolare sulla legislazione sociale dell'Italia liberale v. L. MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale*, in *Quaderni fiorentini*, 3-4/1974-75, 103 ss.; T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della Nuova Italia, 1876-1900*, Napoli, 1988; N. CONTIGIANI, *La forzatura delle pareti domestiche e la cittadinanza "mediata"*, in P. PASSANITI (a cura di), *Lavoro e Cittadinanza Femminile: Anna Kuliscioff e La Prima Legge Sul Lavoro Delle Donne*, Milano, 2016, 99-121; I. STOLZI, *La parità ineguale. Il lavoro delle donne in Italia fra storia e diritto*, in *Studi storici*, 2/2019, 253-288.

Sull'avvio e sul governo dell'assistenza e della previdenza (prima private e poi pubbliche) v. C. SCHWARZENBERG, *Breve storia dei sistemi previdenziali in Italia*, Torino, 1971; S. LEPRE, *Le difficoltà dell'assistenza. Le opere pie in Italia fra '800 e '900*, Roma, 1988; L. SPINELLI (a cura di), *Enti di assistenza ed enti ecclesiastici (1890-1977). Una ricerca di legislazione, dottrina, prassi amministrativa e giurisprudenza*, Modena, 1983; C. BERSANI, *Il pluralismo dei soggetti: modello dell'opera pia e disciplina della personalità giuridica dai codici pre-unitari all'unità*, Milano, 1997; L. MANNORI-B. SORDI, *Giustizia e amministrazione*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, 2003, 59 ss.; A. CIUFFETTI, *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia; XVI-XX secolo*, Perugia, 2004; A. FIORI, *Poveri, opere pie e assistenza: dall'Unità al Fascismo*, Roma, 2005.

In particolare sulla storia della medicina e della sanità in Italia v. G. COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia: dalla peste nera ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2016); G. VICARELLI, *Alle radici della politica sanitaria in Italia: società e salute da Crispi al Fascismo*, Bologna, 1997.

Sulla politica sociale del Fascismo v. V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista: l'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, 1981 e ID., *Le donne nel regime fascista*, Venezia, 1993; C. GIORGI, *La previdenza del regime: storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, 2004; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 2007; I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri*

e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista, Milano, 2007; D. LA BANCA, *La giornata della madre e del fanciullo. Un esempio di propaganda fascista*, in *Genesis*, 1/2007, 157 ss.

In generale sui modelli di *welfare state* e per le vicende dell'Italia repubblicana v. A. FRENI-G. GIUGNI, *Lo Statuto dei lavoratori: Commento alla legge 20 maggio 1970*, Milano, 1971; S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, 1999; G. GIUGNI, *La lunga marcia della contrattazione*, Bologna, 2003; G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia: storia e documenti*, 2 voll., Manduria, 2003; C. GIORGI-G. MELIS-A. VARNI (a cura di), *L'altra metà dell'impiego: la storia delle donne nell'amministrazione*, Bologna, 2005; L. GAETA-A. VISCOMI, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. RITTER (a cura di), *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 2007; F. CONTI-G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Firenze, 2007; R. NUNIN-E. VEZZOSI (a cura di), *Donne e famiglie nei sistemi di welfare: esperienze nazionali e regionali a confronto*, Roma, 2007; M. DELLAVALLE, *Le radici del servizio sociale in Italia: l'azione delle donne: dalla filantropia politica all'impegno nella Resistenza*, Torino, 2008; W. BEVERIDGE, *Alle origini del welfare state. Il rapporto su Assicurazioni sociali e servizi sociali*, con saggi di U. ASCOLI-D. BENASSI-E. MINGIONE, Milano, 2010; S. e V. ZAMAGNI, *Famiglia e lavoro: opposizione o armonia?*, Cinisello Balsamo, 2012; P. GINSBORG, *Famiglia novecento: vita familiare, rivoluzione e dittature 1900-1950*, Torino, 2013; M. MINESSO (a cura di), *Welfare Donne e Giovani in Italia e in Europa nei sec. XIX e XX*, Milano, 2015; A. MANFREDI, *Senza Lavoro: la disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, 2016; T. TOFFANIN, *Fabbriche invisibili: storie di donne, lavoranti a domicilio*, Verona, 2016.