Quando l'Italia voleva sconfiggere la disoccupazione

17/12/2013 [social and political notes]

Può sembrare strano, ma nel corso del Novecento, in alcuni circostanze particolari, l'Italia ha saputo porsi in una posizione tutt'altro che di retroguardia nella sperimentazione di nuove forme di contrasto alla disoccupazione. Penso in particolare a tre momenti, corrispondenti ad alcuni anni della prima metà del secolo scorso: il 1906, il 1919 e il biennio 1946-1947.

A Milano, nell'ottobre del 1906, si tenne il primo congresso internazionale per la lotta contro la disoccupazione. Si trattò di una novità assoluta. Il consesso internazionale, organizzato dalla Società Umanitaria (ente filantropico nato nel 1893) aveva l'obiettivo di favorire la sinergia fra diversi specialisti della materia e di predisporre strumenti di contrasto al fenomeno. Fu un evento spartiacque, perché all'inizio del Novecento, in Italia come altrove, l'idea che la disoccupazione fosse un fenomeno involontario e non il frutto di una scarsa propensione al lavoro era ancora un'acquisizione recente e precaria. Per tutta la prima fase della storia del capitalismo il problema dei senza lavoro, sconfinando nel più ampio tema del pauperismo, non era percepito come un fenomeno degno di particolare attenzione e di cui la collettività e i pubblici poteri dovessero farsi pienamente carico. Lo dimostra anche l'evoluzione della lingua, dal momento che fino a buona parte dell'Ottocento il termine "disoccupato", tradizionalmente usato in contesti estranei rispetto a quello dell'economia politica, poteva anche assumere il significato di "ozioso" o "nullafacente".**[1]**

Nel 1919, in seguito agli sconvolgimenti e ai traumi della Grande guerra, in un contesto sociale ed economico caratterizzato da un brusco aumento delle file dei senza lavoro (ancora in gran parte lavoratori agricoli, di ritorno dal fronte), l'Italia fu il primo paese occidentale a varare una legge per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione rivolta a una larga platea di soggetti. È vero che il Regno Unito aveva già introdotto, nel 1911, un analogo schema assicurativo; si trattava però di un esperimento che riguardava solo limitate categorie di lavoratori. La legge italiana del 1919 prevedeva una tutela per tutti i lavoratori (di entrambi i sessi) fra i 15 e i 65 anni, inclusi i contadini, gli operai e gli impiegati, con la sola eccezione dei pubblici dipendenti, dei lavoratori a domicilio e degli addetti ai servizi domestici. Si trattava di una legge ambiziosa, figlia degli assetti corporativi sorti duranti il conflitto, e nata nel clima di montante conflittualità sociale del primo dopoguerra. Sebbene con la normativa del 1919 il nostro Paese avesse per molti versi anticipato alcune delle indicazioni dell'International Labour Office, in questo caso il primato dell'Italia si rivelò effimero. La legge del 1919 rimase in molti casi inapplicata, specie nei contesti rurali, probabilmente anche a causa della generale arretratezza del tessuto economico e della radicalizzazione dello scontro di classe. Nel 1923, a un anno dalla marcia su Roma, sarebbe stato il governo fascista a smantellare definitivamente la normativa sulla previdenza, riorganizzandola poi, negli anni seguenti, all'interno della cornice della politica economica corporativa. Durante il ventennio fascista, in un contesto politico favorevole all'aumento delle nascite e al mantenimento di bassi salari, la lotta alla disoccupazione di fatto non fu niente di più che un slogan propagandistico.**[2]**

Dopo il disastro della seconda guerra mondiale, in un'Italia dove le schiere di disoccupati si contavano a milioni, una classe politica di alto profilo seppe rifondare attorno al diritto al lavoro l'intero ordinamento giuridico del Paese. Tra il 1946 e il 1947 l'attività dell'Assemblea costituente fu un momento alto di elaborazione programmatica, in cui il contrasto alla disoccupazione venne interpretato come cardine della costruzione della democrazia. Il contributo dei comunisti, e di Palmiro Togliatti in particolare, fu decisivo al riguardo. Soltanto guardando al superamento delle forme capitalistiche della produzione era possibile concepire un'Italia realmente "fondata sul lavoro" (art. 1 della Costituzione), in cui "la Repubblica riconosce[sse] a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove[sse] le condizioni [in grado di rendere] effettivo questo diritto" (art. 4).**[3]** L'apporto innovativo della componente più avanzata dell'Assemblea costituente si evince con chiarezza dalle parole usate da Togliatti nella sua proposta iniziale dell'articolo citato. Il secondo comma così recitava: "allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività".**[4]** Fu questa ispirazione, di marca schiettamente collettivista, ad aver fatto (e a fare tuttora) della

Costituzione repubblicana del 1948 un modello insuperato per lo Stato sociale democratico, in cui il contrasto alla disoccupazione trova il più alto riconoscimento fra i principi supremi dell'ordinamento giuridico.**[5]**

Le epoche sin qui richiamate – l'età giolittiana, il primo e il secondo dopoguerra – oltre a essere diverse fra loro sono anche lontane dalle circostanze politiche, sociali ed economiche di oggi. Nonostante ciò, volgere lo sguardo all'indietro, a questi tre momenti della storia italiana del Novecento, non è un esercizio puramente accademico: serve invece a mostrare che la disoccupazione, come tutti i fenomeni sociali, è un prodotto storico, e come tale si trasforma non solo nelle sue dinamiche reali, ma anche nelle forme della sua rappresentazione e negli strumenti pensati per contrastarlo. Perché un tema come quello della disoccupazione sia posto al centro del dibattito pubblico è determinante l'esistenza di un'organizzazione dei lavoratori e di una volontà politica in grado di imporre il tema all'ordine del giorno e di proporre validi strumenti di contrasto. Se in Europa l'Italia vorrà di nuovo tentare di dare un contributo alla lotta alla disoccupazione dovrà iniziare un cammino che preveda la consapevolezza dei passi già compiuti in passato, e che non rinneghi i momenti più alti della propria storia, come l'elaborazione dei principi costituzionali.

**Università degli Studi Roma Tre*

[1] A questa prima fase della storia della disoccupazione in Italia è dedicata la mia ricerca di dottorato: M. Alberti, *La "scoperta" dei disoccupati. Alle origini dell'indagine statistica sulla disoccupazione nell'Italia liberale (1893-1915)*, Firenze University Press, Firenze 2013. [2] Cfr. S. Musso, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino 2004, pp. 171-273; G. Gozzini, *Le politiche di welfare per l'industria,* in *Storia d'Italia*. Annali, 15, L'industria, Einaudi, Torino 1999, pp. 1188-1197. [3] Cfr. da ultimo le riflessioni di G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino 2013. [4] P. Togliatti, *Discorsi alla Costituente*, Editori Riuniti, Roma 1973, p. 37. [5] Costantino Mortati, in occasione della prima inchiesta parlamentare sulla disoccupazione, affermò che il principio costituzionale del diritto al lavoro implica l'obbligo giuridico dello Stato di porre in essere politiche economiche finalizzate al raggiungimento della piena occupazione. "Il diritto al lavoro presuppone la convinzione che l'equilibrio nel mercato del lavoro non si possa attendere dallo spontaneo giuoco dei fattori che operano a determinarlo, poiché questi possono in determinate circostanze porsi essi stessi come causa di disoccupazione, e perché in ogni caso l'esperienza mostra come la riequilibrazione successiva alle crisi si effettui lentamente, lasciando per lunghi periodi di tempo vaste masse di cittadini privi di lavoro" (C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, *La disoccupazione in Italia. Studi speciali*, vol. IV, tomo 1, Camera dei Deputati, Roma 1953, pp. 85-86).