

# MARIO ABBIATE NEL NOVANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ISTITUZIONE DEL MINISTERO PER IL LAVORO E LA PREVIDENZA SOCIALE

FLAVIO QUARANTA\*

## Premessa

“Per l'avvenire della legislazione del lavoro, per lo sviluppo della previdenza e della mutualità in Italia ritengo necessaria un'azione di governo più intensa e vigorosa, ricca di particolari competenze e dotata di mezzi adeguati.

Per averla è necessaria la separazione del Ministero d'agricoltura da quello del lavoro e della industria. Non sarà ancora il Ministero del lavoro vagheggiato; ma sarà un passo verso la costituzione di un Ministero del lavoro indipendente. Il quale non deve, né può essere, onorevole Cabrini, un Ministero di classe. In questo dissento profondamente. Io non comprendo come vi possano essere Ministeri di classe: il Ministero è l'organo direttivo di uno dei rami dell'amministrazione pubblica: è al di sopra delle classi.

Presiedere il lavoro nazionale significa dirigere un supremo interesse del paese, cioè di tutte le classi che il paese compongono”<sup>1</sup>. Queste parole, pronunciate dall'on. Mario Abbiate alla Camera dei Deputati, il 12 maggio 1910, evidenziano un problema sentito da tempo dalla classe politica giolittiana più aperta alle riforme sociali, quella cioè di scorporare dal ministero di Agricoltura, industria e commercio, organismo dalle competenze indefinite e illimitate, un apposito dicastero esclusivamente votato alle competenze in materia di lavoro. Tale auspicio - com'è noto - si realizzerà soltanto dieci anni più



\* INAIL - Sede di Vercelli.

<sup>1</sup> ATTI PARLAMENTARI - CAMERA DEI DEPUTATI, Leg. XXIII, *Discussioni*, tornata del 12 maggio 1910, p. 6789.

tardi, seppur in un profondo e mutato contesto politico-sociale, segnato dolorosamente dalle conseguenze della prima guerra mondiale<sup>2</sup>.

Novant'anni fa, dunque, sebbene la legge n. 372 dell'11 luglio 1914 avesse stabilito che il numero dei ministeri avrebbe potuto modificarsi solo con legge ordinaria, con regio decreto legge n. 700 del 3 giugno 1920, sotto gli auspici dell'ultimo Governo Nitti, nasceva il ministero per il Lavoro e la previdenza sociale<sup>3</sup>. Il fatto che si fosse scelta la via della decretazione d'urgenza, scavalcando di fatto le prerogative parlamentari, non deve stupire più di tanto poiché già per alcuni fondamentali provvedimenti di natura previdenziale emanati in quel periodo (come l'istituzione delle assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni agricoli, nel 1917, nonché invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, nel 1919) era stato necessario intervenire con immediatezza, sia per testimoniare la riconoscenza del paese nei confronti delle classi popolari, contadine soprattutto, che più di altre avevano sofferto le conseguenze della guerra, sia per arginare la drammatica violenza dello scontro sociale in atto<sup>4</sup>.

La presente rivista, allora denominata *Rassegna della previdenza sociale*, accolse positivamente il nuovo ministero, nonostante avesse riscontrato un certo "aggruppamento degli uffici", razionale ma affrettato a causa della rapida costituzione, dichiarandosi lieta "della determinazione del Governo che tornerà certamente gradita alle classi industriali e lavoratrici, come lo è ai vari Istituti che si occupano della gestione delle assicurazioni sociali"<sup>5</sup>. L'articolo evidenziava come il problema degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali - queste ultime, come è noto, allora non erano ancora tutelate nel nostro ordinamento - si sarebbe presto imposto al nuovo ministero, nutrendo però fiducia che esso si sarebbe studiato nelle sue particolari peculiarità che lo distinguevano da ogni altro problema di previdenza sociale. E concludeva: "L'assicurazione contro gli infortuni, che fu la prima assicurazione sociale adottata in Italia e che da oltre un ventennio si applica in forma obbligatoria, dovrà essere considerata in base alla esperienza compiuta e non confusa con altre forme di assicurazione da cui si dif-

2 Sulla lunghissima gestazione di un dicastero con specifica competenza nel campo della legislazione sociale, le cui origini possono farsi risalire al 1869 con la creazione della Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e lavoro, vedi D. MARUCCO, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2008, pp. 179-190.

3 Abbiate agì probabilmente su suggerimento di Turati, che lo invitò ad accettare il ministero purché ottenesse da Nitti lo scorporo da quello dell'Industria, al fine di esercitare meglio la sua attività. Cfr. A. CANAVERO, *Il Consiglio superiore del lavoro nel contesto politico e sociale del primo dopoguerra*, in *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di G. VECCHIO, Milano, 1988, pp. 311-312.

4 Sulla decretazione d'urgenza del periodo, vedi G. SILEI, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti. I. Dall'Unità al fascismo*, Manduria-Bari-Roma, 2003, pp. 177-198.

5 *Rassegna della previdenza sociale*, n. 6, 1920, p. 3. Nata col nome di *Bollettino* nel gennaio del 1914, la *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, decana tra i periodici editi dagli enti previdenziali, ebbe nel tempo varie denominazioni: *Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale*, *Rassegna sociale*, *Rassegna della previdenza sociale*, *Infortuni e malattie professionali*, fino ad arrivare, nel 1944, a quella attuale.

ferenza per il carico dei contributi e per le caratteristiche necessità tecniche e di applicazione. Su questo problema ormai già maturo attendiamo fiduciosi l'opera del nuovo Ministro On. Labriola, cui inviamo un deferente saluto, come un caldo elogio rivolgiamo all'On. Abbate che, nel breve periodo di permanenza al Governo, riuscì ad effettuare l'istituzione del nuovo Ministero”<sup>6</sup>.

## 1. Le prime esperienze politico-amministrative

Il senatore Mario Abbate, cui la rivista mandava “un caldo elogio”, è stato dunque l'ideatore nonché il primo titolare del ministero del Lavoro e della previdenza sociale nella storia del nostro paese. Nonostante gli incarichi di prestigio ricoperti, per oltre mezzo secolo, nei più alti consessi nazionali ed internazionali, manca ancora una biografia scientifica relativa a questo pioniere dello Stato sociale, soprattutto per ciò che concerne gli esordi inerenti alla sua vocazione politica<sup>7</sup>. Era nato a Genova il 14 febbraio 1872 dal garibaldino Giuseppe Abbate ed Erminia Montalenti, originari di Caresana, oggi in provincia di Vercelli, allora in provincia di Novara<sup>8</sup>. Conseguita la maturità classica a Casale Monferrato, dove si era trasferito con la famiglia, si laureò in Legge, nel 1893, presso l'Università degli studi di Torino. Esercitata per breve tempo la pratica forense, lasciò ben presto l'avvocatura per dedicarsi alla vita pubblica vercellese. Entrato nel consiglio comunale di Caresana nel 1895, quattro anni dopo era stato eletto deputato del locale consorzio irriguo. Sempre nel 1899 era stato chiamato a ricoprire il prestigioso incarico di membro della Giunta provinciale amministrativa di Novara, dove iniziò a dimostrare l'altezza della sua cultura giuridica. Essendo la carica incompatibile con quella di consigliere comunale, dovette dimettersi, per conseguenza, da consigliere di Caresana. Nel giugno del 1900 fu tra i fondatori dell'Associazione popolare liberale vercellese, tra i cui scopi vi era l'attuazione delle riforme sociali richieste dai tempi, con particolare attenzione all'istruzione elementare, da rendersi effettivamente obbligatoria, al fine di educare il popolo, rendendolo cosciente non solo dei suoi doveri ma soprattutto dei suoi diritti. È significativo che, tra gli scopi dello statuto dell'Associazione, ve ne fosse uno di straordinaria attualità: all'art. 3, punto *p*) era citato espressamente l'obiettivo di “un'ardita e vigorosa semplificazione del-

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Purtroppo la sua voce è ignorata dal *Dizionario biografico degli Italiani*, anche nel successivo *Primo supplemento A-C*. In assenza di uno studio storico completo sulla sua persona, per le note biografiche cfr. G.M. BALDI, *Mario Abbate nel suo tempo e contro il suo tempo*, Vercelli, 1958 e, più recentemente, *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista, A-B*, a cura di E. GENTILE, E. CAMPOCHIARO, Napoli, 2004, pp. 95-101.

<sup>8</sup> COMUNE DI GENOVA, Archivio storico dell'Ufficio di stato civile, Atti di nascita, reg. prot. n. 201, *Abbate Mario di Giuseppe*.

l'ordinamento burocratico, per renderlo meno costoso, più agile e sollecito"<sup>9</sup>. Consigliere provinciale, nel 1902, dei mandamenti di Stroppiana e Desana, nel 1905 venne eletto consigliere comunale a Vercelli.

La sua vocazione politica fu sempre contraddistinta da un profondo senso di socialità che sfociò in una costante e sensibile, ma mai paternalistica, attenzione verso i problemi del lavoro e dei suoi protagonisti. A questo concorse senza dubbio la sua formazione appresa nel clima culturale di quel laboratorio di Economia politica dell'Università subalpina, dove venivano analizzati scientificamente i fenomeni sociali del tempo, a cominciare dalla regolamentazione dei rapporti di lavoro. Già nel 1897 aveva chiesto ed ottenuto l'adesione all'Associazione operaia di mutuo soccorso di Vercelli, dove era stato iscritto suo zio Carlo<sup>10</sup>. Abbiate, lungi da considerare i sodalizi operai "foglie secche" sul grande albero della previdenza, secondo l'irriverente definizione di Enrico Ferri, ritenne che esse potessero assumere ancora un ruolo importante nella società. Per nulla convinto che avessero esaurito il loro compito, le società di mutuo soccorso potevano costituire uno strumento efficace per affrontare la questione sociale, a patto però che si rinnovassero e che si proponessero nuovi obiettivi.

Nel giugno del 1900 partecipò a Milano al primo Congresso nazionale della previdenza, delegato della società operaia di Stroppiana, nel quale si stabilì la creazione della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso. Entrato l'anno successivo nella commissione esecutiva, la Federazione delle mutue fu il decisivo trampolino di lancio per la sua carriera politico-amministrativa: nel 1903, infatti, insediandosi ufficialmente il Consiglio superiore del lavoro (istituito insieme all'Ufficio governativo del lavoro con legge n. 246 del 29 giugno 1902) Mario Abbiate, delegato della Federazione, fu tra i primi a comprendere come quel consesso avrebbe potuto diventare teatro idoneo per uno schema d'azione politico-amministrativa ancora privo di sedi deputate. Ne fu componente autorevole per tutta la sua durata, cioè per un ventennio, quando nel 1923 venne soppresso dal fascismo. Membro del comitato permanente, partecipò assiduamente a tutti i lavori del Consiglio, compiendo importanti inchieste sulle condizioni dei lavoratori italiani, dai contadini ai solfatori, dai fornai agli addetti del tabacco, diventando primo firmatario, nel 1910, di una proposta di riforma del Consiglio stesso, con Angiolo Cabrini e Cesare Saldini, nella quale veniva ipotizzata la sua trasformazione, seppur a livello embrionale, in una camera corporativa<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> ASSOCIAZIONE POPOLARE LIBERALE VERCELLESE, *Statuto*, Vercelli, 1900. Ringrazio il prof. Francesco Rigazio per la cortese segnalazione.

<sup>10</sup> Sulle origini della società operaia di Vercelli, cfr. *L'Associazione generale degli operai di Vercelli per mutuo soccorso ed istruzione dal 1851 al 1921*, a cura di M. CASSETTI, Vercelli, 1981.

<sup>11</sup> Su quel primo tentativo di riforma organica del Consiglio superiore del lavoro, vedi S. SEPE, *Stato e sindacato nell'amministrazione del lavoro. Il problema della rappresentanza nel Consiglio superiore del lavoro (1910)*, Roma, 1995.

## 2. Deputato al Parlamento

Esponente della corrente liberale progressista, che aveva come organo d'informazione il giornale vercellese *La Sesia*, Abbiate arrivò giovanissimo al Parlamento italiano, essendo stato eletto deputato nella XXIII legislatura a trentasette anni, nelle elezioni del 1909 in cui riuscì a prevalere sul candidato del partito liberale moderato, Piero Lucca<sup>12</sup>. Memorabili furono alcuni suoi interventi parlamentari. Il 12 maggio 1910, ad esempio, in occasione della discussione sul disegno di legge relativo allo stato di previsione della spesa del ministero di Agricoltura, industria e commercio, il deputato vercellese auspicò per l'avvenire della legislazione sociale in Italia, un'azione di governo più intensa e vigorosa, corredata da necessarie competenze e mezzi finanziari adeguati. In quell'occasione - come abbiamo visto nella premessa - Mario Abbiate propose la razionalizzazione del ministero di Agricoltura, separandolo da quello del Lavoro, non volendo fare però del novello ministero un dicastero di classe ma l'organo direttivo di uno dei rami della pubblica amministrazione. Non solo, constatato come la libera previdenza operaia rappresentata dal risparmio privato fosse inadeguata per la classe lavoratrice, s'imponeva sempre più la necessità di optare per l'obbligatorietà, non comprendendo il perché si dovessero lasciare alle società private le assicurazioni attive mentre lo Stato avrebbe dovuto occuparsi di quelle passive. Come non vedere, in quest'affermazione, un'anticipazione di quello che sarà uno dei punti qualificanti del futuro Governo Giolitti, vale a dire la nascita dell'Ina, l'Istituto nazionale delle assicurazioni<sup>13</sup>?

Esattamente un anno dopo, il 12 maggio 1911, Abbiate fece un discorso ancor più ricco di contenuti che, per temi trattati ed efficacia di esposizione, venne ripreso su tutti i principali organi di informazione nazionali. Rivolto al ministro di Agricoltura, industria e commercio, Francesco Saverio Nitti, disse apertamente che lo Stato doveva fare decisamente di più per la previdenza operaia nell'ambito della legislazione sociale. Constatando come la previdenza in Italia poggiasse quasi esclusivamente sulla Cassa nazionale di previdenza e sulle società di mutuo soccorso, fece voti affinché si addivenisse all'obbligatorietà delle assicurazioni, sull'esempio della tutela contro gli infortuni sul lavoro nell'industria, il cui principio era stato sancito con legge n. 80 del 17 marzo 1898. Detto questo, Abbiate ritenne di non trascurare la libera previdenza in Italia, per un duplice

<sup>12</sup> Nelle elezioni del 7 e 14 marzo 1909, nel Collegio di Vercelli, Abbiate ottenne al primo scrutinio 2.358 voti, contro i 2.654 del deputato uscente, on. Lucca e i 1.737 del leader socialista Cugnolio. Non avendo mantenuto l'on. Lucca la sua candidatura nella seconda votazione, Abbiate fu in Italia il deputato che ottenne più voti ai ballottaggi, con 4.219 preferenze. Cfr. MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO - DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica delle elezioni generali politiche alla XXIII legislatura (7 e 14 marzo 1909)*, Roma, 1909, p. 61.

<sup>13</sup> Sulla nascita dell'Ina, cfr. A. SCIALOJA, *L'Istituto nazionale delle assicurazioni ed il progetto giolittiano di un monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita*, in *Quaderni storici*, n. 18, 1971, pp. 971-1027 e s. POTITO, *Il primo Beneduce 1912-1922*, Napoli, 2004, pp. 19-67.

motivo. Il primo, ovviamente, nasceva dal fatto che, seppur ci si era convertiti un po' tutti al modello tedesco, sull'esempio di Luzzatti, per ciò che concerne le tutele della vecchiaia, malattie e invalidità, ancora nulla di fatto era stato statuito circa l'obbligatorietà. La proposta governativa di un monopolio delle assicurazioni sulla vita stava già incontrando forti opposizioni - come facilmente intuibile - per gli interessi finanziari privati che avrebbe colpito e spingere oltre misura in questa direzione avrebbe potuto non pagare alle prossime scadenze elettorali. Il secondo motivo scaturiva proprio dalle parole pronunciate dal ministro Nitti in occasione dell'inaugurazione dell'Esposizione internazionale di Torino, nel cinquantenario dell'Unità, evocanti la crescita economica e sociale del popolo italiano. Ora, proprio per il bene futuro degli Italiani, Abbiate chiedeva sostanzialmente a Nitti quattro ordini di provvedimenti: diffusione della previdenza sociale, miglioramento tecnico ed economico delle società di mutuo soccorso, sostegno alla mutualità scolastica e, soprattutto, valorizzazione di quella agraria. Riguardo quest'ultimo settore, Abbiate pregò il ministro di affrettare la discussione sul disegno di legge Luzzatti-Raineri al fine di poter dare, anche per il settore agricolo, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, di cui la sua Vercelli aveva dato buoni frutti grazie all'opera della Cassa mutua infortuni agricoli, la prima ad essere stata approvata in Italia. Abbiate concluse la sua perorazione nei confronti della mutualità agraria esortando Nitti a far approvare, insieme all'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, l'obbligatorietà della costituzione di mutue regionali d'agricoltori per l'esercizio di quel ramo di previdenza. Così facendo non solo avrebbe allontanato le mire degli assicuratori privati, che avrebbero avuto buon gioco a speculare su un terreno ancora vergine, ma avrebbe soprattutto salvaguardato le mutue già esistenti che, pur in presenza di obbligo assicurativo, non necessariamente sarebbero state poste in liquidazione<sup>14</sup>.

### 3. Scuola e previdenza

Tra i quattro ordini di provvedimenti evocati da Abbiate, sui quali avrebbe dovuto concentrarsi meglio l'azione di governo, era espressamente menzionata la mutualità scolastica. Convinto del pieno coinvolgimento della scuola elementare nella ricezione della nascente legislazione sociale, egli si fece promotore per l'istituzione, anche nel nostro paese, di questa singolare forma di previdenza, nata in Francia alla fine dell'Ottocento. In questa sua battaglia non era certo solo, avendo ricevuto la benedizione di Luigi Luzzatti, indiscusso apostolo della cooperazione e del mutualismo in Italia. L'idea di introdurre nelle classi contributi

<sup>14</sup> ATTI PARLAMENTARI - CAMERA DEI DEPUTATI, Leg. XXIII, *Discussioni*, tornata del 12 maggio 1911, pp. 13930-13931.

che avrebbero dovuto garantire, nell'immediato, forme di mutuo soccorso nei confronti degli scolari ammalati e costituire, a lunga scadenza, un ponte per il passaggio alla previdenza generale, va inquadrata nel rilancio della scuola primaria avviato in quegli anni su sollecitazione di un ampio arco di forze politiche e sociali, di orientamento socialista o liberale, consapevoli che essa dovesse essere sostenuta da una serie di attività complementari che fornissero non solo supporto culturale, ma anche aiuto economico e guida morale agli scolari e alle loro famiglie<sup>15</sup>.

Convinto che la mutualità scolastica avrebbe potuto sostenere e soccorrere efficacemente l'attività delle società di mutuo soccorso, soprattutto nel ramo previdenza, Abbiate aveva incominciato ad interessarsi ad essa intorno al 1908, quando era consigliere comunale a Vercelli. Membro autorevole del comitato direttivo della Federazione italiana delle mutue, perorò la causa della mutualità scolastica all'interno della Federazione stessa, alla quale chiese di affiliarla. Al primo, storico convegno nazionale della mutualità scolastica, tenutosi a Piacenza il 15 novembre 1908, promosso da Mario Casalini, ideatore della locale mutualità scolastica, sotto la presidenza di Luzzatti, sempre attento ad ogni novità in campo previdenziale, Mario Abbiate - al cospetto dei delegati delle più importanti associazioni di mutuo soccorso italiane - prese la parola su questo tema, esortando la nascita della mutualità giovanile su tutto il territorio nazionale<sup>16</sup>. Successivamente, in occasione del secondo convegno nazionale sulla mutualità scolastica, tenutosi sempre a Piacenza, il 14 novembre 1909, il neo deputato piemontese volle illustrare ai congressisti lo schema dello statuto della costituenda mutualità scolastica vercellese, da lui personalmente redatto, che sarebbe servito - a suo giudizio - da modello per la futura legge. L'associazione, in particolare, dietro versamento settimanale di 10 centesimi, di cui 5 destinati al mutuo soccorso, 5 alla previdenza, avrebbe corrisposto alle famiglie un sussidio giornaliero di 40 centesimi, in caso di malattia del piccolo socio, ma con una particolarità: ogni alunno, appena ammesso a farvi parte, sarebbe stato iscritto, a cura della società stessa, alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, nel ruolo della mutualità<sup>17</sup>. Quindi, invece di aspettare il compimento del dodicesimo anno d'età, termine del ciclo obbligatorio di studi elementari, i bambini venivano iscritti immediatamente alla progenitrice dell'attuale Inps. Oggi la cosa potrebbe far sorridere, allora sembrò destare parecchio interesse, soprattutto perché quei contributi sarebbero serviti ad incrementare gli asfittici bilanci

<sup>15</sup> Vedi, per il periodo in questione, E DE FORT, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, 1996, pp. 199-309.

<sup>16</sup> Per gli atti, vedi *Convegno nazionale della Mutualità Scolastica (15 Novembre - Piacenza - 1908) sotto la presidenza di S.E. Luigi Luzzatti*, Piacenza, 1909.

<sup>17</sup> A differenza del primo convegno nazionale, non risultano essere stati pubblicati gli atti ufficiali. Per gli interventi dei relatori, cfr. *Libertà. Corriere di Piacenza* del 16 novembre 1909, p. 2 e *La Sesia* del 16 novembre 1909, p. 1.

della Cassa nazionale di previdenza che, in regime di volontarietà, stentava a dotarsi di risorse finanziarie sufficienti per garantire le future pensioni operaie. Nella tornata del 22 giugno 1910, il ministro di Agricoltura, industria e commercio, Giovanni Raineri, presentò alla Camera il disegno di legge *Provvedimenti per la mutualità scolastica* di cui Mario Abbiate fu relatore ufficiale alla Camera il giorno 25 giugno 1910. Approvato il 6 luglio 1910, passò due giorni dopo all'altro ramo del Parlamento dove, per la Camera alta, fu relatore il senatore Paolano Manassei. La legge sulla mutualità scolastica n. 521 del 17 luglio 1910 (recante la stessa data in cui veniva alla luce un'altra importantissima legge sociale, la n. 520 sull'istituzione di una Cassa nazionale della maternità) constava di soli quattro articoli e recepiva, in buona sostanza, i desideri espressi dal deputato vercellese. Bisognerà comunque aspettare l'emanazione del regolamento d'attuazione, approvato molto più tardi, con regio decreto n. 1088 del 18 agosto 1913, per il puntuale funzionamento delle operazioni.

Anche se, dai dati statistici in nostro possesso, la mutualità scolastica non riuscirà a coinvolgere la maggioranza delle famiglie italiane, il tentativo di integrare scuola e previdenza fu ulteriore indice del fervore di progetti intorno allo Stato sociale che ebbero luogo nell'Italia giolittiana, ove sempre più netta era la consapevolezza della necessità di superare almeno in parte le distanze nei confronti di altri Stati europei, come la Francia e il Belgio, già da tempo attive su questo versante<sup>18</sup>.

#### 4. Riformatore dello Stato sociale

Sconfitto dal candidato socialista Modesto Cugnolio nelle elezioni politiche del 1913, Abbiate continuò la sua opera di impegno civile e politico all'interno dei corpi consultivi dello Stato e delle associazioni mutualistiche di cui era dirigente. Nel tormentato periodo della prima guerra mondiale elaborò un progetto per il riordinamento della previdenza sociale, affidatogli dalla Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, di cui tenne la presidenza nazionale dal 1912 al 1920. Fondamento di questa tutela doveva essere l'assicurazione obbligatoria dei lavoratori in caso di necessità, cosa che era avvenuta per gli infortuni sul lavoro già dal 1898, ma che non si era ancora realizzata per la malattia, vecchiaia, invalidità. Una moderna previdenza sociale avrebbe finalmente ricondotto la liberazione dal bisogno di operai e contadini nell'alveo dei diritti garantiti dallo Stato, lasciando alla beneficenza, pubblica e privata, compiti sussidiari ed integrativi<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Sulle vicende della mutualità scolastica in Italia mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Quando la previdenza iniziava alle elementari. La Mutualità Scolastica Vercellese: 1910-1929*, prefazione di E. DE FORT, Roma, 2008.

<sup>19</sup> Per comprendere l'evoluzione dello Stato sociale in Italia, cfr. la classica opera di A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977; seguita da A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, 1998; S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, 1999; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, 2005.



Questo progetto era stato elaborato da Abbiate nel 1916, per incarico avuto dalla commissione esecutiva della Federazione italiana delle mutue nell'adunanza del 9 maggio. Sino allora nessuno, in Italia, aveva proposto la soluzione integrale del problema delle assicurazioni sociali. Abbiate non volle redigere un disegno di legge, ma soltanto indicare, in forma schematica, le linee essenziali di un provvedimento che potesse dare organicità alle forme di tutela per la classe lavoratrice e ai suoi familiari, duramente provate dalla tragedia della guerra, nonché l'ordinamento amministrativo delle assicurazioni sociali così come consigliato dalle allora condizioni della previdenza in Italia. Scopo del suo progetto era quello di fissare le cifre dei contributi e delle prestazioni nelle varie assicurazioni, non solo per suscitare studi e discussioni, ma soprattutto per dimostrare - grazie anche alla documentata relazione statistico-attuariale dell'ing. Guido Toja annessa al progetto - la sostenibilità di un welfare globale. Era talmente buona la struttura di riforma delle assicurazioni sociali, studiata da Abbiate, che questa rivista la pubblicò integralmente, in anteprima, già alla fine del 1917<sup>20</sup>.

La commissione esecutiva della Federazione italiana delle mutue approvò, in data 11 marzo 1918, il progetto elaborato dal suo presidente, affermando, tra le altre cose, il desiderio di vedere tradotto in realtà il coordinamento tra l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e vecchiaia con l'istituto della mutualità scolastica "permettendo di ottenere, in questo campo, risultati soddisfacentissimi con sacrifici limitati"<sup>21</sup>. A giudizio della gran parte degli studiosi della previdenza sociale in Italia, il compito svolto da Abbiate fu così serio e ben documentato che costituirà la base per ogni ulteriore discussione<sup>22</sup>. Ai sensi di questo progetto, tutti i salariati e gli impiegati d'ambo i sessi dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, compresi i lavoratori a domicilio, dovevano essere assicurati obbligatoriamente contro i danni delle malattie, degli infortuni sul lavoro, dell'invalidità e della vecchiaia. Per gli infortuni a partire dalla loro immissione al lavoro, per gli altri rami a partire dal sedicesimo anno d'età, ad eccezione dei lavoratori del settore pubblico e dello Stato per i quali quest'ultimo avrebbe dovuto provvedere direttamente a tali rischi. Sarebbero stati creati degli "Uffici delle assicurazioni sociali", a base provinciale o comunale, moderne unità polifunzionali, chiavi di volta dell'edificio della nuova previdenza sociale. Essi avrebbero avuto il compito di curare e sorvegliare le assicurazioni sociali dei lavoratori, provvedere alla costituzione e al funzionamento degli organi assicuratori ove non ancora costituiti per libera iniziativa, ripartire fra questi i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, promuovere convenzioni tra gli organi assicuratori e le istituzioni ospedaliere, nonché provvedere all'ispezione degli organi assicurato-

<sup>20</sup> M. ABBIATE, *Disposizioni fondamentali per una legge sulle assicurazioni sociali obbligatorie e sulla previdenza libera*, in *Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale*, n. 11, 1917, pp. 2213-2218.

<sup>21</sup> *La Cooperazione Italiana* del 15 marzo 1918, p. 1.

<sup>22</sup> Vedi, per tutti, A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia*, cit., p. 226.

ri. Nel progetto Abbiate, affidando ad una sola struttura il compito di raccogliere i contributi, i datori di lavoro sarebbero stati agevolati nell'adempiere a tutte le formalità prescritte dalla futura legge, evitando di compiere complicati iter burocratici tra le varie casse assicuratrici<sup>23</sup>. Come non scorgere, in questi Uffici delle assicurazioni sociali, una sorta di prefigurazione di quelle "Case del welfare", di cui oggi tanto si parla?

Tale progetto verrà, con opportune modifiche, preso in considerazione dai componenti di una commissione di esperti (nominata dal ministro dell'Industria, Giuseppe De Nava, con D.L.Lgt. 23 agosto 1917) incaricata di elaborare uno schema di legge relativo all'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Questa commissione, che molti storici del welfare denominano "Commissione Abbiate", concluse i suoi lavori nel dicembre del 1919. In essa Abbiate giocò un ruolo da protagonista, proponendo un programma "massimo" di riforma previdenziale, tuttora attuale nelle sue linee di fondo<sup>24</sup>. Gli interessi che si andavano a toccare, tuttavia, erano veramente enormi - dalla trasformazione delle Opere pie all'unificazione delle casse previdenziali - e non è un caso che, proprio in ragione della sua audacia, il progetto incontrò un grandissimo fronte d'opposizione che, alla fine, lo fece naufragare. Uno dei meriti di tutto l'impianto assicurativo elaborato da Abbiate fu quello legato, dal punto di vista di una riduzione dei costi, alla prevenzione. Scelta obbligata, certo, ma le assicurazioni sociali, se volevano diminuire il proprio costo ed avere la massima efficacia sociale, non avrebbero dovuto limitarsi solamente a funzioni curative o assistenziali, bensì avrebbero dovuto esercitare una valida azione preventiva per impedire i rischi o, comunque, ritardarli. Istruttive le sue argomentazioni espresse in commissione il 21 giugno 1919: "Non si può immaginare - disse Abbiate - che si possa parlare semplicemente di assistenza sanitaria senza prevenzione; la prevenzione entra immediatamente, e nell'avvenire si estenderà sempre più, nel campo assicurativo. Qui si tratta di costo di assicurazione: quanto più si adotteranno le forme di prevenzione, tanto si diminuirà il costo dell'assicurazione, e dall'altra parte si tutelerà la salute pubblica"<sup>25</sup>. Ecco perché si batté con tenacia per attivare sinergie logistico-normative fra tutte le istituzioni, pubbliche e private, che costellavano - e costellano tuttora - il nostro sistema di protezione sociale, al fine di permettere più elevati livelli di servizio ai cittadini, nell'ottica di una riduzione dei costi di erogazione.

<sup>23</sup> LEGA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE - FEDERAZIONE ITALIANA SOCIETÀ DI M.S., *Per la conquista delle Assicurazioni sociali. Progetto predisposto dall'On. M. Abbiate e Appunti illustrativi. Relazione attuariale dell'Ing. Comm. G. Toja*, Milano, 1918.

<sup>24</sup> Su questa commissione mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Mario Abbiate e il suo progetto globale di assicurazioni sociali (1917-1919). Un primo tentativo di riordino del sistema previdenziale italiano*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 3, 2005, pp. 449-470.

<sup>25</sup> MINISTERO PER IL LAVORO E LA PREVIDENZA SOCIALE - DIREZIONE GENERALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Atti della Commissione incaricata della preparazione di uno schema di disegno di legge. Parte II: Verbali delle adunanze della Commissione e della Sottocommissione, Adunanza del 21 giugno 1919*, Roma, 1921, p. 121.

## 5. Precursore dell'integrazione europea

Consigliere della Lega nazionale delle cooperative, per la sua alta competenza relativa ai problemi del welfare, Abbiate fu tra i componenti più attivi, oltre che del Consiglio superiore del lavoro, anche del Consiglio superiore della beneficenza e di quello della previdenza e delle assicurazioni sociali<sup>26</sup>.

I problemi della tutela legale della classe lavoratrice, tuttavia, stavano assumendo una rilevanza sociale di tale portata - basti pensare alla questione dell'emigrazione - che esorbitava ormai dai singoli confini nazionali. La vocazione internazionale dell'associazionismo mutualistico iniziò così a manifestarsi anche nel nostro paese, trovando in Abbiate il suo più entusiasta sostenitore. Tutto si giocò nel giro di pochi anni. Già nell'agosto del 1903, inviato a Liegi dalla Federazione italiana delle mutue ai festeggiamenti per il quarantesimo anniversario di fondazione di uno dei più importanti sodalizi belgi, *Les Artisans réunis*, aveva auspicato, insieme a Leopold Mabillean, presidente della Federazione francese delle mutue, la costituzione di una Federazione internazionale delle società operaie<sup>27</sup>. Al terzo Congresso nazionale della previdenza, tenutosi a Firenze nel giugno del 1904, Abbiate svolse la relazione, seguita da una mozione, intitolata "Della costituzione di una Federazione internazionale della mutualità" nella quale illustrò ampiamente gli esempi delle organizzazioni internazionali già esistenti e spiegando l'utilità di un'intesa internazionale fra i mutualisti d'Europa. La mozione fu approvata dai congressisti, che diedero mandato alla commissione esecutiva della Federazione italiana delle mutue di progettare la costituzione di una federazione mutualistica fra tutti gli Stati. Nei desideri dei promotori, questa sarebbe dovuta diventare "un grande fattore di pace fra i popoli" tale da "preparare una legislazione internazionale del lavoro"<sup>28</sup>. Rappresentante della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, ripropose, al secondo Congresso internazionale della mutualità, tenutosi a Liegi nel 1905, l'istituzione della Federazione internazionale delle associazioni mutualistiche, di cui fu nominato membro del comitato provvisorio. Abbiate si mise subito all'opera e, al terzo Congresso internazionale della mutualità, tenutosi a Milano nel settembre del 1906, tradusse in

<sup>26</sup> Sulla Lega nazionale delle cooperative, cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia. La Lega nazionale delle cooperative 1886-1925*, Roma, 1977; sul Consiglio superiore della previdenza, cfr. D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, 1984; su quello della beneficenza, cfr. A. FIORI, *Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica (1904-1923)*, in *Clio*, n. 1, 1987, pp. 93-111.

<sup>27</sup> La proposta di dare vita ad un'alleanza internazionale della previdenza fu accolta positivamente dai delegati belgi e soprattutto francesi, che posero la questione tra gli ordini del giorno al loro congresso di Nantes del 1904. Vedi in proposito G. SILEI, *La Lega Nazionale delle Cooperative e la Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso*, in *La cooperazione nell'Italia tra Otto e Novecento. Liberali e socialisti*, a cura di G. BOCCOLARI, N. ODESCALCHI, Reggio Emilia, 2003, pp. 67-89.

<sup>28</sup> *Resoconto del terzo congresso della previdenza fra le società di mutuo soccorso d'Italia*, Firenze, 26-27 Giugno 1904, Milano, 1904, p. 48.

realtà il desiderio espresso solo tre anni prima a Liegi. Toccò a lui, infatti, presentare ai convenuti lo statuto della Federazione internazionale, che venne approvato all'unanimità. Non stupisce più di tanto il fatto che, in quell'occasione, venne nominato segretario generale<sup>29</sup>. Purtroppo, di fronte alla massiccia partecipazione dei rappresentanti italiani, francesi e belgi, quasi una sorta triplice alleanza mutualistica, vi fu la mancata partecipazione della Gran Bretagna e il tiepido appoggio di altri importanti paesi quali Germania, Spagna e Stati Uniti, ciò che fece funzionare in maniera stentata la struttura federativa. Il seme gettato da Abbiate, tuttavia, non sarebbe andato disperso e, dopo la prima guerra mondiale, alcuni aspetti di particolare interesse quali, ad esempio, la "reciprocanza" dei servizi di previdenza, troveranno terreno fertile all'interno della nascente Organizzazione internazionale del lavoro<sup>30</sup>.

Grazie alla sua esperienza in campo europeo, Mario Abbiate fu inoltre nominato delegato del ministero delle Colonie presso il prestigioso Istituto internazionale di agricoltura, progenitore dell'attuale Fao, le cui basi erano state gettate a Roma con la conferenza del 28 maggio 1905. Voluto fortemente da Vittorio Emanuele III, sotto l'impulso dell'americano di origine ebraica David Lubin, che aveva esposto il progetto al direttore dell'Ufficio del lavoro, Giovanni Montemartini e, successivamente, a Luigi Luzzatti, l'Istituto aveva lo scopo di raccogliere e diffondere statistiche e informazioni sui prodotti agricoli, studiare questioni tecniche ed economiche d'interesse agricolo, nonché proporre ai governi misure vantaggiose alle classi agricole e progetti di accordi internazionali<sup>31</sup>. Il 6 maggio 1913, quando si aprì a Roma la quarta Assemblea generale dell'Istituto, sotto la presidenza di Vittorio Emanuele Orlando e con la partecipazione di 53 delegati stranieri, Mario Abbiate venne chiamato a far parte della quarta commissione, dedicata alla cooperazione, assicurazione, credito agrario e a "tutte le altre questioni concernenti i problemi economici e sociali che si riferiscono all'agricoltura"<sup>32</sup>.

Nei primi mesi del 1919, Abbiate fece parte, in qualità di tecnico, della delegazione italiana, capitanata dall'ambasciatore Mayor des Planches e Angiolo Cabrini, alla commissione legislativa del lavoro prevista dal Trattato di Versailles. Membro per un triennio del ginevrino *Bureau International du Travail*, assunse la presidenza della commissione arbitrale incaricata di risolvere le controversie sulla ripartizione del patrimonio delle assicurazioni sociali tra Francia e Germania (per l'Alsazia-Lorena) e, successivamente, tra Germania e Polonia

<sup>29</sup> Cfr. *Resoconto del terzo congresso internazionale della mutualità, Milano 21-23 settembre 1906*, Milano, 1907.

<sup>30</sup> Sulle note scritte della delegazione italiana, cfr. *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza di pace. Appunti della Delegazione italiana per il Presidente del Consiglio e per i Ministri degli affari esteri e del lavoro sulle discussioni e voti della Commissione, Parigi, 25 marzo 1919*, Roma, 1919, pp. 77-78.

<sup>31</sup> Sulle vicende di quest'organismo internazionale, cfr. L. TOSI, *Alle origini della Fao. Le relazioni tra l'Istituto Internazionale di Agricoltura e la Società delle Nazioni*, Milano, 1989.

<sup>32</sup> *La Sesia* del 9 maggio 1913, p.1.

(per l'Alta Slesia). Fedele da sempre alla sua capacità di mediare tra interessi contrapposti, nata fin dai suoi primi anni d'impegno politico-amministrativo nelle risaie vercellesi, Abbiate poteva ora mettere a frutto i suoi talenti a servizio della più grande comunità internazionale<sup>33</sup>.

## 6. Senatore e ministro del Regno

Su proposta del presidente del Consiglio, Francesco Saverio Nitti, del quale condivideva il riformismo produttivistico, Abbiate venne nominato, il 6 ottobre 1919, senatore del Regno. Egli era, allora, il più giovane tra i senatori e tali erano la sua competenza e la sua capacità che, avendo una sola legislatura dovette essere nominato per censo, ai sensi della 21<sup>a</sup> categoria dell'art. 33 dello Statuto albertino. Abbiate presiedette successivamente l'Ufficio nazionale per il collocamento, nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, istituita con R.D. n. 2214 del 19 ottobre 1919<sup>34</sup>. All'indomani della nascita della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, istituita con D.L.Lgt. n. 603 del 21 aprile 1919, sorta sulle ceneri della vecchia Cassa nazionale di previdenza e progenitrice dell'attuale Inps, Mario Abbiate sarà designato, dai datori di lavoro, vicepresidente del consiglio di amministrazione, insieme al socialista Lodovico Calda, scelto fra i rappresentanti degli assicurati<sup>35</sup>. Ministro dell'Industria, commercio e lavoro dal 22 maggio al 2 giugno 1920, con la nascita del nuovo dicastero del Lavoro e della previdenza sociale, istituito - come abbiamo visto in premessa - con R.D. n. 700 del 3 giugno 1920, ne fu nominato ministro. In quel frangente tentò di elaborare una radicale ristrutturazione del Consiglio superiore del lavoro, non solo per ciò che riguardava la composizione dell'organo, mediante il criterio proporzionale della pariteticità dei rappresentanti delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori, ma soprattutto per l'affidamento di ampi poteri di delega legislativa<sup>36</sup>. Ciò che fu veramente innovativo consistette nell'intenzione di creare un vero e proprio Parlamento tecnico, investito di funzioni legislative nonché del potere di prendere iniziative di legge. Dagli osservatori più attenti fu subito notato la radicalità della proposta poiché, in questo

33 Sulla delegazione italiana alle trattative di pace, cfr. L. TOSI, *L'Italia e la nascita della Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 3, 1997, pp. 623-656.

34 Sulle proposte di Abbiate per regolamentare il mercato del lavoro e combattere la disoccupazione, cfr. s. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Torino, 2004, pp. 176-177.

35 ARCHIVIO STORICO INPS, Delibere degli organi dell'Istituto, *Verbale del Consiglio d'Amministrazione della Cnas, 18 agosto 1919*. Abbiate restò in carica fino al 22 dicembre 1922. Sulla nascita dell'assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia, cfr. C. GIORGI, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, 2004, pp. 24-37.

36 Sul progetto di Abbiate relativo alla riforma del Consiglio superiore del lavoro, vedi D. MARUCCO, *La riforma del Senato nel primo dopoguerra: i tentativi di trasformare il Consiglio superiore del lavoro in Parlamento tecnico del lavoro*, in *Trimestre*, n. 1, 1988, pp. 262-266.

modo, si sarebbe introdotto un sistema rappresentativo di tipo nuovo, riconducibile al modello delineato dalla Costituzione di Weimar in cui, accanto ai due rami tradizionali del Parlamento, avrebbe operato un terzo corpo di natura sindacale. In quel progetto - si può affermare - erano condensati due decenni della sua carriera politica al servizio di una sola idea, la realizzazione di un ordine istituzionale che avrebbe consentito, se attuato, un'organica solidarietà degli interessi. Una sorta di patto corporativo liberamente statuito, quindi, per un'Italia economicamente forte grazie al sostegno dei suoi produttori, indotti a scambiare la sospensione della conflittualità con lo sviluppo della loro cittadinanza sociale<sup>37</sup>. Come è stato giustamente osservato, le proposte innovative di Abbiate, per essere accolte, avrebbero richiesto quella fiducia che nel decennio giolittiano aveva accomunato forze politiche e sociali di diverso orientamento, nella possibilità di avviare gradualmente riforme di vasta portata in campo economico e sociale. In un contesto radicalmente diverso, tale fiducia era ormai tramontata e, benché avesse avuto il via libera dal Consiglio dei ministri, il progetto riformista di Abbiate non poté essere presentato per la caduta del Governo Nitti. È qui appena il caso di accennare che i due suoi successori al ministero, Arturo Labriola e Alberto Beneduce, che pure ebbero a cuore il problema, non seppero, o non vollero, portarne avanti le istanze riformatrici.

In una corrispondenza da Roma, datata 16 giugno 1920, proprio all'indomani dell'avvicendamento ministeriale al Lavoro tra Abbiate e Labriola, Mario Colli Lanzi fu tra i primi a percepire l'immensa perdita di un uomo dalla grande capacità di mediazione, in un momento di fortissima tensione sociale nel paese, proprio alla vigilia dell'occupazione delle fabbriche: "Nessuno al pari di lui - scrisse - era salito al Governo circondato da un coro più unanime di simpatie. Tutti coloro, infatti, che lo videro al lavoro, presagirono, concordi, in lui, l'unico uomo che, allo stato attuale delle cose, potesse accingersi alla resurrezione spirituale ed economica del popolo lavoratore, traviato ora da così profonde e così violente agitazioni [...] Egli avrebbe fatto, se gli eventi glielo avessero permesso, tali cose che il suo nome sarebbe stato benedetto in eterno"<sup>38</sup>.

Al settimo Congresso nazionale della previdenza, tenutosi a Vicenza dal 4 al 6 dicembre 1920, Abbiate propose un ordine del giorno, votato a maggioranza, in cui cercò di collegare, ancora una volta, le società operaie alle nuove forme di previdenza sociale. Le cronache parlarono di animatissime discussioni tra i partecipanti, soprattutto in seguito ad una deliberazione che attribuiva alla Federazione carattere dichiaratamente sindacalista. In quella circostanza il senatore vercellese lasciò la carica di presidente della Federazione italiana delle mutue al socialista Carlo Azimonti. Come rilevato da Maurizio Degl'Innocenti,

<sup>37</sup> Su questo aspetto, vedi G. BERTA, *Il governo degli interessi. Industriali, rappresentanza e politica nell'Italia del nord-ovest 1906-1924*, Venezia, 1996, pp. 27-37.

<sup>38</sup> *La Sesia* del 22 giugno 1920, p. 1.

“con le dimissioni di Abbiate si chiudeva, anche simbolicamente, un ciclo storico dell’associazionismo mutualistico”<sup>39</sup>.

## 7. L’esilio in patria

Tenace assertore del suffragio universale e del sistema elettivo proporzionale, Abbiate prese le distanze dal fascismo e dalla sua ideologia perché in contrasto con le sue convinzioni di uomo rispettoso della legalità. Insieme a Filippo Turati fu a capo dell’Associazione proporzionalista e primo firmatario, in Senato, di quella “Petizione in difesa della Proporzionale e della Costituzione” (presentata alla Camera dal leader socialista il 12 maggio 1923) che segnò una tappa importante, forse la prima, nell’opposizione al fascismo. Fu uno dei pochissimi parlamentari a prendere la parola contro la legge Acerbo, il 13 novembre 1923, e a negare esplicitamente (con un memorabile discorso tenuto al Senato il 26 giugno 1924, dopo il rapimento dell’on. Matteotti) la concessione di un’apertura condizionata al governo Mussolini<sup>40</sup>. Sempre al Senato, nella tornata del 12 febbraio 1925, fece sentire chiara la sua voce contro una nuova riforma elettorale, con conseguente chiamata alle urne del popolo italiano, operata da un governo che, continuando a confondersi col partito, “ha assunto una immane responsabilità della quale non gli è lecito di chiamare giudice il popolo in un momento di compressione intimidatrice”<sup>41</sup>. Tutto ciò lo porterà ad escludersi, anche se non totalmente, dall’attività politica durante il ventennio, ritirandosi - novello Cincinnato - nelle sue tenute agricole padane. Insieme alla moglie Rosa Cambiagli, trasferì definitivamente la sua residenza a Milano e si dedicò con intensità e passione all’attività imprenditoriale nel settore agricolo, occupandosi a tempo pieno della tenuta di Buscate, nel milanese. Là, Abbiate aveva acquistato nel 1917 una villa, già appartenuta ai nobili Ordoño de Rosales, nella quale trascorreva buona parte dell’anno. La tenuta, estesa per 3.500 pertiche milanesi, acquisita soprattutto grazie alla vendita di buona parte dei suoi terreni agricoli vercellesi, fu costituita riunendo tre importanti poderi e numerose piccole proprietà. Aveva un’estensione di circa un terzo del territorio comunale ed era condotta per metà a colonia (nel 1928 erano insediate oltre ottanta famiglie coloniche) e per l’altra metà direttamente dalla proprietà. Abbiate, precursore nel campo delle bonifiche, dimostrò intelligenza e ocularità nella conduzione della tenuta, con denaro proveniente esclusivamente dal suo patrimonio e non da quello delle casse statali. Innovatore nelle tecniche agricole, nell’al-

<sup>39</sup> La citazione è in M. DEGL’INNOCENTI, *Gaetano Pieraccini. Socialismo, medicina sociale e previdenza obbligatoria*, Manduria-Bari-Roma, 2003, p. 52.

<sup>40</sup> Su queste vicende, vedi G. SABBATUCCI, *Il ‘suicidio’ della classe liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, in *Italia contemporanea*, n. 174, 1988, pp. 57-80.

<sup>41</sup> SENATO DEL REGNO, *Per la giustizia e la libertà del suffragio popolare. Discorso del Senatore Mario Abbiate pronunciato nella tornata del 12 febbraio 1925*, Roma, 1925, p. 22.

levamento del bestiame e della gelsicoltura, man mano che venne compiuta l'opera di bonifica, impiantò la risicoltura, coltivazione inedita per la zona, trasformando lunghe estensioni di terreno a bosco in prati irrigui. A Buscate, dove funzionava una fattoria che fu considerata tra le più attrezzate e moderne dell'alto milanese, fu coltivato anche il frumento, la cui produzione quasi triplicò nella conduzione diretta, se raffrontata a prima della costituzione dell'azienda<sup>42</sup>. Alla fine degli anni Venti, Mario Abbiate bonificò anche la tenuta di Pietrasanta, di cui era proprietario nel territorio di Magenta e là costruì alcune stalle modello, tra le più moderne in Italia di quel tempo, iniziando, con criteri d'avanguardia, la produzione di latte crudo. In una nota riservata della polizia del 19 maggio 1934 nella quale, pur non risultando gradito al regime, Abbiate veniva definito "bonificatore benemerito", si può notare come la sua attività di imprenditore agricolo non si sia rivolta solo alla produzione in se stessa ma, soprattutto, abbia voluto guardare alla qualità della vita di chi vi operava quotidianamente. Sorvegliato con discrezione dalla polizia fascista, nei rapporti della stessa si legge che egli era "molto ben visto da tutti i suoi coloni e dipendenti per le sue previdenze a loro favore", quasi a certificare quella che oggi viene definita la "responsabilità sociale delle imprese", nella quale è premiata dalla pubblica amministrazione, con sgravi contributivi e fiscali, l'adozione di politiche aziendali che sappiano conciliare gli obiettivi economici con quelli sociali ed ambientali<sup>43</sup>. Nel periodo passato a Buscate, Mario Abbiate soffrì molto la condizione di non poter fare attività politica liberamente e, pur non risultando essersi legato ad alcuna organizzazione antifascista, non fece assolutamente nulla che potesse far pensare ad una sua accettazione del regime, verso il quale continuò a mostrare un costante rifiuto<sup>44</sup>. Quando, nel 1943, il *Corriere della Sera* gli chiederà di compilare la scheda biografica da inserire nei suoi archivi, Abbiate, dopo aver illustrato le tappe principali della sua carriera politica e amministrativa, non esitò a proclamare la propria professione di fede: "Nulla si potrebbe dire di me se non questo, che ho professato correttamente la mia fede politica e non l'ho ripudiata né barattata mai"<sup>45</sup>.

## 8. Il ritorno

Dopo la caduta del regime e il ripristino delle libertà democratiche, chiamato a far parte della Consulta nazionale, Abbiate fu nominato senatore della

<sup>42</sup> G. LEONI, M. BOLOGNESI, *Contadini filandaie conciatori. Spunti di storia buscatese*, Buscate, 1995, p. 64.

<sup>43</sup> Per le note di polizia, vedi ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Ministero dell'Interno-Direzione Generale Pubblica Sicurezza-Divisione Polizia Politica, busta 1, fascicolo 48 (Mario Abbiate)*.

<sup>44</sup> Dalle carte di Giacomo Suardo, presidente del Senato, nonché dell'Unione nazionale fascista del Senato, Mario Abbiate viene definito "irriducibile" nei confronti del regime: cfr. M. CARDIA, *L'epurazione del Senato del Regno (1943-1948)*, Milano, 2005, p. 9.

<sup>45</sup> G.M. BALDI, *Mario Abbiate nel suo tempo e contro il suo tempo*, cit., p. 12.



Repubblica nella prima legislatura, per la III disposizione transitoria della Costituzione. Grazie alle sue capacità di amministratore, presiedette la società Montecatini, il maggiore complesso industriale italiano, dal 1945 al 1948, e le Assicurazioni Generali di Trieste, la più grande compagnia assicuratrice del paese, dal 1948 al 1953. Anche in quest'ultima veste, egli seppe precorrere i tempi. Il 13 giugno 1953, nel corso di una tornata del consiglio direttivo delle Generali, propose un ordine del giorno nel quale veniva affermata l'urgente necessità dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile degli automobilisti con libera scelta dell'istituto assicuratore, ottenendo l'unanime consenso dei presenti<sup>46</sup>. Uomo di antico stampo liberale, Abbiate non rinnegò mai la libera previdenza, anzi, pensò sempre che potesse integrarsi con quella obbligatoria dimostrando come, organicamente composte, entrambe avrebbero potuto dar vita ad una società più sicura e solidale. Nel primo numero del rinato *Bollettino* delle Assicurazioni Generali, pubblicato nell'agosto del 1950, egli dettava parole quanto mai rilevanti a questo proposito: "Risparmio, associazione e mutualità sono le basi della previdenza assicuratrice; e pure sono elementi vitali dell'umano consorzio. E la previdenza nelle varie sue forme, libere e obbligatorie, contribuendo ad instaurare la libertà dal bisogno è uno dei fondamenti della pace sociale"<sup>47</sup>.

Nell'estrema fase della sua esistenza, non dimenticherà mai, tuttavia, l'antico amore per il mutualismo operaio. In occasione del centenario della società di mutuo soccorso di Stroppiana, celebratosi nell'estate del 1953, impossibilitato ad intervenire mandò un messaggio, lui che era stato l'oratore ufficiale cinquant'anni prima, la cui parte finale racchiude e sintetizza la sua opera: "Accogliete i miei rallegramenti per il passato e i miei fervidi auguri per l'avvenire. La mutualità e fraternità rispondono al comandamento di Cristo e al dovere civile e sociale"<sup>48</sup>. Mario Abbiate morì il 5 giugno 1954 a Milano, all'età di ottantadue anni. L'ultimo suo pensiero fu per la sua cara patria. Così si concluse il suo testamento: "Saluto il mio Paese, che ho tanto amato e servito lealmente. Spero che nella libertà possa riprendere il suo glorioso cammino. Viva, viva sempre l'Italia"<sup>49</sup>.

## 9. Attualità di Abbiate

Il dibattito in corso sullo Stato sociale - è stato giustamente affermato - risente di una problematicità di non poca rilevanza, che può condizionare qualunque tentativo di riforma e cioè l'ignoranza delle sue origini. Conoscere l'esperienza dei

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 311-315. Nel nostro paese l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti sarà statuita con legge n. 990 del 24 dicembre 1969.

<sup>47</sup> M. ABBIATE, *L'augurale saluto del Presidente*, in *Bollettino delle Assicurazioni Generali*, n. 1, 1950, p. 1.

<sup>48</sup> *La Sesia* del 7 agosto 1953, p. 2.

<sup>49</sup> *La Sesia* dell'8 giugno 1954, p. 1.

protagonisti del passato, tuttavia, potrebbe essere utile sia per evitare errori che tendono ciclicamente a ripetersi nello scorrere del tempo, sia per infondere nuovi stimoli per iniziative politico-sociali relative all'edificazione di un sistema integrato di sicurezza sociale. In quest'ottica, rileggere l'opera di Abbiate può sorprendere per la sua straordinaria attualità.

Innanzitutto è da mettere in evidenza la sua attenzione al problema della semplificazione amministrativa e alla razionalizzazione degli enti gestori del welfare, per una tutela globale della classe lavoratrice. Coinvolgere la scuola e dare un'anima europea ai problemi della previdenza sono state, inoltre, altre due preziose intuizioni al fine di migliorare le condizioni dei lavoratori, attuali e futuri. Quando poi il 3 gennaio 1957, dopo un lungo iter legislativo, nascerà il Cnel, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, organo previsto dall'art. 99 della Costituzione, più di un esponente della vecchia classe dirigente liberale si ricorderà di lui e del suo impegno in materia di pluralismo e dialogo sociale.

Ma le sue parole pronunciate pochi mesi prima della conclusione dei lavori della sopra citata "Commissione Abbiate", che tante attese aveva suscitato nel paese onde edificare un'assicurazione obbligatoria contro le malattie, sembravano già aprirsi ad un concetto più ampio di garanzie sociali, verso anche a chi lavoratore non era: "l'assicurazione - disse - si esercita sugli uomini, si esercita sopra tutti i cittadini e noi non vogliamo considerare l'uomo soltanto come una macchina. L'uomo è un essere pensante, ragionante e soprattutto senziente. Noi, come in ogni organizzazione della società, tendiamo, attraverso questo particolare funzionamento [delle assicurazioni sociali] ad un elevamento progressivo dei cittadini"<sup>50</sup>. Emergeva dunque un concetto di previdenza di stampo universalistico, realizzatosi sessant'anni dopo mediante l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, con il rilievo dato alla persona umana, tale da inquadrare la sicurezza sociale in un'ottica di solidarietà generale tendente ad erogare servizi ai cittadini in caso di bisogno.

Il sistema integrale di Stato sociale concepito da Abbiate - che non esiteremmo a definire un piano Beveridge *ante litteram* - diventava quindi strumento di realizzazione per una vita dignitosa per tutti, non solo filantropica assistenza per i più deboli. L'attenzione conferita da Abbiate al tema della prevenzione, inoltre, tendeva già ad anticipare i tempi, trasformando il concetto tradizionale di tutela della malattia, in quello di tutela della salute, da intendere nella sua globalità (quello che noi oggi riteniamo comprensivo non solo della cura, ma anche della prevenzione, riabilitazione e reinserimento sociale) il cui fine ultimo doveva

<sup>50</sup> MINISTERO PER IL LAVORO E LA PREVIDENZA SOCIALE - DIREZIONE GENERALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie*, cit., *Adunanza del 29 luglio 1919*, p. 205.

essere il miglioramento morale e materiale dei cittadini. Abbiate introduceva così la nozione di cittadinanza sociale, che si propagherà in tutte le democrazie più evolute dopo la seconda guerra mondiale, grazie alla quale essere cittadino voleva dire - vuole dire - godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali, dando titolo per ottenere risorse o per fruire di opportunità<sup>51</sup>. Anche per questi motivi il nostro paese dovrebbe oggi, in occasione del novantesimo anniversario della nascita del ministero del Lavoro e della previdenza sociale, tributargli un sincero ringraziamento.

## RIASSUNTO

Il saggio si propone di tracciare un breve profilo biografico di Mario Abbiate, politico vercellese appartenente al liberalismo sociale, in occasione del novantesimo anniversario dell'istituzione del ministero del Lavoro e della previdenza sociale, di cui fu il primo titolare.

Dopo aver compiuto i primi passi politico-amministrativi nella sua terra d'origine, nel 1903 Abbiate entrò nel Consiglio superiore del lavoro, dove si interessò a tutte le principali questioni della nascente legislazione sociale. Nel 1909 fu eletto alla Camera dei Deputati e, dieci anni più tardi, ebbe la nomina a senatore del Regno.

Nel suo breve periodo di permanenza al ministero del Lavoro, creato da Nitti nel giugno del 1920, tentò una radicale trasformazione del Consiglio superiore del lavoro, dotandolo di prerogative legislative. Fu inoltre ideatore di un compiuto sistema di assicurazioni sociali, coordinate tra loro, che sarebbe stato preso in considerazione da una commissione di esperti incaricati di istituire, nel nostro paese, l'assicurazione obbligatoria contro le malattie.

All'avvento dello Stato corporativo, Abbiate si ritirerà nelle sue tenute agricole padane, non condividendo gli stravolgimenti inferti dal fascismo allo Statuto albertino.

Caduto il regime, nell'ultima fase della sua esistenza, forte della sua competenza e onestà intellettuale, presiedette il gruppo industriale Montecatini e le Assicurazioni Generali.

Anche se non fece in tempo a vedere realizzate molte delle sue iniziative, il seme da lui gettato non andò perduto e si concretizzerà pienamente nel secondo dopoguerra con l'avvento dello Stato repubblicano, la nascita del Cnel e l'introduzione del Servizio sanitario nazionale.

<sup>51</sup> Cfr. T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, 1950; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. MEZZADRA, Roma-Bari, 2002.

## SUMMARY

The purpose of the essay is to trace a short biographical profile of Mario Abbiate, a politician from Vercelli, in Northern Italy, belonging to the social liberalism, on the occasion of the ninetieth anniversary of the institution of the Ministry of Labour and Social Security.

After having completed the first political and administrative steps in his land of origin, in 1903 Abbiate entered the Higher Council of Labour, where he was involved in all the main problems of the newborn social legislation. In 1909 he was elected to the Chamber of Deputies and, ten years after, he was appointed Senator of the Kingdom.

In his short period at the Ministry of Labour, founded by Nitti in June 1920, he tried to radically transform the Higher Council of Labour, by providing it with legislative prerogatives. Moreover, he established a complete system of social insurances, mutually coordinated, that would be taken into consideration by a commission of experts, charged to institute the compulsory health insurance in our Country.

With the advent of the Corporative State, Abbiate will withdraw himself in his Po Valley land estates, not sharing the alterations caused by the fascism regime to the Albertine Statute.

After the fall of the regime, in the last years of his life, thanks to his competence and intellectual honesty, he presided over both the Montecatini industrial group and Generali Insurances.

Even if he did not have the time to see many of his initiatives come true, the seed he had thrown was not lost but was to be fully enacted after the Second World War, with the birth of the Republican State and that of the Cnel as well as the introduction of the National Health Service.