



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



ANNALI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DI TARANTO

Anno IV



CACUCCI
EDITORE
2011

STEFANO VINCI

IL FASCISMO E LA PREVIDENZA SOCIALE

SOMMARIO: 1. La politica sociale tra stato liberale e regime fascista. – 2. Lo stato sociale totalitario. – 3. La legislazione previdenziale fascista. – 4. La politica previdenziale del secondo dopoguerra.

1. Nella collana dei *Testi per i corsi di preparazione politica*, il Partito Nazionale Fascista dava alle stampe nel 1936 il volume dal titolo *La politica sociale del fascismo* dedicato alla materia del lavoro, della previdenza e dell'assistenza¹. In una apologetica visione dell'azione interventista e «totalitaria»² dello Stato, orientata alla «disciplina e difesa del lavoro» e alla «tutela ed incremento della stirpe» - quali obiettivi della «politica sociale del Fascismo» che «s'integrano e si completano a vicenda in una funzione unitaria volta al benessere ed allo sviluppo morale e fisico del popolo italiano»³

¹ PNF, *La politica sociale del fascismo*, La Libreria dello Stato, a. XIV E.F. Il contenuto del testo si articola in sei capitoli: 1. azione sociale dello Stato e del Partito; 2. La tutela e l'avvenire della stirpe; 3. La disciplina del lavoro; 4. Difesa, igiene e sicurezza del lavoro; 5. Elevamento morale, intellettuale e professionale dei lavoratori; VI. Previdenza ed assicurazioni sociali. Le pubblicazioni a cura del PNF vanno lette come manifestazione della politica propagandista attuata dal fascismo che aveva come scopo il raggiungimento del consenso attivo dei cittadini. Infatti - spiega P. COSTA, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini*, 28 (1999), p. 66-7 - l'incontro tra individuo e comunità politica non poteva fondarsi «sulla semplice 'apatia', sull'obbedienza meccanica dei sudditi» ma aveva bisogno di un'adesione convinta e partecipe suscitata e guidata da un'attenta orchestrazione propagandistica». Cfr. G. LUCATELLO, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano, I, Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1940, pp. 583-5.

² Sul significato di 'totalitario' rinvio alla tavola sinottica elaborata da COSTA, *op. cit.*, p. 74-5, che ha evidenziato, nell'ambito di ben sette diverse definizioni, come il concetto di 'Stato totalitario' rappresenti la realizzazione di una democrazia che si differenzia, in quanto 'organica' od organizzata, dall'atomistica democrazia parlamentare e si traduce nell'ordinamento corporativo delle forze sociali: 'Stato totalitario' si connette quindi con 'Stato sindacale' e con 'Stato corporativo'.

³ PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 6. Il contenuto del volume si pone in linea con i contenuti dei discorsi di Mussolini di quegli anni. «Obiettivo del regime» - dichiarava il duce in un discorso tenuto il 6 ottobre a Milano sulla crisi del capitalismo - era la realizzazione di una «più alta giustizia sociale» che consisteva nel «lavoro garantito, salario equo, casa decorosa; non

- la previdenza sociale assumeva un ruolo fondamentale nell'ambito delle «realizzazioni» del fascismo⁴:

La PREVIDENZA sociale è, tra le manifestazioni della politica sociale del Regime fascista, quella che, forse, più ampiamente e più profondamente ne interpreta le promesse fondamentali e ne realizza i fini. Unitariamente concepita e organicamente attuata, la previdenza sociale ha segnato in Italia, una linea di sviluppo costante. Già nel 1923 l'attenzione del regime era stata provvidamente rivolta al perfezionamento della previdenza sociale, sia dal punto di vista istituzionale, sia dal punto di vista funzionale, affermandosi fin da allora quell'indirizzo unitario che doveva avere, più tardi, conferma dalla Carta del Lavoro e dalle successive realizzazioni, dalle quali la stessa Carta del Lavoro aveva tracciate le linee direttrici di orientamento e di sviluppo. Un notevole e confortevole cammino la previdenza sociale ha compiuto sotto gli impulsi della collaborazione corporativa e della solidarietà che di tale collaborazione è l'espressione migliore⁵.

Il lungo «cammino» a cui il Partito Nazionale Fascista faceva riferimento era in realtà già iniziato all'indomani del primo dopoguerra, quando avevano preso piede i dibattiti parlamentari sui provvedimenti da adottare in materia di sicurezza e assistenza sociale - di cui il fascismo si farà presto fermo sostenitore⁶ - che cedevano ormai il passo alle tradizionali forme di lotta contro il pauperismo⁷

basta, significa che gli operai, i lavoratori debbono sempre più intimamente conoscere il processo produttivo per partecipare alla sua necessaria disciplina». B. MUSSOLINI, *Scritti e discorsi*, IX, Hoepli, Milano, 1935, p. 129. Cfr. R. ZANGRANDI, *Il lungo viaggio attraverso il fascismo*, Feltrinelli, Milano, 1982, p. 38-9.

⁴ Essa rientrava tra gli interventi posti in essere nell'ambito dell'azione diretta alla difesa e l'incremento della stirpe insieme a «la rigorosa disciplina dell'igiene e della sanità pubblica; la lotta condotta in ogni campo contro le malattie sociali, la disciplina dell'alimentazione, il risanamento edilizio, l'igiene dell'abitazione e l'istituzione di case popolari non più fomite di infezioni fisiche e morali ma fonti di salute, l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, l'educazione fisica e morale della gioventù, la difesa morale e fisica della famiglia, la protezione della maternità e dell'infanzia». PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 5.

⁵ Ivi, p. 50.

⁶ Nella fase iniziale del fascismo, «l'azione pubblica in campo sociale mostra per certi versi una notevole continuità con il passato: la scelta di dare il massimo impulso alle Casse Mutue (1929) sancisce ad esempio ancora una volta il tentativo da parte dello Stato di non accollarsi direttamente l'onere della copertura di un 'grande rischio', oltretutto il fine di relegare la questione dell'assistenza sanitaria ad un fatto di contrattualistica-privata dopo averlo ormai inquadrato come problema di pertinenza delle relazioni industriali». U. ASCOLI, *Il sistema italiano di Welfare*, in AA.VV., *Welfare state all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984, p. 27.

⁷ Scrive G. SILEI, *Le socialdemocrazie europee e le origini dello Stato sociale (1880-1939)*, Siena 1998: «Lo spartiacque tra il vecchio concetto di assistenza ai poveri e il moderno Stato sociale coincide con i provvedimenti varati nel corso degli anni ottanta dell'Ottocento dalla Germania bismarckiana, cui si ispirarono generalmente gli altri Paesi, e che sancirono l'istituzionalizzazione del concetto di assicurazione sociale». Rispetto alle tradizionali forme di lotta contro il pauperismo, che - scrive J. ALBER, *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XII, n. 3, dicembre 1983, p. 384 - «partivano dal presupposto di una 'colpa individuale' come causa della situazione di bisogno e miravano all'obiettivo di un 'benessere pubblico'», il nuovo concetto di assicurazione sociale «faceva invece risalire le perdite di guadagno a cause collettive e si poneva come obiettivo la garanzia giuridica del benessere individuale». Sull'argomento cfr. G.C. JOCTEAU, *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, XXVIII 1982, n. 2, p. 289-302; AA.VV.,

(la c.d. fase assistenziale della *poor law*⁸ che Tocqueville identifica con la carità legale perseguita con il mutualismo⁹) sull'esempio del *Sozialstaat*¹⁰ della Germania bismarkiana che aveva introdotto le assicurazioni sociali per gli operai (da coprire con versamenti dei lavoratori occupati, delle im- prese e per alcune tipologie di rischio con integrazioni da parte dello Stato), che mettersero al riparo i lavoratori stessi dal pericolo di trovarsi indifesi di fronte all'eventualità di infortunio, invalidità, malattia e vecchiaia¹¹. In Italia, infatti, dopo l'emanazione nel 1898 di due importanti leggi in materia di previdenza (la legge n. 80 del 17 marzo 1898 che istituì l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro negli operai dell'industria, con libera scelta dell'istituto assicuratore e la legge n. 350 del 17 luglio 1898, che promosse la nascita della Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, alla quale poteva i cittadini italiani che svolgevano lavori manuali o prestavano servizio ad opera o a giornata potevano iscriversi liberamente e volontariamente) prese piede «un approccio nuovo e più moderno al tema della previdenza sociale, che non riusciva più ad essere garantita dalle ottocentesche società di mutuo soccorso, né dal tradizionale reticolo di protezione familiare del lavoratore»¹².

Welfare State all'italiana cit.; P. ROSANVALLON, *Lo Stato Provvidenza tra liberalismo e fascismo*, Armando, Roma, 1984; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993; ID., *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984; R. SCALDAFERRI, *L'origine dello «Stato sociale in Italia» (1876-1900)*, in *Il pensiero politico*, a. XIX (1986) n. 3, p. 223-40; M. LA ROSA, *Welfare State: teorie e metodologie di analisi*, F. Angeli, Milano, 1990; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996; S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. XII-362; F. CONTI – G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci, Roma, 2005..

⁸ L'origine della *poor law* inglese va individuata in una serie di statuti elaborati fra il 1598 e il 1601 sotto il regno di Elisabetta I, aventi come scopo da un lato di contenere fenomeni come il vagabondaggio e la mendicizia, dall'altro di prevenire le cattive conseguenze sociali della povertà attraverso un'opera di assistenza. Tale ultimo obiettivo sarà realizzato soprattutto con la rivoluzione industriale e sarà attuato attraverso la raccolta di fondi per via impositiva sui scala locale da spendere poi in iniziative assistenziali nei confronti delle famiglie povere. Sull'argomento P. SLACK, *The English Poor Law 1531-1782*, MacMillan, London, 1990; J.D. MARSHALL, *The Old Poor Law 1795-1834*, MacMillan, London, 1991.

⁹ Sul concetto di pauperismo vedi A. DE TOCQUEVILLE, *Il pauperismo* (a cura di M. TESINI), Lavoro, Roma, 1988, p. 115.

¹⁰ Scrive C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, Firenze university press, Firenze, 2007. p. 6: «[...] nella seconda metà dell'Ottocento, la vera e propria nascita dello stato sociale, nella Germania bismarckiana, si apre anche a una definizione linguistica più precisa, in cui *Sozialstaat* significa ormai uno stato che opera per la stabilità sociale attraverso la cura dei livelli di vita dei suoi cittadini».

¹¹ Scrive C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento: parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze university press, Firenze, 2009, p. 1: «La caratteristica dello stato sociale bismarkiano era stata quella di rendere tali assicurazioni obbligatorie per vaste categorie di lavoratori dipendenti, all'inizio specialmente per gli operai dell'industria; e già prima della fine dell'Ottocento altri paesi si erano posti sulla medesima strada, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, resa obbligatoria anche in Austria e in alcuni stati dell'Europa settentrionale».

¹² F. QUARANTA, *Per una storia dell'unificazione degli enti previdenziali in Italia con particolare riferimento ad Inail e Inps*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 2/2007, p. 328. Intorno alla seconda metà dell'800 si diffusero le società di mutuo soccorso, associazioni

In un discorso tenuto al Senato nella seduta del 12 agosto 1921, il senatore Mario Abbiate¹³, pioniere del *Welfare State*¹⁴ e già ministro del lavoro e della previdenza sociale sotto il secondo governo Nitti¹⁵, aveva evidenziato come «il funzionamento attuale delle assicurazioni sociali in Italia, le une separate dalle altre, con burocrazie multiple e strumenti diversi, per il loro costo di amministrazione e per la complessità delle operazioni che richiedono, suscita forti resistenze. È doloroso dire questo per chi ha dato la maggior opera della sua vita all'avvento, nel nostro paese, delle assicurazioni sociali; ma è doveroso dirlo»¹⁶. Segnalava, quindi, la necessità di «coordinare le assicurazioni esistenti, sulla base della istituenda assicurazione contro le malattie, per conseguire con minor dispendio, e col minor disturbo ai datori di lavoro,

volontarie di lavoratori che, adottando lo schema assicurativo provvedevano a ripartire all'interno della collettività degli associati i rischi comuni (malattia, infortunio, ecc.) in una logica di solidarietà redistributiva di mero stampo economico. Sull'argomento cfr. A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Editori riuniti, Roma 1977; AA.VV., *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*. Atti del convegno (Roma, 9-10 novembre 1988), INPS, Roma 1989; AA.VV., *1898-1998. Esperienze, evoluzione e prospettive delle assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Aspetti giuridici, economici, medico legali, tecnici e statistici*, INAIL, Milano, 1999.

¹³ Mario Abbiate (Genova, 14 febbraio 1872 – Milano, 5 giugno 1954), avvocato, nel 1906 divenne segretario generale della Federazione internazionale delle Mutue. Nel 1909 fu eletto deputato di Vercelli nelle file della coalizione liberal-democratica. Durante la 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. Il 6 ottobre 1919 fu nominato senatore del Regno e nel 1920 Ministro dell'Industria e del Commercio nel secondo governo Nitti e poi Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale. Deciso oppositore del regime fascista dai banchi del Senato (fu uno dei tre senatori che denunciarono in aula le responsabilità di Mussolini per l'omicidio Matteotti) nel 1946 farà parte della Consulta Nazionale. Cfr. *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista, A-B* (a cura di E. GENTILE e E. CAMPOCHIARO), Bibliopolis, Napoli, 2004, pp. 95-101; 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, p. 449-470; ID., *Mario Abbiate nel novantesimo anniversario dell'istituzione del ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, ivi, n. 1/2010.

¹⁴ L'espressione *welfare state* deriva da quella coniata dall'economista britannico J.A. Hobson (*welfare policy*) per sottolineare la responsabilità pubblica nell'assicurare il benessere di tutti i cittadini. A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in «Archives Européennes de Sociologie» n. 2, 1961; R.M. TITMUS, *Social Policy. An introduction*, Hyman, London, 1974; F. GIROTTI, *Welfare State: storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 1998.

¹⁵ 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. 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. 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), F. Angeli, Milano, 1988, p. 311-2; G. SILEI, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti. I. Dall'Unità al fascismo*, P. Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2003, p. 177-98.

¹⁶ M. ABBIATE, *Disoccupazione e opere pubbliche. Discorso al Senato pronunciato nella seduta del 12 agosto 1921*, tip. del Senato, Roma, 1921, p. 9.

i massimi risultamenti. Dobbiamo risolvere questo problema al più presto: prima che attraverso i presenti ordinamenti provvisori le varie burocrazie si consolidino, e crescano le ostilità verso le assicurazioni stesse»¹⁷. Il problema sollevato dal senatore Abbiate si inseriva nell'ambito della questione della unificazione e statalizzazione degli enti previdenziali¹⁸ che ebbe grande fervore in età giolittiana¹⁹ e a cavallo del primo tragico conflitto mondiale. Scrive Arnaldo Cherubini: «il discorso corre per tutti i fogli della sinistra, da *Il Miglioramento* (giornale della Confederazione generale dell'impiego privato) deciso nell'esigere più larga tutela (1 marzo 1915) alla *Cooperazione italiana* (monitore della cooperazione della mutualità), che denuncia in merito la vergognosa speculazione delle compagnie private e dei professionisti del patrocino (4 maggio 1915), si batte per la statizzazione dell'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura e sostiene l'intervento finanziario dello Stato nel restante dell'arco previdenziale»²⁰. Infatti il giornale *L'Avanti* del 13 febbraio 1915 proclamava che ormai il tempo era definitivamente maturo per una radicale riforma della legge infortuni che estendesse la tutela ad ogni lavoratore, sancisse il monopolio della Cassa nazionale e unisse le malattie professionali²¹.

La avvertita necessità di un immediato intervento in materia favorì l'istituzione nel 1917 dell'assicurazione obbligatoria per i lavoratori agricoli²² e

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sull'argomento cfr. D. MARUCCO, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, F. Angeli, Milano, 1981; G. SILEI, *La Lega Nazionale delle Cooperative e la Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso*, in AA.VV., *La cooperazione nell'Italia tra Otto e Novecento. Liberali e socialisti* (a cura di G. BOCCOLARI e N. ODESCALCHI), L'Almanacco, Reggio Emilia 2003; F. QUARANTA, *Per una storia dell'unificazione degli enti previdenziali in Italia con particolare riferimento ad Inail e Inps*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 2/2007, p. 328-9.

¹⁹ Nel primo quarto di secolo videro, infatti, luce importanti sviluppi delle forme previdenziali ed in particolare: la legislazione antinfortunistica (1904) e quella relativa alla tutela per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (1907); l'istituzione della Cassa nazionale di maternità per la tutela delle donne in occasione del parto o dell'aborto (1910); l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni della gente di mare appartenente ad equipaggi di navi mercantili (1915); l'estensione all'agricoltura dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (1917); l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (1919). Sull'argomento cfr. W. SALOMONE, *Età giolittiana*, F. De Silva, Torino, 1949; M. DEGL'INNOCENTI, *L'età giolittiana (1900-1914)*, in *Storia del socialismo italiano*, Il poligono, Roma, 1980, II; O. CASTELLINO, *La previdenza sociale in Italia: quanto sociale e quanto previdente?*, in *Rivista di politica economica*, n. 2, 1981, p. 140; G. REGONINI, *Il sistema pensionistico: risorse e vincoli*, in AA.VV., *Welfare State all'italiana*, cit.; P. DAVID, *Il sistema assistenziale in Italia*, ivi., p. 188-9; E. BARTOCCI, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1961)*, Donzelli, Roma, 1999, p. 299-317; R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario, 1883-1920*, Mondadori, Milano, 2010.

²⁰ A. CHERUBINI - I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo: la previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, F. Angeli, Milano, 1998, p. 220.

²¹ *Ibidem*.

²² Il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917 - modificato con legge n. 297 del 24 marzo 1921 (Reg. di cui al D.lgt. 21 novembre 1918 n. 1889, modificato con il RD 2 settembre 1921 n. 1367) - dispose che venivano assicurati di pieno diritto dai 9 ai 75 anni compiuti, i lavoratori fissi e avventizi, maschi e femmine, addetti ad aziende agricole e forestali, nonché proprietari, mezzadri, affittuari, loro mogli e figli che prestino abitualmente opera manuale nelle rispettive aziende. Organi gestori erano le Casse mutue fra le aziende agricole, le Casse consorziali di cui al

per i lavoratori degli stabilimenti ausiliari requisiti dal governo per la produzione di materiale bellico²³ e creata una commissione tecnica incaricata di studiare il «miglior modo di organizzare l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e coordinarla con i servizi di assistenza medica e ospedaliera, di tutela della maternità e con l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e con le esistenti istituzioni di beneficenza e di mutuo soccorso»²⁴. Questi sforzi normativi troveranno conferma, nell'immediato dopoguerra, nella legge 603/1919 che stabilì l'obbligatorietà dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia per tutti i lavoratori dipendenti da privati - di età compresa tra i 15 e i 65 anni, operai e impiegati, nonché coloni, mezzadri e affittuari, senza distinzione di sesso o nazionalità²⁵ - ed unificò la Cassa nazionale infortuni e la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali nella CNAS (Cassa nazionale per le assicurazioni sociali)²⁶, mentre l'assicurazione sociale di malattia sarebbe nata solo un decennio più tardi²⁷.

2. L'avvento del fascismo e la sua concezione corporativa dello Stato²⁸ – nonostante nel 1922 sembrò che il governo «avesse l'intenzione di afferrare

TU del 1904, la CNI, e le società private autorizzate. Ivi, p. 219-35.

²³ I decreti lgt del 19 aprile, 24 luglio e 11 novembre 1917 prescissero l'obbligo assicurativo per i lavoratori di età non superiore a 70 anni, occupati a qualsiasi titolo e condizione presso gli stabilimenti ausiliari (circa 2.184 con 800.000, secondo i dati raccolti da CHERUBINI, *ibid.*, p. 236) requisiti dal governo per la produzione di materiale bellico.

²⁴ La commissione, composta di 40 membri tra cui Mario Abbiate, Angiolo Cabrini e Luigi Devoto, fu proposta dal ministro dell'industria, commercio e lavoro, Giuseppe De Nava. MINISTERO PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ED IL LAVORO – DIREZIONE GENERALE DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Atti della Commissione incaricata della preparazione di uno schema di disegno di legge. Parte I: Studi preparatori, relazioni, schemi di progetti di legge*, tip. Cecchini, Roma, 1920, p. 9.

²⁵ Il D.L. 29 aprile 1919 n. 603 riguardava i lavoratori dipendenti, fatta eccezione per il personale statale. L'assicurazione garantiva l'assegnazione di pensioni nel caso di invalidità al lavoro o di vecchiaia e inoltre la concessione di un assegno temporaneo mensile alla vedova o agli orfani e la prevenzione e cura dell'invalidità. M. ORICCHIO, *Il contenzioso previdenziale: lineamenti sostanziali e processuali*, Cedam, Padova, 2010, p. 34: «Tra i due modelli di regime pensionistico sino ad allora attuati in Europa, quello inglese che prevedeva la corresponsione di una pensione minima a tutti i cittadini finanziata integralmente dallo Stato e quello tedesco che era basato su una forma di assicurazione per soli lavoratori finanziata con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro con un modesto concorso dello Stato, venne adottato il secondo».

²⁶ La CNAS, affidataria della gestione dell'assicurazione, adotta – scrive CHERUBINI, *ibid.*, p. 238 - il sistema finanziario della capitalizzazione a premio medio generale. Il sistema – prendendo a base non gli assicurati come singoli ma il loro complesso, che permette l'impiego di tariffe formate da uno o pochi elementi, calcolati sul complesso medesimo – si dice presentare cospicui vantaggi (per l'amministrazione e i suoi costi) sul premio individuale, e un qualche aspetto solidaristico». In materia di pensioni furono anche emanati la l. 1045/1920 che istituì il Fondo di invalidità e vecchiaia per il personale dipendente da aziende pubbliche esercenti servizi di telefonia e la l. 1246/1922 che istituì il Fondo per il personale dipendente dalle esattorie delle imposte dirette.

²⁷ Sull'ampio dibattito svoltosi negli anni '20 sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie cfr. C. TOVO, *Assicurazione malattie e assicurazione infortuni*, in «RAPS», I, 1922; P. POZZILLI, *L'organizzazione dell'assicurazione contro le malattie e dell'assicurazione contro gli infortuni*, *ibid.*, II, 1922; C. SAN PIETRO, *L'assicurazione malattie operai*, in «Il Sole», 164-5, 1923; A. CABRINI, *La mutualité in Italie*, in *Informations Sociales*, 28 settembre 1923.

²⁸ Spiega P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Bari, 2010⁶, p. 245: «Ma ci fu una scelta del

e buttare all'aria l'intera legislazione riformista che dal 1901 al 1914 aveva gravato sull'economia del Paese»²⁹ - mantenne e sviluppò la politica sociale³⁰ avviata dallo Stato liberale e diede una spinta di accelerazione al processo di unificazione degli istituti gestori delle assicurazioni sociali³¹. Scrive Ignazio Silone: «Dopo alcuni tentativi il Fascismo fu costretto a ripercorrere le tracce del passato, poiché i bisogni economici, popolari e politici che hanno giustificato dal punto di vista borghese la demagogia sociale del passato, sono diventati anche più gravosi e più urgenti sotto il Fascismo. In realtà la legislazione sociale, con il suo sviluppo della burocrazia statale e internazionale, apre alla piccola e media borghesia una sfera d'attività ed estende l'organizzazione del potere borghese agli strati più ampi della popolazione. Una borghesia socialmente debole, come quella italiana, deve naturalmente e necessariamente mantenere una grande burocrazia e dedicarsi ad una politica di riforme sociali»³².

fascismo che va puntualizzata perché rappresenta un elemento di tipicità della storia del diritto italiano nel Novecento: quella di un assetto corporativistico della società e dell'economia, ossia un assetto che, diffidando delle energie individuali solitarie, faceva perno sulle collettività organizzate e sugli interessi di cui queste erano portatrici, tutte composte e armonizzate con l'incombente interesse nazionale; faceva perno sull'individuo così come si esprime all'interno dei vari raggruppamenti. Sul piano socio-politico, il corporativismo doveva servire al superamento del dualismo fra società e Stato; sul piano economico, a una cooperazione fra le diverse categorie produttive. [...] Si gettava addosso all'assetto corporativo una corazza autoritaria che gli era sicuramente troppo costringente; e si operava l'imbrigliamento di quel pluralismo che, inevitabilmente, è sotteso a ogni articolazione corporativa». Sull'argomento rinvio al recente lavoro di I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano, 2007 e alla bibliografia ivi contenuta.

²⁹ I. SILONE, *Il fascismo: origini e sviluppo* (a cura di C.E. BAZZANI), L'immagine, Roma, 1991, p. 251.

³⁰ «Il Fascismo nella sua molteplice attività sociale intesa a difendere ed a nobilitare il lavoro, si è sganciato – come affermò il Duce nel discorso di Torino del 23 ottobre 1932 – “dal concetto troppo limitato di filantropia per arrivare al concetto più vasto e più profondo di assistenza. Dobbiamo fare ancora un passo innanzi: dall'assistenza dobbiamo arrivare all'attuazione piena della solidarietà nazionale”. La politica del lavoro è un sistema di solidarietà sociale, non più inteso come un semplice fatto morale, ma come il carattere essenziale, concreto, attuale della vita sociale politicamente disciplinata». PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 8..

³¹ Il fascismo, così come il nazismo, sviluppò uno Stato sociale di tipo autoritario-totalitario, che costituiva – scrive SILEI, *Le socialdemocrazie europee*, cit., p. 20 - una sorta di riedizione e modernizzazione di quello bismarkiano. Sull'argomento cfr. G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino 1959; R. DE FELICE, *Mussolini, il fascista*, 2, *L'organizzazione dello stato fascista (1925-1929)*, Einaudi, Torino, 1968; G.M. BRAVO, *Sindacalismo fascista e corporativismo (1922-1945)*, in AA.VV., *Il movimento sindacale in Italia (1945-1969)*, Einaudi, Torino, 1970; CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, cit.; ID. - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit; L. GAETA, *La politica sociale del fascismo nella pubblicistica corporativa*, in *Pol. Dir.*, 1985, 523; ID., *L'influenza tedesca sulla formazione del sistema previdenziale italiano*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1992, I; D. PRETI, *Economia e istituzioni dello stato fascista*, Editori riuniti, Roma, 1980; ID., *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, F. Angeli, Milano, 1987; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 1996; G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in *Quaderni fiorentini*, 28 (1999), t. 1, p.511-629.

³² SILONE, *op. cit.*, p. 251. Secondo CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 351: «Il fascismo attraversa due tempi, privatistico il primo in cui evidente è l'assenso alle richieste della dirigenza industriale e agraria. [...] Il secondo tempo segna invece un ritorno a concezioni statalistiche». Nel primo periodo – databile fino al 1926 – la 'restaurazione' fascista muove «contro le

La politica sociale attuata dal fascismo si impose però con un carattere «totalitario» che mirava a ricondurre sotto le mani del regime un sistema di protezione sociale ancora segnato dalla presenza del mutualismo e delle iniziative confessionali legati alle Opere Pie. La strategia adottata fu quella di una politica protettiva volta a creare consenso attorno al regime, visto che gli enti di assistenza finirono per favorire gli iscritti al partito fascista³³. Tale piano d'intervento appare evidente già nella *Carta del lavoro* del 21 aprile del 1927³⁴ - che Cappellini definisce «una dichiarazione di fede ed un programma di politica legislativa»³⁵ - in cui era stata affrontata la questione della previdenza pubblica, che avrebbe necessitato di maggiore coordinamento ed unificazione da parte dello Stato, attraverso gli organi corporativi e le associazioni professionali (dichiarazione XXVI)³⁶. Si legge nel volume *La politica sociale del fascismo* curato dal PNF:

Il concetto che presiede allo Stato fascista corporativo è soprattutto un concetto unitario spirituale, sociale ed economico. [...] Gli uomini sono condotti ogni giorno a compiere azioni spirituali, economiche e sociali; e queste azioni formano il substrato della vita degli individui e dei popoli. Per l'esplicazione della sua attività politica, e della potestà legislativa, lo Stato deve incessantemente attingere a queste fonti. In questa aderenza sono la sua ragione di essere, la necessità della sua funzione, la vitalità

premesse del socialismo» e risponde a necessità di ordine economico, quali ad esempio le difficoltà riscontrate nei confronti dei lavoratori della terra. Le prime riforme furono quindi contro quelle proposte da Giolitti, con la conseguenza di una «stasi previdenziale che, aggravata dai ritardi e dai difetti dell'assicurazione di malattia, tende ad accentuare la fuga dalle campagne (per opporvisi, sono emanate norme di sapore feudale, come il blocco della mano d'opera). Importante era che le assicurazioni sociali funzionassero anche allo scopo di incamerare i risparmi con strumenti contrattuali obbligati. E magari utile porre le diverse categorie l'una contro l'altra, creando o favorendo situazioni di disagio e privilegio; e concedere dove minacciasse un certo pericolo; sacrificando chi - per difetto d'organizzazione o d'iniziativa - non era in grado di preoccupare». Ivi, p. 355-6.

³³ Così DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, I, cit., p.11.

³⁴ G. DEL VECCHIO, *I principi della Carta del lavoro*, Cedam, Padova, 1934, p. 53, sottolineò la complessità di questo testo così aforistico, definendolo «documento politico e non dottrinale ... concepito veramente in modo che ne risulta singolarmente facile la lettura alle persone semplici, e difficile a quelle persone che vogliono ricavarne tutto il profondo contenuto». Con il che - scrive FAUCCI, *op. cit.*, p. 25 - «Del Vecchio lascia al lettore la scelta di considerarsi o no persona semplice in grado di capire evangelicamente il profondo contenuto del documento. Il commento di Del Vecchio sembra inquadrare la Carta del lavoro nell'istituzionalismo, corrente economica allora in auge negli Stati Uniti».

³⁵ P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in *Quaderni fiorentini*, 28 (1999), t. I, p. 215-6: «Certo le disposizioni contenute nella Carta del Lavoro non hanno valore positivo, ma non si può negare che esse siano criteri ispiratori dell'azione dei governanti, della condotta dei cittadini e dell'applicazione del diritto da parte degli organi giurisdizionali».

³⁶ Si legge ancora nella Carta del '27 che l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e contro la disoccupazione involontaria vanno perfezionate, quella di maternità migliorata ed estesa, quella contro le malattie professionali e la tubercolosi istituite come avviamento all'assicurazione obbligatoria contro tutte le malattie. Sull'argomento cfr. G. BOTTAI - A. TURATI, *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Edizioni del diritto del lavoro, Roma, 1929; M. PALLA, *Lo Stato fascista*, La nuova Italia, Firenze, 2001; C. GIORGI, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Il mulino, Bologna, 2004; SILEI, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p. 373; F. CORDOVA, *Verso lo Stato totalitario. Sindacati, società e fascismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005.

della sua forza e della sua potenza. Se lo Stato, nella manifestazione della sua sovranità, dà valore preponderante ad uno solo dei tre elementi ai quali gli individui, i gruppi e le categorie ispirano le loro azioni per dimenticare o soffocare gli altri elementi, non avremo uno Stato unitario e organico, come lo concepisce il Fascismo, bensì uno Stato di parte, esangue, servo degli interessi individualistici o schiavo di ideologie collettivistiche³⁷.

Questa *vis coesiva*³⁸ rivolta al coordinamento e all'unificazione del sistema previdenziale, rispondeva a fini «squisitamente politici quali il controllo e stabilità politica, la ricerca del consenso» e anche se «bisogna indubbiamente registrare un processo di centralizzazione delle principali leve dell'intervento statale, [...] tale accentramento riguarda una volta di più soprattutto il controllo, e non la gestione diretta»³⁹. E la politica del controllo imposta dal fascismo «con la sua arroganza e con la costruzione di un sistema autoritario di potere»⁴⁰ si avvertiva su più fronti: basti guardare alle riforme poste in essere dal regime nei confronti delle libere professioni⁴¹ che si concretizzarono, tra il 1926 e il 1933 in «uno dei più cospicui tentativi di disciplinamento sociale, di neutralizzazione politica e di inquadramento istituzionale attivati nell'area delle professioni intellettuali»⁴².

³⁷ PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 4: «Chi consideri l'ordinamento dello Stato fascista, deve anzitutto riconoscere la perfetta rispondenza e l'intelligente armonia fra i suoi istituti, i suoi organi, le sue leggi e i principi che ne costituiscono la solida base ideologica. Principi, occorre precisare, espressi dal lungimirante proposito di adeguare la realtà – nei suoi aspetti modificabili – ai fini medesimi dello Stato, e non già suggeriti da uno schema mentale, magari suggestivo, come può essere la costruzione astratta ma arbitrario e fuori della vita».

³⁸ L'espressione «*vis coesiva* della molteplicità» è utilizzata da A. VOLPICELLI, *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo*, in *Atti del secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, tip. del Senato, Roma, 1932, I, p. 128. Sull'argomento cfr. COSTA, *op. cit.*, p. 118-29.

³⁹ ASCOLI, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 28. Cfr. anche F. BONELLI, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali. I. Dal feudalesimo al Capitalismo*, Einaudi, Torino 1978.

⁴⁰ P. GROSSI, *Pagina introduttiva a Quaderni fiorentini*, 28 (1999), p. 1. Scrive R. FAUCCI, *Dall'«economia programmatica» corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, *ibid.*, p. 9: «Fino al 1943 vi è stata una identificazione sostanziale, nel nostro paese, fra l'economia corporativa e la programmazione, o, come allora si diceva, l'economia programmatica. Questo non è dipeso solo dal fatto che con lo Stato corporativo il fascismo intendeva porre un forte accento sul controllo e la disciplina della produzione, ma dal fatto che gli osservatori e gli interpreti del tempo ritenevano che – specie dopo la Grande crisi del 1929-32 – una tendenza all'intervento statale nell'economia fosse ormai irreversibile in tutte le economie industrializzate, anche al di fuori dell'Urss».

⁴¹ Sull'argomento cfr. G. TURI, *Libere professioni e fascismo*, F. Angeli, Milano, 1994; AA.VV., *I professionisti* [cur. M. MALATESTA], *Storia d'Italia*, X, Einaudi, Torino, 1996; F. TACCHI, *Gli avvocati italiani dall'unità alla Repubblica*, Il mulino, Bologna, 2002; A. VARNI, *Storia delle professioni in Italia tra Ottocento e Novecento*, Il mulino, Bologna, 2002; G. ALPA – R. DANOVÌ, *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, Il mulino, Bologna, 2003; M. SORESINA, *Professioni e liberi professionisti in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Le Monnier, Firenze, 2003; A. MENICONI, *La "maschia avvocatura". Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, Il mulino, Bologna, 2006; S. VINCI, *Genuzio Bentini. La deontologia dell'avvocato penalista*, Cressati, Taranto, 2007; ID., *Una regola per i paglietta. L'esercizio della professione forense durante il fascismo*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, anno I, n. 2, Cacucci, Bari, 2008, p. 525-546.

⁴² G. TURI, *Fascismo e cultura ieri e oggi*, in *Il regime fascista* (a cura di A. DEL BOCA, M. LE-

Come la funzione di mediazione politica degli avvocati dell'età liberale⁴³ si poneva in contrasto strutturale con l'autoritarismo del regime fascista, che non poteva tollerare una rappresentanza – sia pur tecnica – di interessi o di bisogni, che non fosse riconducibile allo Stato-partito⁴⁴, così il governo non vedeva di buon occhio l'esistenza di società di mutuo soccorso, enti e sindacati che, in quasi totale autonomia, provvedessero alla gestione del sistema previdenziale. Scrive Marzuoli: «Tutto, o quasi, è sottoposto a misure di indirizzo o di controllo dello Stato; si riordinano e si estendono le strutture pubbliche; si sviluppano i modi dell'intervento pubblico e si assumono nuovi interessi. L'ambito che più di altri ne è investito è il settore economico-sociale, ma sono di particolare rilievo anche interessi per l'innanzi non sufficientemente curati»⁴⁵.

In tale ottica si comprende come l'attuazione del «nuovo modello di organizzazione sociale» di stampo corporativo⁴⁶ – che mirava a sopprimere le strutture intermedie tra il cittadino e lo Stato riducendo lo spazio ad ogni espressione di libero associativismo – tese a giustificare il prelievo in chiave

GNANI e M. G. ROSSI), Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 544.

⁴³ La professione forense si concretizzò, per un lungo periodo dopo l'unità d'Italia, come opera di mediazione tra lo stato nuovo e la società. A. MAZZACANE, *A jurist for united Italy: the training and culture of Neapolitan lawyers in the nineteenth century*, in *Society and the professions in Italy, 1860-1914* (a cura di M. MALATESTA), Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 101 definisce «traditional expertise» la funzione di raccordo tra Stato e società svolta dagli avvocati. L'espressione mediazione racchiude in modo efficace l'essenza stessa della professione forense in quegli anni. A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere* (a cura di V. GERRANTANA), Einaudi, Torino, 1975, III, p. 1520, descrive gli avvocati come il *trait d'union* tra le masse contadine e l'amministrazione pubblica, statale o locale, al quale competeva «una grande funzione politico sociale, perché la mediazione professionale è difficilmente scindibile da quella politica». Il Parlamento era stato infatti il traguardo dell'avvocato liberale, il cui presupposto era costituito dalla notorietà conquistata sul campo professionale. Sull'argomento cfr. A. MAZZACANE – C. VANO, *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, Jovene, Napoli, 1994; L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Il mulino, Bologna, 1994; ID., *Amici, parenti, clienti: i professionisti nelle reti della politica, in I professionisti*, cit.; S. MAGAGNOLI, *Elites e Municipi. Dirigenze, culture politiche e governo della città nell'Emilia del primo '900*, Bulzoni, Roma, 1999; S. ADORNO, *Professionisti, famiglie e amministrazione in una periferia: Siracusa 1860-1930*, in *I professionisti*, cit., p. 625-665.

⁴⁴ E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Carocci, Roma, 2001, p. 165; MENICONI, *op. cit.*, p. 79. Il governo considerava gli avvocati «indomabili avversari», sia per la resistenza effettiva di numerosi esponenti della classe forense, sia perché «unica tribuna, pur limitata da divieti e rappresaglie rimaneva in regime fascista quella delle aule giudiziarie». M. BERLINGUER, *La crisi della giustizia nel regime fascista*, Migliaresi, Roma, 1944, p. 14.

⁴⁵ C. MARZUOLI, *Su alcuni aspetti della dottrina del diritto amministrativo tra fascismo e repubblica: appunti per dei giudizi da rivedere*, in *Quaderni fiorentini*, 28, 1999), t. II, p. 789: «Un rapido (incompleto cenno): enti territoriali, IMI, Corte dei Conti, autorizzazione per gli impianti industriali, acque e impinati elettrici, sanità, pubblica sicurezza, istruzione superiore, credito e banche, cose d'interesse storico artistico, bellezze naturali, urbanistica». Cfr. G. MELIS, *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XX, n. 2, 1990, p. 406ss; S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 65ss.

⁴⁶ P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia, 1963, p. 10. Questo nuovo modello di organizzazione sociale fu avviato con la legge sindacale n. 563 del 3 aprile 1926 che stabilì l'unicità del sindacato riconosciuto (solo quello fascista); contrattazione collettiva con efficacia erga omnes; istituzione di un nuovo collegio giudicante con competenza sulle controversie collettive di lavoro; divieto, pena lemnente perseguito, di sciopero e serrata.

impositiva eliminando ogni aspetto di libera adesione e contribuzione all'ente al quale era demandato il compito di realizzare la funzione previdenziale e, dall'altro, la trasformazione di questo in ente pubblico.

3. Dopo i primi provvedimenti del 1923 con i quali fu stabilito il riordino del Fondo per la disoccupazione involontaria affidato alla CNAS⁴⁷, senza però finanziamenti da parte dello Stato, si assistette nel 1926 ad una forte espansione della «mano pubblica»⁴⁸ con l'avvio del monopolio assicurativo attuato attraverso il riordino della Cassa nazionale infortuni (CNI)⁴⁹ e la previsione del divieto per i datori di lavoro di assicurare i propri operai presso istituti o casse consorziate private⁵⁰; nel 1927 alla istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi⁵¹ estesa nel 1929 alle malattie per

⁴⁷ Il R.D. 30 dicembre 1923 n. 3184 e il successivo Regolamento approvato con RD 26 agosto 1924 n. 1422 definì il riordino della CNAS, che rimase pressochè inalterata per struttura e funzioni. Il decreto esclude dall'obbligo assicurativo colono parziari e mezzadri e piccoli affittuari. Il passaggio dall'assicurazione facoltativa all'obbligatoria aveva reso la CNAS il fulcro di nuove attività previdenziali. Centralizzati i fondi di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto e assorbiti i fondi previdenziali delle altre categorie (pubblici servizi telefonici, esattorie delle imposte, agenti daziari), la CNAS aveva inoltre assunto la gestione della Cassa invalidi marina mercantile, del Fondo nazionale di disoccupazione trasformato in ramo assicurativo autonomo, e dell'assicurazione contro la tubercolosi. CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 384-7. Con riferimento all'assicurazione per la disoccupazione, il testo del PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 53 spiegava che essa aveva «per iscopo la concessione d'un sussidio giornaliero massimo di L. 3,75 in caso di disoccupazione involontaria per la durata massima di 90 giorni se nei precedenti due anni risultano versati 48 contributi settimanali, e per la durata di 120 giorni se risultano versati nel biennio almeno 72 contributi. È sospeso il sussidio nei periodi di disoccupazione stagionale e durante i periodi di malattia. I contributi settimanali vengono corrisposti dal datore di lavoro, ma per metà sono a carico dell'assicurato. [...] Nel periodo 1922 al 1934 sono stati erogati, per assegni di disoccupazione, un miliardo e 100 milioni di lire».

⁴⁸ Così B. SORDI, *La resistibile ascesa del diritto pubblico dell'economia*, in *Quaderni fiorentini*, 28 (1999), p.1042: «Si sta dissolvendo l'immagine unitaria di un diritto dell'amministrazione saldamente racchiuso in un regime amministrativo di natura rigorosamente pubblica: la "mano pubblica" si espande rivestendo di forme pubblicistiche organizzazioni e formazioni sociali, dispiegando sulle relazioni sociali ed economiche nuove pretese di funzionalizzazione; ma si espande pure secondo una chiara dimensione prestazionale, coerente con i nuovi compiti redistributivi della statualità, ora addirittura, secondo una dimensione tipicamente economico-poroduttiva [...] L'estensione dei compiti pubblici non avviene più soltanto secondo quella direttrice di progressiva espansione del regime amministrativo, immaginata ancora pochi decenni prima: al monopolio della funzione si affiancano le attività, prive di connotati imperativi e funzionali, svolte in concorrenza con i soggetti privati».

⁴⁹ La CNI ricevette un nuovo ordinamento con il RDL 16 maggio 1926. Il consiglio di amministrazione, da nominarsi con regio decreto, sarebbe stato composto da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori e da due rappresentanti governativi. Il RD 6 luglio 1933 n. 1033 riconoscerà la Cassa come ente parastatale.

⁵⁰ RDL 5 dicembre 1926 n. 2051. Scrive QUARANTA, *Per una storia dell'unificazione*, cit., p. 333: «Da quell'anno a dividersi i compiti assicurativi nei riguardi degli infortuni sul lavoro sarebbero restati solamente la Cassa nazionale infortuni ed i sindacati di mutua assicurazione. Questi, nonostante la fortissima pressione del mondo industriale, esemplificata nelle posizioni di Alberto Pirelli, furono qualche anno dopo posti in liquidazione». Cfr. A. FONTANA, *Il rischio professionale: aspetti storici e profili di attualità*, in AA.VV., *1998-1998*, cit., p. 95-102.

⁵¹ Decreto legge n. 2055 del 27 ottobre 1927. PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 55: «Il problema della lotta contro la tubercolosi fu subito avvertito dal Regime fascista in tutta la sua gravità. Sessantamila morti ogni anno e seicentomila ammalati costituivano, al momento dell'av-

gente di mare; nel 1929 alla previsione dell'assicurazione contro gli infortuni anche per le malattie professionali⁵².

La grande crisi finanziaria, produttiva e commerciale del 1929 e il conseguente calo dei livelli salariali ed il crollo occupazionale inaugurò una nuova stagione di interventismo in ambito economico e sociale⁵³. In campo previdenziale, l'esigenza di convogliare una quota significativa di risorse fiscali verso le misure assistenziali più urgenti e verso i sussidi al gran numero di disoccupati portò a radunare le varie casse previdenziali in un organismo unitario⁵⁴ che rispondeva «alla necessità d'impedire l'esacerbarsi di pericolose forme di concorrenza»⁵⁵: nel 1933 nacque l'INFAIL (Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro) - chiamato a sostituire la CNI (Cassa nazionale infortuni) e i numerosi enti e sindacati autorizzati alla tutela infortuni⁵⁶ - a cui sarà demandata, in regime di monopolio, la gestione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per quasi la totalità dei dipendenti dello Stato⁵⁷: la riforma prevede la costitu-

vento del Fascismo, il triste bilancio della tubercolosi in Italia. [...] L'assicurazione contro la tubercolosi, introdotta con decreto-legge del 27 ottobre 1927, ha come sua caratteristica particolare il concentramento della solidarietà operaia e padronale verso questa che è, senza dubbio, la più grave delle malattie sociali, in quanto colpisce di preferenza i più giovani, nelle età produttive e quindi del massimo valore economico, ed in quanto è malattia soprattutto dell'infanzia e insidia alle radici la sanità fisica della stirpe. Di fronte alla efficienza delle difese organizzate sul piano assistenziale e su quello assicurativo, la tubercolosi retrocede rapidamente. Nel 1924 i morti per tubercolosi furono, in Italia, oltre 60.000: nel 1933 si discende a 35.000 [...] L'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi ha lo stesso campo di applicazione dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia. Sono ad essa soggetti tutti coloro che lavorano alla dipendenza altrui e che abbiano compiuto il 15° anno di età e non superato il 65°. Il numero degli assicurati si aggira intorno ai 6 milioni e mezzo».

⁵² Il R.D. n. 928 del 13 maggio 1929, entrato in vigore solo il 1° gennaio 1934, estese una prima protezione assicurativa contro le malattie professionali sulle stesse basi giuridiche del TU del 1904. Il provvedimento tutelava le intossicazioni da piombo, mercurio, fosforo, solfuro di carbonio, benzolo e la anchilostomiasi con esclusione dell'infezione carbonchiosa perché inquadrabile tra gli infortuni sul lavoro.

⁵³ In campo economico fra il 1931 e il 1933 furono creati due istituti atti a fronteggiare al crisi: l'Istituto mobiliare italiano (IMI) per il finanziamento dell'economia industriale nazionale in un periodo di difficoltà del sistema bancario, e l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), con il compito di affiancare la gestione pubblica a quella privata nelle imprese in crisi. Sull'argomento DE BONI, *ult. cit.*, p. 15.

⁵⁴ La Carta del Lavoro con la dichiarazione XXVI aveva affermato che «Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le assicurazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto è più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza» con la esplicita previsione, nel paragrafo successivo, del «perfezionamento dell'assicurazione infortuni». BOTTAI - TURATI, *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, cit.

⁵⁵ PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 57.

⁵⁶ RDL 23 marzo 1933 n. 264. L'INFAIL assorbì ben 17 sindacati volontari e il loro Consorzio con l'acquisizione di oltre 50.000 contratti assicurativi. Lo statuto dell'Infail sarà approvato con decreto 1280 del 28 settembre 1933. *Ibidem*: «In seguito all'attribuzione all'Istituto del rischio totalitario dell'assicurazione infortuni, si è disposta la liquidazione dei Sindacati di mutua assicurazione, costituiti fra industriali, e del loro Consorzio, nonché il trasferimento all'Istituto di tutti i contratti esistenti presso gli stessi».

⁵⁷ *Ibidem*: «L'Istituto Nazionale Fascista contro gli infortuni del lavoro esercitò tutte le assicurazioni degli addetti alle imprese, lavorazioni e costruzioni dell'industria, dei trasporti terrestri e del commercio, attualmente soggette all'obbligo assicurativo degli articoli 1, 6 e 7 della legge (testo unico) 31 gennaio 1904, ferme restando le eccezioni concernenti gli operai dipendenti dalle aziende

zione automatica del rapporto assicurativo, che abbandonava definitivamente il sistema privatistico-contrattuale in favore di quello pubblicistico⁵⁸, con prestazioni a carattere indennitario e sanitario a favore del lavoratore⁵⁹.

Nell'obiettivo di «armonicamente coordinare» il sistema previdenziale «nelle leggi, negli istituti, nelle funzioni, nel comune scopo della difesa integrale della salute della razza e dell'integrale protezione del lavoro»⁶⁰, si assistette nel 1933 alla costituzione dell'INFPS (Istituto nazionale fascista della previdenza sociale) che sostituì la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali⁶¹ e raccolse sotto di sé la gestione di tutte le assicurazioni obbligatorie. Si legge nel volume del PNF, *La politica sociale del fascismo*

L'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza sociale [...] esprime nella sua stessa denominazione l'ampiezza del compito ad esso affidato, l'unità delle direttive, l'economia funzionale. Si riassume, infatti, in esso la gestione di tutta la previdenza sociale, fatta eccezione dell'assicurazione malattie, la quale non ha ancora assunto carattere di assicurazione generale obbligatoria e conserva tuttora le caratteristiche di

autonome del Ministero delle Comunicazioni». In realtà rimanevano esclusi dalla tutela soltanto gli addetti alla navigazione marittima e alla pesca marittima, per i quali provvedevano le tre Casse marittime di Genova, Napoli e Trieste; i dipendenti delle Aziende autonome del Ministero delle poste e telegrafi, cui il ministero provvedeva in via diretta; i detenuti addetti a lavori direttamente condotti dallo Stato. Con regio decreto n. 1765 del 17 agosto 1935 fu ribadita l'unicità e la differenziazione del modello assicurativo garantito dall'INFAIL rispetto alle altre forme di natura previdenziale ed assistenziale. Venne estesa l'automaticità della costituzione del rapporto assicurativo e delle prestazioni a tutti i lavoratori, adottato il pagamento degli infortuni più gravi in rendita anziché capitale, nonché migliorate le prestazioni sanitarie. CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 362.

⁵⁸ Con tale nuovo sistema il diritto alle prestazioni nasceva automaticamente a seguito del verificarsi dell'evento, anche se il datore di lavoro non avesse adempiuto agli obblighi assicurativi.

⁵⁹ L'Istituto è tenuto a provvedere alle cure necessarie per tutta la durata dell'inabilità temporanea, e anche dopo la guarigione chirurgica, nella misura in cui occorrono per ripristinare la capacità lavorativa; nonché alla prima fornitura delle protesi da lavoro (cioè non decise per fini estetici) e al loro rinnovo, dopo trascorso il termine di durata stabilito. L'azione per conseguire le prestazioni si prescriveva entro un anno dal giorno dell'infortunio. Nel caso di inabilità permanente parziale, la rendita era stabilita proporzionalmente al grado dell'inabilità, accresciuta di un decimo per la moglie e ciascun figlio in età minore di 15 anni o inabile al lavoro. In caso di inabilità permanente assoluta, la rendita annua corrisponde alla metà del salario annuo e viene riscossa dal giorno successivo a quello in cui cessa l'indennità per temporanea. CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 364. Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *La nuova legge italiana per l'assicurazione degli infortuni sul lavoro*, in *Le assicurazioni sociali*, 6, 1935, p. 996; O. BELLOCCI, *L'assistenza medica nell'Assicurazione Infortuni*, in *Trattato di Medicina Sociale*, A. Wassermann e C., Milano, 1936, I, p. 836 ss.; D.R. PERETTI - GRIVA, *Le cure mediche e chirurgiche che possono essere imposte all'infortunato*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 1937, p. 6; E. FAMBRI, *La prevenzione dell'infortunio*, in *Trattato di medicina sociale*, Wassermann e C., Milano, 1938, I, p. 969ss; I. GRASSO BIONDI, *Problemi di deontologia sociale. L'obbligatorietà delle cure nella nuova legge per gli infortuni industriali*, in *Diritto del lavoro*, II, 1938, p. 358.

⁶⁰ PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 7.

⁶¹ RDL 27 marzo 1933 n. 371 convertito nella l. 3 gennaio 1934 n. 166. La gestione dell'INFPS abbracciava le assicurazioni obbligatorie per invalidità e vecchiaia, tubercolosi, disoccupazione involontaria, maternità nonché per la gente di mare e il personale delle aziende esercenti servizi marittimi sovvenzionati e ogni altra assicurazione obbligatoria. Ed ancora fu affidato all'Istituto la gestione dei servizi assistenziali, convalscenziari e case di cura, ambulatori antitracomatosi, mutualità scolastica, educazione sociale della previdenza, provvidenze intese a prevenire o attenuare i rischi delle assicurazioni obbligatorie e a intensificare i vantaggi di queste. Lo Statuto dell'INFPS fu approvato con RD 1 marzo 1934 n. 766. GIORGI, *La previdenza del regime*, cit., p. 333.

mutua di categoria, e dell'assicurazione infortuni che, ispirata al concetto di rischio professionale, e come tale a carico esclusivo dei datori di lavoro, ha organi suoi propri di gestione, tuttavia anch'essi di diritto pubblico. L'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia, l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, l'assicurazione obbligatoria per la maternità, la Cassa nazionale di previdenza per gente di mare, sono le cinque grandi gestioni autonome dell'Istituto; ma l'autonomia di gestione non impedisce il coordinamento più intimo in tutto ciò che riguarda la pratica esplicazione dei compiti connessi alle singole gestioni⁶².

Nel 1935 si ebbe la promulgazione di un testo unico sul *Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale*⁶³ che disciplinò il frammentato sistema previdenziale per l'invalidità e la vecchiaia, la disoccupazione, la tubercolosi e la maternità⁶⁴. Con riferimento al sistema pensionistico, il TU del 1935 ebbe importanza - scrive Oricchio - «soprattutto sul piano dell'assetto giuridico-formale, ma non comportò variazioni sostanziali al sistema sorto nel 1919»⁶⁵. In particolare la riforma del '35 aveva previsto il finanziamento basato sulla contribuzione paritaria dei lavoratori e dei datori di lavoro, con un modesto intervento dello Stato che corrispondeva 100 lire per ogni pensione liquidata; il regime tecnico-assicurativo della capita-

⁶² PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 50: Secondo i dati ivi riportati, per il complesso delle gestioni affidategli, l'INFPSS ha liquidato, dal 1922 al 1934, 475.000 pensioni, per un importo annuo pari a 405 milioni di lire, a pagamento delle quali l'Istituto ha erogato per oltre un miliardo e 700 milioni di lire.

⁶³ Il RDL 4 ottobre 1935 n. 1827 sul *Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale* (convertito nella l. 6 aprile 1936 n. 1155) creò il testo unico della materia. Scrivono CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 369: «L'ipotesi e quella di un "diritto previdenziale" concepito in modo organico e omogeneo contro le precedenti trattazioni (o espressioni) particolari delle singole branche assicurative e la previdenza sociale viene indicata quale "alta manifestazione del principio di collaborazione fra i fattori produttivi della nazione", secondo quei moduli tipicamente ed autenticamente fascisti che fanno dell'Istituto relativo un ente autarchico corporativo, non solo - come sottolinea la relazione ministeriale "ente assicuratore ... ma investito di pieno diritto della missione sociale di organo sociale della previdenza fascista": il che doveva insieme significare una riduzione della sfera di autonomia e un'influenza politica sempre più decisiva sulle scelte». Cfr. G. MELIS, *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)*, in *Novant'anni di previdenza in Italia*, cit., p. 102.

⁶⁴ Per l'invalidità e la vecchiaia erano previste la pensione (a 65 anni di età con almeno 480 settimane contributive e 10 anni di iscrizione), la cura e prevenzione dell'invalidità (invalido si considera l'assicurato la cui capacità di guadagno sia ridotta in modo permanente a meno di 1/3 del guadagno normale), un assegno temporaneo mensile in caso di morte dell'assicurato; per la disoccupazione un'indennità pari a lire 1,25 o 2,50 o 3,75 per un massimo di 90-120 giorni nell'anno solare; per la tubercolosi, la cura mediante ricovero in luoghi opportuni e un'indennità temporanea; per maternità un assegno di parto o aborto. I contributi, paritetici, in percentuale sul salario, invocando la responsabilità del datore di lavoro e la nullità dei patti in contrario. Lo Stato concorre a costituire le pensioni per invalidità e vecchiaia con una quota fissa di lire 100 annue. Inoltre si assume metà dell'onere relativo al pagamento degli assegni dell'assicurato il quale muoia prima di aver liquidato la pensione, nonché le quote di pensione accreditate durante il servizio militare, il rimborso di lire 18 per ciascun parto o aborto, la quota complementare per le assicurazioni facoltative d'invalidità e vecchiaia. CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 370-1.

⁶⁵ ORICCHIO, *op. cit.*, p. 34.

lizzazione⁶⁶; la formula del calcolo contributivo in funzione dell'ammontare dei contributi versati al singolo⁶⁷; un'età di pensionamento elevata (65 anni per gli uomini e le donne). Alcune modifiche al sistema furono apportate nel 1939⁶⁸, quando fu accolto il principio della reversibilità della pensione ai superstiti, rinviando al '45 l'erogazione effettiva della prestazione, e fu abbassata l'età del pensionamento a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne, con aggiustamenti nella misura delle prestazioni, adeguate fino al 1943⁶⁹.

In quest'ultimo anno del regime si tentò anche di realizzare l'unificazione delle assicurazioni per la malattia, il cui progetto - maturato nel primo dopoguerra - era stato presto accantonato per le prudenze del regime nei confronti delle «gravi, insormontabili forse, difficoltà economiche contro le quali un'assicurazione generale per tutte le malattie si sarebbe certamente scontrata»⁷⁰. La scelta del governo fu, quindi, quella di mantenere temporaneamente in vita le numerose casse mutue aziendali o professionali a carattere volontaristico⁷¹, stabilendo che «nei contratti collettivi di lavoro - si legge alla dichiarazione XXVIII della *Carta del lavoro* - sarà decisa, quando sia tecnicamente possibile, la costituzione di casse mutue per ma-

⁶⁶ *Ibidem*: «Detto regime nella sua forma pura si basa sull'investimento dei contributi riscossi dai lavoratori attivi e sul pagamento delle pensioni con il frutto degli investimenti. Ne segue la necessità di costituire ingenti riserve per la copertura delle prestazioni per tutto il tempo della loro erogazione. In una forma più attenuata le riserve assicurano solo il pagamento di alcune attualità di pensione. Al regime della capitalizzazione si contrapponeva il regime della ripartizione in base al quale le pensioni vengono pagate con i contributi riscossi nel periodo dell'erogazione».

⁶⁷ Ivi, p. 35: «Ad essa si contrappone la formula di calcolo retributivo in funzione, cioè, delle retribuzioni percepite dal lavoratore nell'ultimo periodo di attività o anche in periodi più ampi, fino a comprendere tutta la vita assicurativa».

⁶⁸ Il RDL 14 aprile 1939 n. 636 (convertito in l. 6 luglio 1939 n. 1272) introdusse nuove tabelle contributive e massimali sulla base di 0 classi di retribuzione mensili e 10 classi settimanali; riduzione dei limiti di età ai fini dell'obbligo assicurativo e del diritto alla pensione a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne; assicurazione per la maternità sostituita con quella per nuzialità e natalità; modifiche nel calcolo delle pensioni con aumento dell'importo delle prestazioni; pensioni di reversibilità istituite a favore del coniuge o dei figli dell'assicurato o del pensionato deceduto; contributi assicurativi aumentati e differenziazione fra impiegati e operai. *Ibidem*.

⁶⁹ Il DL 18 marzo 1943 n. 126 (conv. L. 5 maggio 1943 n. 178) stabilì l'aumento delle pensioni nella misura del 25% e i contributi del 50%, addossando l'onere per 2/3 a carico del datore di lavoro e per 1/3 del lavoratore, nel sistema immutato della capitalizzazione, mentre le pensioni facoltative furono assimilate alle obbligatorie.

⁷⁰ CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 400-1: «L'obbligo assicurativo, rischioso anche perché destinato a immobilizzare capitali notevoli (derivanti dai contributi paritetici e così destinato a incidere sui salari e i profitti), avrebbe potuto evitarsi, magari ricorrendo a strumenti collaterali quali la clausola di un congruo periodo di malattia retribuita da inserire nei contratti collettivi di lavoro».

⁷¹ Ivi, p. 398. Le casse mutue, in quanto «organismi di classe e così politicamente nemici» vengono necessariamente compresse o deviate «ad altre istituzioni più corrive». Infatti nel novembre del 1925 viene soppressa la Federazione italiana delle Società di mutuo soccorso, di ispirazione socialista, e i beni sono incamerati a vantaggio delle associazioni sindacali giuridicamente riconosciute in base alla legge 3 aprile 1926 n. 563. «Di fatto, a norma dell'art. 10, il riconoscimento ufficiale viene attribuito unicamente ai sindacati fascisti, gli unici quindi in grado di stipulare contratti collettivi, validi erga omnes, nei richiesti confronti cioè di tutti i lavoratori della categoria». Secondo P. GRECO, *Contratto collettivo di lavoro e casse mutue per malattia*, in *Diritto del lavoro*, 1934, p. 501, nel 1932 si contavano 1875 Casse mutue con 1.293.875 iscritti, di cui 1.373 con il 68% degli iscritti nell'Italia settentrionale.

lattia, con contributo dei datori di lavoro e prestatori d'opera, da amministrarsi da rappresentanti degli uni e degli altri, sotto la vigilanza degli organi corporativi»⁷². Al 31 dicembre 1933 risultavano esistenti nel settore dell'industria 1978 casse mutue di malattia con 1.390.895 iscritti; nell'agricoltura sette casse mutue provinciali con 120.000 iscritti; nel commercio una cassa nazionale con 200.000 iscritti; nei trasporti terrestri 14 casse regionali con 27.000 iscritti e 11 casse autonome dei portuali con oltre 20.000 iscritti e 5 casse dei telefonici con 6000 iscritti⁷³.

La frammentarietà e disorganicità della materia richiedeva ormai un necessario riordino, anche in considerazione del differente ed unitario sistema attuato in materia di pensioni: si arrivò, quindi, nel 1943 alla istituzione dell'Ente Mutualità (Istituto per assistenza di malattia ai lavoratori)⁷⁴ che, nei propositi della legge 138/1943 avrebbe dovuto condurre alla completa unificazione degli istituti di assistenza malattia, ma che di fatto non riuscì a realizzare tale intento⁷⁵.

⁷² Scopo delle casse mutue malattie era quello di garantire all'iscritto, in caso di malattia, l'assistenza medica, chirurgica, farmaceutica e ospedaliera; provvedere al loro ricovero in cliniche o case di salute; corrispondere all'iscritto un sussidio di malattia, decorrente normalmente dal terzo o dal quarto giorno di degenza per una durata massima determinata (90 o 120 giorni), in misura pari alla metà o ai due terzi del salario percepito dall'operaio.

⁷³ Tali cifre risultano riportate in PNF, *La politica sociale del fascismo*, cit., p. 60: «La mutualità, prefiggendosi, come scopo fondamentale, l'assistenza al lavoratore in caso di una sua malattia, risponde ad una funzione sociale della massima importanza e proficuità. Infatti mentre i bisogni del lavoratore aumentano durante la malattia, per la necessità di dover aggiungere alle normali spese quotidiane le spese per assistenza medica e per acquisto di medicinali, manca al lavoratore ogni elemento mezzo per farvi fronte, per il fatto che, richiedendo normalmente la malattia la assenza dal lavoro, gli è impossibile prestare la propria opera e ottenere, in corrispettivo, il salario. La impossibilità di avere tutte le cure necessarie e il bisogno di assentarsi il meno possibile dal lavoro, onde non perdere il salario, provocavano nel lavoratore, prima della sistemazione mutualistica, la tendenza a trascurare il proprio stato morboso, con grave rischio, oltre che per la sua salute, per la integrità fisica della razza; pertanto le norme concernenti la mutualità, costituitasi mediante contratti collettivi del lavoro, non soddisfano solo gli interessi individuali dei singoli, ma anche e principalmente l'interesse collettivo della Nazione».

⁷⁴ La legge 138 del 11 gennaio 1943 definì l'Ente come «l'organo mediante il quale le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori assolvono i compiti denunciati dalle dichiarazioni XXVII e XXVIII della Carta del lavoro, per quanto concerne l'assistenza dei lavoratori e dei loro familiari in caso di malattie». Il provvedimento stabilì l'obbligo di iscrizione per tutti i lavoratori rappresentati dalle associazioni sindacali aderenti alle Confederazioni dei lavoratori dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito e assicurazioni, e altresì dei professionisti e artisti. Senza eccezioni, dovevano quindi fondersi tutte le Casse e tutti gli Enti che svolgevano funzioni di assistenza. CHERUBINI - PIVA, *Dalla libertà all'obbligo*, cit., p. 431. Cfr. L. BARASSI, *I soggetti del rapporto giuridico assicurativo*, in *Diritto del lavoro e assicurazioni sociali*, II, 1930; P. SERRA, *Previdenza fascista nel campo del lavoro. L'unificazione dei contributi e l'assicurazione obbligatoria per conduttori di aziende*, in *Gerarchia*, 3, 1939; G. LANDI, *Unificazione della mutualità sindacale*, in *Rivista del lavoro*, maggio 1952.

⁷⁵ L'insuccesso della unificazione fu probabilmente dovuto al fatto che si trattò di una riforma — scrive N. BONFATTI, *Dalle Mutue di soccorso all'Ente Mutualità*, in *Rivista del lavoro*, 7-8, 1943 — «imbastita in fretta, raffazzonata alla meglio, con sostanziali riferimenti ad organi ai limiti della rovina» alla vigilia di una guerra.

4. La caduta del fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale misero in crisi il funzionamento degli organi previdenziali italiani allora esistenti. Osserva Flavio Quaranta: «Ingenti riserve delle gestioni assicurative persero in gran parte il loro valore reale, essendo state investite nella quasi totalità, in titoli di Stato. L'inflazione, di conseguenze rese irrисorie le prestazioni assicurative e la minaccia di una vasta disoccupazione si profilava all'orizzonte»⁷⁶. Tale stato di cose necessitava un vasto riordino del sistema previdenziale, in conformità di un piano unitario di sicurezza sociale⁷⁷.

Nel 1947 - sull'esempio inglese del rapporto Beveridge *Social Insurance and Allied Services* pubblicato a Londra nel 1942 che delineava il primo progetto organico e coerente di stato sociale in un'economia di mercato⁷⁸ - con decreto del Capo provvisorio dello Stato fu istituita una commissione, presieduta dall'esponente socialdemocratico on.le Ludovico D'Aragona⁷⁹, con il compito di esaminare le forme di previdenza e assistenza e le assicurazioni sociali al fine di riformare la legislazione allora vigente ispirandosi ai principi di uniformità semplicità e di estensione dei limiti dell'assistenza⁸⁰. I lavori svolti dalla commissione - che recepì l'idea di Beveridge per una sicurezza sociale correlata ad un reddito minimo garantito e ad una piena tutela della

⁷⁶ QUARANTA, *Per una storia dell'unificazione*, cit., p. 335.

⁷⁷ *Ibidem*: «La proposta dell'unificazione previdenziale [...] serpeggiò ancora nell'ambito dei lavori dei primi congressi delle organizzazioni sindacali e dei patronati dei lavoratori». Il riferimento è al congresso nazionale della CGIL tenutosi a Firenze nel giugno 1947, al convegno nazionale del patronato INCA-CGIL tenutosi a Firenze nel maggio 1947 e al convegno del patronato ACLI svoltosi a Roma nel giugno 1947.

⁷⁸ Il rapporto Beveridge, considerato la pietra miliare del moderno welfare state, fu pubblicato il 1 dicembre 1942 da lord William Beveridge, allora deputato liberale inglese. Il piano mirava ad una notevole diffusione e articolazione del benessere, così da estendere l'assistenza, la sanità e la previdenza pubblica all'intera popolazione. Il piano Beveridge, peraltro, mostrava aspetti di notevole modernità, poiché si prevedeva il superamento del sistema delle casse mutue e la creazione di sistemi nazionali finanziati prevalentemente con la fiscalità generale. L'introduzione in Italia del piano Beveridge trovò però forti opposizioni da parte dei burocrati degli enti previdenziali ex fascisti che miravano a mantenere i privilegi fossilizzati sulla ramificazione degli enti statali e parastatali disseminati localmente dal passato Regime in funzione di controllo politico e sociale del territorio; dal corporativismo paternalista ancora molto attivo nel mondo cattolico e dell'oltranzismo liberista di Luigi Einaudi, che bollava il piano Beveridge come «uno di quei miti che improvvisamente fanno appello ai sentimenti». Sull'argomento cfr. M. L. SERGIO, *De Gasperi e la «questione socialista»*. *L'anticomunismo democratico e l'alternativa riformista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 163s; F.A. CANCELLA, *Servizi del welfare. Diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 19s.

⁷⁹ Ludovico D'Aragona (Carnusco sul Naviglio, 23 maggio 1876 - Roma, 17 giugno 1961) deputato dal 1919 al 1924, nel giugno del 1946 fu eletto all'Assemblea Costituente. Nel 1947 lasciò il PSI e aderì al PSLI di cui divenne segretario generale negli anni 1948-9. Fu ministro del lavoro e della previdenza sociale nel II governo De Gasperi. Successivamente Ministro delle Poste e delle Comunicazioni tra il dicembre 1947 e il maggio 1948 e Ministro dei Trasporti tra il gennaio 1950 e l'aprile 1951. E. COSSU, *Ludovico D'aragona*, in *Critica sociale*, LIII (1961), 13, pp. 323 ss; P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il mulino, Bologna, 1977; P. NENNI, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, SugarCo, Milano, 1981; F.M. BISCIONE, voce «D'Aragona, Ludovico» in *Diz. Biog. It.*, Treccani, Roma, 1988.

⁸⁰ I lavori della commissione - istituita con decreto n. 377 del 22 aprile 1947 - terminarono il 29 febbraio 1948 e la relazione conclusiva fu presentata nel marzo dello stesso anno. Sull'argomento rinvio a M. SARTI, *Fondi pensione. Passato, presente, futuro*, F. Angeli, Milano, 2007, p. 18ss.

salute, assistenza e previdenza per tutti i cittadini⁸¹ – furono compendiate nella relazione conclusiva, dalla cui lettura si evince un nuovo concetto di previdenza sociale – che sostitui il termine “assicurazioni sociali” - che non doveva più essere intesa come

l’atto, sia pure non spontaneo, del singolo rivolto a costituire attraverso un rapporto individualizzato i presidi per l’eventualità di certe occorrenze future, ma come l’insieme dei mezzi predisposti dalla società a favore dei cittadini per la loro tutela dalla povertà e per la loro difesa dai più gravi bisogni. Questi mezzi dovranno costituire un tutto armonico, in cui le varie eventualità di danno e di aggravio economico dovranno trovare possibilità di riparazione. Qui sta il primo scopo da raggiungere: ricondurre ad unità lo slegato complesso che oggi costituisce l’insieme delle forme di previdenza e di assistenza⁸².

Quale, quindi, la proposta operativa sviluppata dalla commissione per raggiungere tali obiettivi? In primo luogo tutti i lavoratori dipendenti e indipendenti, senza distinzione di sesso, età, retribuzione e reddito, avrebbero dovuto essere gli aventi diritto alle prestazioni del nuovo sistema previdenziale da realizzare. Le prestazioni in costanza di malattia o disoccupazione avrebbero dovuto essere commisurate alla retribuzione o al reddito del lavoratore, mentre per quanto riguarda la pensione di vecchiaia avrebbe dovuto essere subordinata alla effettiva cessazione di ogni attività lavorativa e al compimento del sessantesimo anno di età per gli uomini e al cinquantacinquesimo anno per le donne, con elevazione di tali limiti per i lavoratori indipendenti⁸³.

Le ambiziose proposte della commissione - che costituirono una significativa svolta rispetto agli «assetti ereditati dall’epoca liberale e soprattutto da quella fascista»⁸⁴ - non ebbero però seguito probabilmente a causa della mancanza di tempo e di mezzi che avrebbero invece permesso l’adozione di soluzioni immediate. Osserva Gianni Silei: «[...] le disastrose condizioni dell’economia nazionale post-bellica, tali da non consentire il finanziamento di un sistema di protezione sociale gestito dallo Stato sul modello di quello

⁸¹ La commissione accolse alla lettera il principio inglese della «libertà dal bisogno» sia come obiettivo di politica sociale sia come criterio concreto in base al quale riformare la previdenza. Anche se la commissione fallì nel suo intento di revisionare il sistema previdenziale, indicò la strada della «sicurezza sociale» come libertà dal bisogno che sarà ripresa negli anni successivi fino ad essere recepita dalla legge 30 aprile 1969 n. 153 che porta il titolo «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale».

⁸² MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Relazione della commissione per la riforma della previdenza sociale*, II edizione accresciuta dagli Atti della Commissione sanitaria, tip. Inail, Roma 1949, pp. 119-30. Sull’argomento cfr. SARTI, *op. cit.*, p. 18s.

⁸³ La Commissione aveva anche previsto un assegno una tantum in caso di morte del lavoratore; l’integrazione delle prestazioni base per inabilità temporanee o permanenti e per vecchiaia; l’erogazione di una pensione mensile ai superstiti del lavoratore o del pensionato. Ivi, p. 19.

⁸⁴ M. FERRERA, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il mulino, Bologna, 1984, p. 37.

britannico e scandinavo. Il fatto, ad esempio, che l'importo delle pensioni di anzianità avrebbe dovuto essere, sulla base delle elaborazioni della Commissione, il 50-60% dell'ultima retribuzione – un importo talmente elevato da non avere eguali in nessun altro contesto europeo – rendeva palesemente inapplicabile le proposte più innovative. [...] Vi era poi il particolare contesto sociale che caratterizzava l'Italia del dopoguerra e che la differenziava proprio dalle realtà nord europee che stavano invece realizzando il *welfare state*»⁸⁵.

Fallito il tentativo di una completa revisione dell'intero sistema previdenziale che avrebbe esteso l'assicurazione contro la malattia indistintamente a tutti i lavoratori e garantito la completa copertura sanitaria tanto ai pensionati quanto ai familiari degli assicurati, la strada percorsa negli anni Cinquanta fu segnata da interventi parziali rivolti a conciliare la conservazione di istituti e discipline ancora ispirati alla solidarietà mutualistica o alla concezione corporativa e gli strumenti ispirati alla nuova concezione della tutela previdenziale di interesse generale⁸⁶. Infatti, il Governo De Gasperi – in linea, per quanto possibile, con il principio di garanzia dell'assistenza sociale quale diritto del cittadino recepito nella neonata Costituzione italiana⁸⁷ – introdusse alcune misure in materia, quali il riordino della legislazione della disoccupazione nel 1949 (sussidi e creazione degli istituti per il governo del mercato del lavoro come il collocamento); la tutela della maternità nel 1950 (garanzia di posto di lavoro per le lavoratrici madri e corresponsione di una indennità giornaliera durante il periodo di assenza pari all'80%) e la riforma pensionistica nel 1952 (pensione contributiva più integrazioni calcolate in base all'inflazione e al numero di familiari a carico)⁸⁸.

⁸⁵ G. SILEI, *Lo stato sociale in Italia*, cit., p. 69-70.

⁸⁶ Scrive GIROTTI, *op. cit.*, p. 271: «Volendo rifarsi agli studi più accreditati, il caso italiano verrebbe incluso in un modello meritocratico occupazionale o conservatore corporativo, incentrato sulla remunerazione della prestazione lavorativa mediante una sostanziale riconferma dei differenziali di status conseguiti nel mercato del lavoro, come riflesso soprattutto nella ineguale distribuzione di forza politica e capacità contrattuale tra le diverse categorie. Ove viceversa si intenda cogliere il dato, non meno peculiare, di un particolarismo politico profondamente radicato anche nelle pratiche assistenziali, in assenza di un'autentica autonomia e credibilità professionale delle burocrazie tecniche, occorre insistere sul carattere corporativo-clientelare o sul debole statalismo di istituzioni capaci di emanciparsi dagli interessi più forti (e mobilitati) della società civile».

⁸⁷ La Costituzione poneva fra i suoi obiettivi la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ogni persona, anche di quelle più deboli, promuovendone la personalità e la determinazione dei confini dell'intervento dello Stato nella sfera della protezione sociale (come si evince dagli impegni assunti negli artt. 2, 3, 32, 38 Cost.). In particolare la Costituzione creava un inscindibile legame tra le norme dedicate al lavoro (art. 3 c.1) e la norma generale sull'assistenza e la previdenza (art. 38). Sull'argomento cfr. A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 78 ss.

⁸⁸ Sull'argomento rinvio a FERRERA, *op. cit.*, p. 38-9. Scrive SERGIO, *op. cit.*, p. 164: «La stessa riforma dell'edilizia popolare, con il Piano INA-Casa. Del 1949, essendo finanziata tramite contributi obbligatori ed estendendo quindi al settore abitativo l'ambito delle assicurazioni sociali, può essere fatta rientrare nel quadro delle prestazioni pubbliche ispirate alla Carta D'Aragona e ad una mentalità riformista che guarda con rispetto all'Inghilterra di Beveridge. Anche se non si poté allora andare più in là, furono comunque lanciati, contro la cultura più retriva dell'epoca, i presupposti di una cittadinanza su base unitaria-nazionale che sarebbe rimasta a fondamento della coesione identitaria italiana; almeno fino a quando i diritti sociali fossero rimasti intoccabili nel quadro della

Il frammentato, residuale e selettivo sistema assistenziale vigente, che aveva come destinatari vecchie e nuove categorie di assistiti, lasciava però ancora sprovvisti di tutela vasti gruppi professionali - quali artigiani, commercianti, coltivatori diretti, liberi professionisti, operatori economici e alcune categorie di artisti quali pittori e scultori - a cui si rivolse la nuova organizzazione mutualistica volontaria, rinata all'indomani della liberazione nazionale, la cui azione si insinuò in quegli spazi lasciati scoperti dal sistema assistenziale e previdenziale pubblico. «Quando, nel corso della seconda metà degli anni Cinquanta - scrive Ludovico Testa - lo Stato si adopererà per estendere l'assistenza obbligatoria contro le malattie ai coltivatori diretti (1954), agli artigiani (1956) agli agricoltori (1959) e ai commercianti (1960), le Società di Mutuo Soccorso mostreranno una spiccata capacità di adattamento, conservando stretti legami con quei segmenti del mondo del lavoro rimasti ancora esclusi dal sistema di previdenza sociale e impegnandosi nel contempo a offrire forme di tutela integrativa a quella già garantita dallo Stato»⁸⁹. D'altronde la stessa Costituzione italiana, all'ultimo comma dell'art. 38 dal breve inciso «l'assistenza privata è libera», garantiva l'esistenza della previdenza privata, che presto prenderà il nome di previdenza complementare⁹⁰.

Si dovranno attendere gli anni Settanta perché la legislazione in materia di previdenza e assistenza assuma un indirizzo di più incisivo intervento pubblico in materia di “sicurezza sociale”, nell'ottica secondo cui la “liberazione dal bisogno” dovesse essere intesa quale interesse e compito dell'intera collettività organizzata a Stato⁹¹. Infatti, se già sul finire degli anni 1960 le spese sociali giunsero ad impegnare quote del 50-60% della spesa pubblica e frazioni elevate del Pil⁹², il decennio successivo fu caratterizzato da una

legalità repubblicana».

⁸⁹ L. TESTA, *Il senso della mutualità. Storia della CAMPA*, Pendragon, Bologna, 2008, p. 58.

⁹⁰ Lo sviluppo della previdenza privata rappresenta la prosecuzione di quelle forme libere di previdenza che consentono ai lavoratori che ne hanno interesse di mantenere, dopo il pensionamento, lo stesso tenore di vita che era loro consentito dalle retribuzioni percepite durante la vita lavorativa. Secondo M. PERSIANI, *Riforme previdenziali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Aggiornamenti, Roma, p. 34, si tratta di regimi che erogano «prestazioni previdenziali integrative rispetto a quelle dei regimi pubblici, nel senso che si aggiungono in vario modo a queste ultime e, a volte erogavano anche prestazioni sostitutive, in situazioni per le quali non v'era diritto a prestazioni o a pensione a carico del regime pubblico. È per questo che sembra corretto parlare di previdenza complementare anziché soltanto di previdenza integrativa».

⁹¹ Nel panorama complessivo della legislazione che ha fatto seguito alla Costituzione, le leggi promulgate tra gli anni Sessanta e Settanta rappresentano momenti salienti di una vicenda che, sebbene diluita nell'arco di quasi tre lustri e ben presto contraddetta da scelte ed eventi coevi o successivi, più di ogni altra, forse, si è avvicinata all'idea della sicurezza sociale come servizio pubblico destinato all'intera collettività per la soddisfazione di bisogni essenziali, in svolgimento di un (almeno apparente) disegno organico. Sull'argomento cfr. M. PERSIANI, *Sicurezza sociale* (Diritto interno), in *Nss. D.I.*, Appendice, VII, 1987, p. 212 ss; ID., in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *Rapporti economici*, I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, sub art. 38, p. 237s.

⁹² Sull'argomento cfr. P. DONATI, *I servizi sociali in Italia: analisi degli obiettivi e orientamenti di politica sociale*, in AA.VV., *Welfare State: problemi e alternative*, F. Angeli, Milano, 1982; P. BAIROCH, *Storia economica e sociale nel mondo*, Einaudi, Torino, 1999.

forte crescita della spesa pensionistica, dall'intervento massiccio a sostegno dell'economia nazionale mediante l'istituto dell'integrazione delle pensioni a trattamento minimo, dal riconoscimento del pensionamento anticipato di vecchiaia (prepensionamento) per i lavoratori dipendenti delle aziende in crisi, ma soprattutto da un largo riconoscimento delle pensioni di invalidità⁹³. L'esempio più significativo della dilatazione del tradizionale ambito della previdenza sociale fu costituito dall'istituzione nel 1978 del Servizio sanitario nazionale, in attuazione dell'art. 32 della Costituzione, che portò all'abolizione del sistema mutualistico⁹⁴. Scrive Maurizio Cinelli: «Si prospetta, in altri termini, che l'intervento statale che sostanzia la materia della previdenza sociale, per l'impronta impressa dai principi costituzionali, necessariamente riguarda tutti i cittadini – e non già i soli lavoratori – e trova concreta realizzazione esclusivamente attraverso servizi pubblici e meccanismi di fiscalizzazione degli oneri sociali, proponendosi, perciò, come strumento privilegiato (accanto allo strumento fiscale) di redistribuzione della ricchezza»⁹⁵.

⁹³ La legislazione più rilevante riguardante l'INPS può essere circoscritta alla legge 30 aprile 1969 n. 153 e dPR 30 aprile 1970 n. 639. Per le altre riforme previdenziali vd. il dPR 27 aprile 1968 n. 488 che ha modificato il sistema pensionistico; le leggi 21 luglio 1965 n. 903 e 30 aprile 1969 n. 153 che hanno istituito il Fondo sociale e la pensione sociale; La legge 30 marzo 1971 n. 118 che ha disciplinato la tutela degli invalidi civili.

⁹⁴ La legge 23 dicembre 1978 n. 833, in attuazione dell'art. 32 Cost. costituisce la prova della dilatazione del tradizionale ambito della previdenza sociale, fino a comprendere anche il sistema per mezzo del quale attualmente lo Stato garantisce nei confronti di tutti i cittadini la tutela della salute, e dunque, in generale, i territori tradizionalmente attribuiti all'assistenza sociale. M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, in ED, vol. 42, Giuffrè, Milano, 1990, p. 502-3.

⁹⁵ *Ibidem*.