



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Economia e Management  
Curriculum Amministrazione, Finanza e Controllo

L'INVALIDITÀ CIVILE NEL PERIODO CORPORATIVO  
CIVIL INVALIDITY IN THE CORPORATE PERIOD

Relatore: Chiar.mo

Tesi di laurea

di:

Prof. Antonio Di Stasi

Elisa Spinelli

Anno Accademico 2020 – 2021



## INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO 1.....	8
LA PREVIDENZA E L'ASSISTENZA SOCIALE NEL PERIODO PRE-CORPORATIVO: LA TUTELA DELL'INVALIDITA'.....	8
1.1 ORIGINE DELLA PREVIDENZA SOCIALE.....	8
1.2 LA BENEFICIENZA PUBBLICA E LE OPERE PIE.....	12
1.3 CONCETTO DI STATO SOCIALE.....	18
1.4 CASSA NAZIONALE DI ASSICURAZIONE PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO.....	22
1.5 IL D.L. N. 603 DEL 21 APRILE 1919.....	28
1.6 LEGGE N. 1312 DEL 1921.....	30
CAPITOLO 2.....	37
L'ORDINAMENTO CORPORATIVO IN GENERALE E IL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI CORPORATIVE.....	37
2.1 CRISI ECONOMICA DEL 1920-1921 E AVVENTO DEL FASCISMO IN ITALIA.....	37
2.2 LA CARTA DEL LAVORO.....	49
2.3 IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE CORPORAZIONI.....	60

2.4 CONCLUSIONI.....	64
CAPITOLO 3.....	66
LA PREVIDENZA E L'ASSISTENZA SOCIALE NEL MODELLO CORPORATIVO: LA TUTELA DELL'INVALIDITÀ.....	66
3.1 INTRODUZIONE.....	66
3.2 TUTELA CONTRO LA TUBERCOLOSI.....	68
3.3 TUTELA PER LE MALATTIE E L'ASSISTENZA DELLA GENTE DI MARE E DELL'ARIA.....	71
3.4 LA TUTELA PER L'INVALIDITÀ E LA VECCHIAIA.....	77
3.5 INFPS.....	84
3.6 LA TUTELA DELLA MATERNITÀ.....	87
CONCLUSIONI.....	94
BIBLIOGRAFIA.....	99



## INTRODUZIONE

La tesi affronta il tema dell'invalidità civile analizzata durante il periodo corporativo, ovvero il fascismo.

Il presente lavoro si articolerà in un primo Capitolo, avente lo scopo di analizzare, in primo luogo, le origini della previdenza sociale in Italia attraverso un'analisi delle società di mutuo soccorso, le quali costituirono la prima forma di solidarietà con lo scopo di aiutare coloro che si trovavano in situazioni di bisogno a causa di malattia o infortunio. Successivamente si prenderà in esame il ruolo della beneficenza pubblica e delle Opere Pie, richiamando per queste ultime la “Legge Rattazzi”, ovvero un primo difficile tentativo di disciplinare le organizzazioni di beneficenza.

Si richiamerà dunque il concetto di Stato sociale, la cui nascita viene fatta coincidere con l'approvazione della legge n. 80 del 1898, che istituiva l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

Ed infine, sempre nel corso del primo Capitolo del presente lavoro, si esaminerà la storia della Cassa Nazionale di assicurazione degli

infortuni sul lavoro e del decreto legge n. 603 del 21 Aprile del 1919, il quale doveva istituire un'assicurazione obbligatoria per i lavoratori agricoli e di età non superiore ai 70 anni. Verrà, in questo contesto, affrontata anche un'analisi legata alla tutela delle persone invalide e dei mutilati di guerra, avvenuta con la legge n. 1312 del 21 agosto 1921.

Lo scopo del secondo capitolo sarà quello di ripercorrere gli avvenimenti del periodo fascista, partendo dalla crisi del 1920-1921, per poi passare alla nascita del Fasci di Combattimento da parte di Benito Mussolini, per arrivare, infine, alla nascita del Partito Nazionale Fascista nel novembre del 1921.

Nel prosieguo del Capitolo, brevi cenni verranno poi rivolti alla c.d. Carta del Lavoro, emanata il 21 aprile del 1927, la quale rappresentò uno dei documenti più significativi del periodo fascista. Essa conteneva al suo interno i principi giuslavoristici fondamentali del fascismo e si componeva – come si vedrà – di trenta dichiarazioni in materia. Per concludere il Capitolo, un breve cenno verrà rivolto anche al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, istituito il 22 aprile

del 1930 con un discorso tenuto da Benito Mussolini e avente il compito di disciplinare le attività ed i rapporti economici in Italia.

Con il secondo Capitolo si vuole infatti fornire la cornice storico-giuridica nella quale il tema del presente lavoro ha trovato il proprio sviluppo, fornendo altresì gli strumenti più idonei ad una maggiore comprensione del tema trattato.

Lo scopo del terzo Capitolo, infine, sarà quello di affrontare il tema centrale del presente lavoro di tesi, ovvero la tutela dell'invalidità civile.

Nel corso del Capitolo verrà quindi analizzato il tema in esame, prendendo le mosse dalla tutela prevista contro la tubercolosi, le cui prime disposizioni si ebbero nei primi anni del Novecento, dalla tutela per le malattie e l'assistenza della gente di mare e di aria, concentrando, infine, l'attenzione, in modo più specifico, sulla tutela per la invalidità e la vecchiaia e sulla tutela della maternità.

In conclusione, un breve cenno verrà rivolto anche all'INFPS, attualmente INPS, ovvero sia all'Istituto Nazionale Fascista per la

Previdenza Sociale, il quale ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo del tema qui affrontato.

## CAPITOLO 1

### LA PREVIDENZA E L'ASSISTENZA SOCIALE NEL PERIODO PRE-CORPORATIVO: LA TUTELA DELL'INVALIDITA'

#### 1.1 ORIGINE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Nel contesto della legislazione sociale e previdenziale dell'800 si è sviluppata sempre più un'esigenza di tutela della persona del lavoratore, quale soggetto considerato debole sul piano socio-economico e, conseguentemente, sul piano contrattuale.<sup>1</sup>

Con la rivoluzione industriale, infatti, si posero in evidenza delle problematiche relative alle condizioni di bisogno nelle quali si venivano a trovare determinati lavoratori. Questa situazione di bisogno era aggravata dal fatto che le nuove strutture economiche e sociali, determinate dall'industrializzazione, dal fenomeno dell'inurbamento e dai bassi livelli salariali,<sup>2</sup> avevano reso più complessi gli interventi di beneficenza pubblica e privata. In questa situazione nacque quindi l'esigenza di realizzare una tutela dei

<sup>1</sup> R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 1

<sup>2</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, San Martino di Atri, 2014, p. 4

lavoratori subordinati che si trovavano in condizioni di bisogno a causa del verificarsi di eventi che ne compromettevano la capacità lavorativa.

Il pensiero liberale, dominante nel XIX secolo, prese in considerazione i problemi sociali legati al mondo del lavoro, ritenendo però che fossero gli stessi lavoratori a dovervi provvedere mediante i propri risparmi. È, quindi, dall'iniziativa dei lavoratori interessati, spontaneamente attivatisi, che derivarono le prime forme di quella che poi prenderà il nome di previdenza sociale.<sup>3</sup>

Le Società di mutuo soccorso, quali associazioni volontarie, realizzarono una prima forma di solidarietà fra gli associati erogando delle prestazioni a chi si fosse trovato in condizioni di bisogno a causa di malattia, infortunio e invalidità. Queste società si svilupparono soprattutto nel nord Italia e in Toscana.

Il mutuo soccorso fu poi disciplinato dalla legge del 15 Aprile 1886, n. 3818, che, a fronte di benefici fiscali, impose una maggiore trasparenza associativa.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, San Martino di Atri, 2014, p. 4

<sup>4</sup> R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 5

Queste società risolvevano però soltanto parzialmente il problema, poiché si potevano iscrivere soltanto i lavoratori con retribuzioni più elevate; ciò in ragione del fatto che l'iscrizione prevedeva un onere economico per la contribuzione.

Relativamente alla problematica sopra illustrata, l'interesse manifestato da parte dello Stato, che sino a quel momento si era limitato a favorire queste tipologie di società, iniziò a cambiare solamente nel momento in cui l'aggravarsi del problema degli infortuni sul lavoro richiamò l'attenzione dei politici e dell'opinione pubblica.<sup>5</sup>

La legge n. 80 del 17 marzo del 1898 fu la prima legge che affrontò il tema della sicurezza sul lavoro in Italia. Essa segnò anche la nascita della previdenza sociale italiana. Inoltre, questa legge prevedeva una tutela che non era limitata agli infortuni determinati da colpa del datore di lavoro, ma era estesa anche agli infortuni generati da cause di forza maggiore o da colpa non grave del lavoratore.

---

5 M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, San Martino di Atri, 2014, p. 4

Da questo momento in poi l'evoluzione della previdenza sociale fu rapida.

Seppur, come visto, nacque su base volontaria, la previdenza sociale acquisì, dapprima, il carattere dell'obbligatorietà, in quanto la sua piena attuazione era subordinata al compimento degli obblighi posti a carico del datore di lavoro;<sup>6</sup> successivamente la stessa divenne, invece, necessaria, nel senso che operava *ex lege* ovvero prescindendo da eventuali inadempimenti del datore stesso.

Nel tempo, la realizzazione della previdenza sociale venne affidata ad enti pubblici istituiti appositamente. L'esperienza delle società di mutuo soccorso e la prima legge sugli infortuni sul lavoro lasciarono però un'impronta permanente. Infatti, lo strumento dell'assicurazione continuò ad essere utilizzato anche quando l'intervento pubblico avrebbe potuto avvalersi di strumenti diversi.

## **1.2 LA BENEFICIENZA PUBBLICA E LE OPERE PIE**

---

<sup>6</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, San Martino di Atri, 2014, p. 7

Uno dei più importanti avvenimenti che ha avviato una riflessione in ambito sociale è rappresentato dalla pubblicazione nel 1891 della *Rerum Novarum*, ossia l'enciclica del Papa Leone XIII. Detto fondamentale documento, che segnò la nascita della dottrina sociale della Chiesa e che venne poi ripreso ed aggiornato da Giovanni Paolo II e da Benedetto XVI, rifiutava gli estremismi del pensiero liberale, da un lato, e della lotta di classe, dall'altro, ponendo al centro il valore della persona umana e invitando il capitale e i lavoratori ad una collaborazione per il miglioramento della situazione di tutti. In questo senso lo Stato veniva chiamato ad intervenire al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei suoi cittadini.

Detta enciclica venne pubblicata in un periodo di forte contrasto tra la Chiesa e lo Stato italiano, in quanto, proprio l'anno prima, nel 1890, venne emanata la Legge n. 6972/1890, la quale aveva convertito forzatamente le opere pie e gli altri enti morali in istituzioni pubbliche di beneficenza. Detto intervento legislativo pose, infatti, fine ad un conflitto riguardante i soggetti che dovevano gestire l'assistenza nei confronti dei cittadini meno agiati e diede avvio ad un importante

dibattito riferito al fatto se il contrasto alla povertà dovesse essere affidato alla beneficenza pubblica oppure privata.

A tal proposito, in Europa si sviluppò un vivace dibattito che vedeva contrapporsi opinioni anche molto differenziate; sia nel rapporto tra i singoli Paesi dell'Europa continentale sia all'interno degli stessi, infatti, prevaleva, a volte, una corrente di pensiero piuttosto che un'altra.<sup>7</sup>

Ed è proprio al di fuori dei confini italiani che occorre rivolgere lo sguardo al fine di comprendere la portata di tale dibattito e al fine di individuare l'origine dell'assistenza sociale propriamente detta; questa, infatti, viene tradizionalmente identificata nelle leggi sul contrasto alla povertà (c.d. leggi sui poveri o *Poor Law*) adottate nel Regno Unito. Lo Stato inglese, di impostazione liberale, decise di intervenire per ridurre gli ambiti di intervento pubblico nella solidarietà sociale, promuovendo, invece, le iniziative di carità privata. In Francia e in Germania, al contrario, la beneficenza pubblica ottenne maggior fortuna; anche se nel primo Stato sarà necessario

---

<sup>7</sup> R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 7

attendere il 1893 per l'emanazione di una legge per l'assistenza nei confronti di cittadini malati, mentre in Germania occorrerà aspettare il 1870 per l'istituzione del c.d. domicilio di soccorso<sup>8</sup>, che stabilì, nel caso di cambio di residenza, quale tra i due comuni di residenza e di nascita dell'interessato sia tenuto a prestare soccorso a chi lo richiede. In Italia, invece, con la legge del 3 Agosto 1863 n. 733 si promossero forme legali di beneficenza privata con l'obiettivo di sottrarre dalle c.d. "usurpazioni governative"<sup>9</sup> le opere di carità.

Il primo vero tentativo di disciplinare le organizzazioni di beneficenza, invece, trovò attuazione in Italia con la legge n. 753 del 3 Agosto 1862, detta anche "Legge Rattazzi", promulgata da Vittorio Emanuele II e il cui regolamento era contenuto nel decreto n. 1007 del 27 Novembre 1862.<sup>10</sup> Questa legge affrontò, in particolare, la problematica della gestione del regime economico, della contabilità e dell'organo che doveva esercitare un controllo sulle Opere Pie. La legge in commento, nonostante l'obiettivo che si era proposta, non

---

8 R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 8

9 R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 8

10 ISTITUTO ROMANO DI SAN MICHELE, "La storia dell'assistenza", disponibile su <http://www.irsm.it/la-storia-dellassistenza> [consultato il 30 marzo 2021].

riuscì però ad avviare quel processo di riforma cui i sostenitori del pensiero liberale miravano. La normativa citata, infatti, pur individuando i principali fini delle Opere Pie nel «*soccorso alle classi meno agiate, [ne]l prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione*»<sup>11</sup>, continuò comunque a garantire a queste istituzioni piena libertà di azione e indipendenza.

Le Opere Pie, però, vennero obbligate a compilare bilanci, statuti, registri e tutta quella documentazione utile al fine di identificare il patrimonio dell'ente.

Nel 1880, a distanza di quasi un ventennio dalla promulgazione della Legge Rattazzi, una Commissione reale promosse una prima inchiesta sulle Opere Pie di origine laica per rilevarne il numero, il patrimonio, il totale degli assistiti e le prestazioni offerte.<sup>12</sup> In tale occasione, vennero censite circa 21.819 Opere Pie in Italia tra il 1880 e il 1888. Dall'inchiesta emerse inoltre un'ingente quantità di risorse private, immobili e mobili, frutto soprattutto di donazioni e lasciti ereditari.

---

<sup>11</sup> Legge n. 753 del 3 Agosto 1862

<sup>12</sup> ISTITUTO ROMANO DI SAN MICHELE, “*La storia dell'assistenza*”, disponibile su <http://www.irmsm.it/la-storia-dellassistenza> [consultato il 30 marzo 2021]

Un'accelerazione nella trasformazione delle Opere Pie si ebbe con la legge n. 6972 del 17 Luglio 1890, la così detta "Legge Crispi", emanata dal Re Umberto I. Questa legge segnò il primo vero passaggio dalla fase della carità privata a quella della beneficenza pubblica. Infatti, con la legge in commento, le Opere Pie vennero sottratte all'iniziativa privata e divennero di monopolio dello Stato. La legge, inoltre, prevedeva che gli Istituti di beneficenza e le Opere Pie avessero il precipuo fine di assistere i poveri in stato di indigenza, malessere e infermità e di fornire la necessaria educazione e istruzione ai più bisognosi.

Il carattere pubblicistico dei c.d. Istituti Pubblici di Beneficenza ed Assistenza venne ribadito, in particolare, dall'articolo 78, a mente del quale *«Le istituzioni esercitano la beneficenza verso coloro che vi hanno titolo, senza distinzione di culto religioso o di opinione pubblica»*.

A completamento della legge Crispi venne poi emanata la c.d. "Legge Giolitti" del 18 Luglio 1904, la quale diede origine alle c.d. Commissioni provinciali di beneficenza e assistenza e ad un

Consiglio superiore per le azioni a livello nazionale, presso il Ministero dell'Interno. Lo scopo di queste nuove istituzioni fu quello di affrontare i rapidi cambiamenti sociali che stavano nascendo con l'emergere della classe operaia e con la previsione di nuove forme di assistenza, come il salario sociale per i disoccupati.

La legislazione per l'attuazione di questa legge impose alle Congregazioni di carità di annotare su un registro i dati dei minori assistiti e di comunicarli alle Commissioni provinciali, agevolandole così nel difficile compito della vigilanza.

La legge in commento, in sostanza, rafforzò il ruolo dello Stato, ma provocando la reazione delle Opere Pie e generando ulteriori occasioni di conflittualità a causa dello scarso impegno economico da parte dello Stato. Questi problemi sfociarono poi in una drammatica emergenza nel periodo bellico, quando le Opere Pie caddero in un grave dissesto finanziario.

### **1.3 CONCETTO DI STATO SOCIALE**

L'idea della sicurezza sociale, nel secondo dopoguerra, è stata accolta dall'ordinamento italiano costituzionale nella previsione secondo cui è compito dello Stato rimuovere ostacoli di tipo economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (cfr. art. 3 Costituzione italiana).<sup>13</sup>

Storicamente, invece, la funzione dello Stato c.d. "sociale", che trova il suo fondamento proprio nel sopra richiamato principio di solidarietà, è stata quella di racchiudere al suo interno il ruolo dei meccanismi di mercato che portano a soddisfare alcuni bisogni chiave in particolari fasi della vita di ciascun individuo.<sup>14</sup> In sostanza, l'azione dello Stato sociale è quella di limitare il ruolo che il mercato assume nella vita e nella definizione dei bisogni dei cittadini, fornendo ad essi il necessario sostegno.

---

13 M. PERSIANI, *Origini ed evoluzione della previdenza sociale*, in M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 10

14 F. PETRINI, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018, p. 114

L'origine dello Stato sociale fu il frutto di un duplice movimento avviato dal conflitto di classe. Il suo sviluppo, infatti, procedette in parallelo all'espansione del lavoro salariato in fabbrica.

In Germania, a partire dagli anni Ottanta del XIX secolo, ha prevalso uno Stato sociale definito su iniziativa di classi dirigenti, preoccupate dall'insorgere di tendenze contro il sistema e che si erano poste lo scopo di giungere ad una pacificazione restauratrice e ad una smobilitazione del movimento operaio che stava nascendo.<sup>15</sup>

L'edificazione di alcuni progetti dominanti a livello nazionale, mirati ad integrare le così dette "classi pericolose" all'interno dello Stato liberale-borghese, trovò le fondamenta nella creazione di un sistema di previdenza e assicurazione per i lavoratori, anche attraverso un maggior coinvolgimento dello Stato. Con il tempo a questa dinamica se ne affiancò un'altra di senso opposto che prevedeva un allargamento dell'area del suffragio e un maggior peso all'interno del sistema politico del movimento dei lavoratori. Ed infatti, contemporaneamente, anche l'ala riformista del socialismo tedesco,

---

<sup>15</sup> M. FERRARA, in AA.VV., *Lo Stato Sociale in Italia: caratteri generali e motivi di una crisi, Passato e Presente*, n. 32, 1994, p. 15

rinunciando alla originaria impostazione antistatale, si rendeva disponibile ad utilizzare proprio i meccanismi dello Stato borghese per migliorare le condizioni dei lavoratori.<sup>16</sup>

Un maggiore sviluppo degli schemi di protezione sociale è legato anche all'evoluzione del concetto di "Guerra Totale", il quale, da un lato, comportò un'estensione dell'ambito di intervento statale nella gestione dell'economia e della società e, dall'altro, rafforzò l'esigenza per le classi dirigenti di coinvolgere l'intera popolazione, alla quale venivano richiesti sacrifici estremi.<sup>17</sup>

In Italia la costruzione dello Stato Sociale prese avvio a fine Ottocento, ovvero con un ritardo maggiore rispetto agli altri Stati occidentali. L'anno di nascita dello Stato sociale italiano viene comunemente fatto coincidere con il 1898. A Marzo di questo anno, infatti, venne approvata la legge n. 80, la quale istituiva l'assicurazione obbligatoria in caso di infortuni sul lavoro. A Luglio

---

16 D. SASSOON, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, pp. 166-168

17 R. TITMUSS, *Saggi sul Welfare State*, Roma, 1986, pp. 79-87

dello stesso anno venne poi istituita la Cassa di previdenza per invalidità e vecchiaia degli operai.

L'incidenza di queste due leggi fu però piuttosto scarsa in quanto, ancora nel 1903, solo il 7% della forza lavoro risultava assicurata<sup>18</sup>. In Germania, invece, nel 1888, dopo un analogo periodo di applicazione del provvedimento sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, il 51% dei lavoratori risultava assicurato<sup>19</sup>.

La legislazione italiana del 1898 non segnava alcun elemento di discontinuità rispetto alle opinioni di una classe dirigente liberale che affidava allo Stato un ruolo solo indiretto nella gestione delle istituzioni di assistenza e previdenza.

In sostanza, per tutto il primo cinquantennio unitario le funzioni di assistenza sociale furono affidate alle Opere Pie, le quali rappresentavano uno degli aspetti che maggiormente favorì lo sviluppo del *welfare* in Italia. Queste opere godevano di molta autonomia nella gestione di rendite e patrimoni anche di dimensioni ragguardevoli.

---

18 F. PETRINI, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018, p. 115

19 F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, modelli, critica*, Carocci, Roma, 1998, p. 174

Lo scarso coordinamento delle opere di beneficenza da parte degli organi dello Stato si concretizzò in una frammentazione delle amministrazioni coinvolte. Difatti, alla crescita del ruolo dei poteri pubblici non si affiancò una parallela semplificazione del sistema, generandosi, pertanto, una “*stratificazione funzionale*”<sup>20</sup> del *welfare*, dove nuovi organi si aggiungevano a quelli vecchi senza che di norma questi ultimi venissero meno<sup>21</sup>.

#### **1.4 CASSA NAZIONALE DI ASSICURAZIONE PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO**

Approvata dal Parlamento l’8 Luglio 1883, la legge n. 1473 diede vita alla “Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro”, con sede a Milano, destinata ad invogliare gli imprenditori ad assicurare i propri dipendenti. Questa legge fu firmata dal ministro

---

20 Aristide Gabelli, come citato da F. PETRINI, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018, p. 115, definisce tale situazione come «*un bosco ignoto e pauroso*».

21 F. PETRINI, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018, p. 115

dell'agricoltura e da dieci banche italiane, guidate dalla Cassa di Risparmio di Milano.

Al dibattito relativo all'emanazione della legge n. 1473 partecipò anche un deputato, l'on. Luigi Guala, il quale propose che il pagamento delle indennità sugli infortuni fosse corrisposto in rendita vitalizia, anziché liquidato in capitale. Questa proposta fu però accettata solamente mezzo secolo dopo con il decreto n. 1765 del 17 Agosto 1935, il quale, per l'appunto, ha sostituito il pagamento in capitale con la rendita vitalizia.

#### 1.4.1 L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro

La sopra citata legge approvata nel luglio del 1883, che istituì la Cassa Nazionale infortuni, rappresentò più una tappa che una meta nel processo evolutivo del tema che qui interessa; lo stesso ministro Berti osservò «*che non era ancora quale avrebbe dovuto essere*»<sup>22</sup> e che l'intervento legislativo effettuato rischiava di rimanere privo di utilità

---

<sup>22</sup> Come riporta F. QUARANTA, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali* - Fascicolo n. 3/2013, pp. 310-311

se non si fosse approvato il progetto legislativo volto a disciplinare il modo in cui doveva essere determinata la responsabilità civile degli imprenditori per i casi di infortunio degli operai.

Allo stesso modo, in Germania, nel 1884 era stata sancita per legge l'obbligatorietà per gli imprenditori di assicurare i propri operai. Nel Paese teutonico, infatti, prevaleva un pensiero borghese progressista che privilegiava una partecipazione statale nelle "questioni operaie" e che portò alla stesura di un sistema di tutela previdenziale e di assicurazioni sociali. Nonostante ciò avvenisse in un contesto ancora molto paternalista e autoritario, che vietava le attività sindacali e la propaganda socialista, il principio liberale della non ingerenza pubblicistica nelle questioni di mercato non era più considerato come un dogma, ma acquisiva il diverso ruolo di mero principio guida dell'azione economica e, in quanto tale, suscettibile di modifiche ed aggiustamenti<sup>23</sup>.

Dall'assicurazione facoltativa si giunse così a quella obbligatoria attraverso l'elaborazione di una nuova teoria, definita del c.d. "rischio

---

23 F. QUARANTA, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali* - Fascicolo n. 3/2013, p. 311

professionale”, la quale prevedeva l’individuazione di una relazione causale fra lo svolgimento del lavoro e l’infortunio subito dal lavoratore, garantendo il diritto al risarcimento e annullando gli effetti della responsabilità civile dell’imprenditore. Il premio sarebbe così gravato a totale carico del soggetto assicurante, trovando la sua giustificazione nel principio che è il datore di lavoro che crea le condizioni di rischio e sfrutta i vantaggi del lavoro di colui che è esposto a quel rischio. È l’imprenditore, infatti, che mette in funzione impianti meccanici, elettrici e termici che, nella normalità, possono divenire causa di danno. Dato che da tali macchinari egli trae un vantaggio (il profitto), si è ritenuto che il danno dovesse essere posto totalmente a suo carico, indipendentemente dai criteri della colpa, del caso fortuito e della forza maggiore. In definitiva, il premio assicurativo deve essere considerato un costo abituale dell’impresa, al pari degli ammortamenti o dei costi legati ad altre riparazioni.<sup>24</sup>

L’Italia non poteva non risentire di ciò e, pertanto, nel 1898, anno simbolo della crisi dello Stato liberale, si giunse alla promulgazione

---

<sup>24</sup> M.PERSIANI, *La tutela del rischio professionale nel quadro della previdenza sociale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1986, p. 311

della prima legge di tutela dei lavoratori contro gli infortuni avvenuti sul posto di lavoro.

Successivamente, nel corso della c.d. età giolittiana, si avviarono in materia delle importanti riforme rivolte ai bisogni dei lavoratori, nell'ottica di quella convergenza tra liberalismo progressista e socialismo riformista, tale da segnare una rottura rispetto al conservatorismo dei governi precedenti.

Con riferimento all'assicurazione infortuni, il 13 Aprile 1897 il ministro dell'agricoltura Francesco Guicciardini presentava al Senato un disegno di legge che venne approvato, con alcune modifiche, il 5 Luglio dello stesso anno. Mettere sullo stesso piano l'accantonamento di disponibilità finanziarie per la riparazione di un macchinario e le risorse da destinare alla tutela di una persona può creare perplessità. Tuttavia, anche in questo modo si riuscì ad ottenere che il pagamento del premio fosse sostenuto dagli imprenditori, per i quali, tra l'altro, era previsto un esonero della responsabilità civile in caso di infortunio, se assicurati. Trasmesso dal Ministro Guicciardini in data 7 Luglio 1897, il disegno di legge fu poi approvato il 15 Marzo 1898,

sotto il nuovo ministro dell'agricoltura Francesco Cocco-Ortu. Fu così finalmente promulgata la legge n. 80 del 17 Marzo 1898, la quale istituì l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli operai, prevedendo la possibilità di scegliere liberamente l'istituto assicuratore.

La legge in commento era circoscritta agli opifici industriali con più di cinque operai e l'obbligo di assicurazione poteva essere attuato sia presso la Cassa nazionale infortuni che presso delle compagnie private autorizzate. Erano invece esonerati gli imprenditori che avevano fondato casse consorziate con almeno 500 operai assicurati.

La prima città che colse le opportunità derivanti da tale legge fu quella di Vercelli, dove nove imprenditori operanti nel settore dell'edilizia si misero subito all'opera e fondarono, il 16 Ottobre 1898, la Cassa consorziale vercellese contro gli infortuni degli operai sul lavoro.

## **1.5 IL D.L. N. 603 DEL 21 APRILE 1919**

Nel primo quarto di secolo vi fu poi la necessità di un intervento immediato che doveva favorire l'istituzione di un'assicurazione obbligatoria per i lavoratori agricoli e per i lavoratori di età non superiore ai 70 anni che occupavano stabilimenti ausiliari per la produzione di materiale bellico.

Fu quindi incaricata una commissione per 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»*.<sup>25</sup>

L'impegno normativo sopra descritto venne poi confermato nel primo dopoguerra con l'adozione della legge n. 603 del 1919, la quale stabilì l'obbligo 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, che fossero operai e impiegati, coloni, mezzadri e affittuari, senza distinzione di sesso o nazionalità. Inoltre, questa legge unificò la

---

25S. VINCI, *Il fascismo e la previdenza sociale*, Cacucci Editore, Taranto, 2011, p. 714.

Cassa Nazionale infortuni e la Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali nella c.d. CNAS (Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali).

Il D.L. del 21 Aprile 1919 n. 603, riguardava i lavoratori dipendenti, fatta eccezione per il personale statale e garantiva l'assegnazione di pensioni nel caso di invalidità al lavoro o di vecchiaia e la concessione di un assegno temporaneo mensile alla vedova o agli orfani e la cura e la prevenzione dell'invalidità.

## **1.6 LEGGE N. 1312 DEL 1921**

Per procedere all'analisi di un ulteriore ambito di intervento legislativo in tema di collocamento e di assistenza alle persone invalide, occorre rivolgere lo sguardo al primo dopoguerra.

A seguito del primo conflitto mondiale, uno dei temi che maggiormente coinvolgeva la popolazione riguardava l'alto numero di persone mutilate o invalide di guerra.

La Prima Guerra Mondiale era stata sempre considerata come un'azione necessaria per difendere la vita della nazione e affermare valori che la caratterizzavano e ciò aveva richiesto il coinvolgimento di tutta la popolazione civile. Nel periodo del conflitto non vi era alcun diritto che veniva ritenuto non sacrificabile, nemmeno quello alla vita e all'integrità personale.

Quando però la guerra si è conclusa, è sorto il dovere dello Stato di intervenire per coloro che avevano dato la loro vita e la loro integrità fisica per la tutela del Paese.

Proprio per tali ragioni e per rispondere a tali necessità il 21 Agosto del 1921 venne emanata la prima legge sulle assunzioni obbligatorie, la n. 1312. Questa legge fu creata per i soli invalidi e mutilati di guerra.

Erano, infatti, considerati invalidi da guerra coloro che nell'effettivo esercizio del proprio servizio militare erano divenuti inabili a svolgere proficuamente un'attività lavorativa o avevano subito una menomazione nella loro capacità di lavoro, a causa di lesioni o

infermità incontrate o aggravate per il servizio svolto in guerra o, comunque, per un fatto legato alla guerra stessa.<sup>26</sup>

Nella legge sopracitata fu introdotto il principio fondamentale dell'esclusione dei benefici del collocamento obbligatorio sia per gli invalidi che avevano perso la capacità lavorativa sia per gli invalidi che avevano riportato delle lesioni o infermità tali da non giustificare, comunque, una perdita totale della propria abilità al lavoro. Dall'altro lato, il datore di lavoro che spontaneamente avesse occupato invalidi non aventi diritto ai benefici di legge, per aver perduta ogni capacità lavorativa, aveva la facoltà di conteggiarli nella percentuale degli invalidi che era tenuto ad avere nell'azienda.

La legge in esame aveva come destinatario il datore di lavoro. Alcuni autori<sup>27</sup> notarono che fosse necessario interpretare in modo restrittivo l'espressione "datore di lavoro" e leggere in essa il solo significato di

---

<sup>26</sup> P. Maggioli, *Legge 2/4/1968 n.482*, 1996, disponibile su [www.diritto.it](http://www.diritto.it), [consultato il 30 marzo 2021]

<sup>27</sup> Come riportati da M. AQUILANI, *Invalidi di guerra*, 2011, disponibile su <https://www.studioaquilani.it/guida-invalidita-civile-e-handicap/invalidi-di-guerra> [consultato il 30 marzo 2021]

impresa come “soggetto” di diritto commerciale. Altri<sup>28</sup>, invece, erano di diverso avviso, poiché non percepivano il motivo per restringere la cerchia dei soggetti obbligati e ritenevano che bisognasse comprendere fra i destinatari dell’obbligo anche i privati datori di lavoro non imprenditori.

L’interessato al collocamento obbligatorio doveva rispettare una procedura che iniziava con l’iscrizione nei ruoli provinciali degli invalidi aspiranti al collocamento tenuti presso le rappresentazioni provinciali dell’Opera nazionale degli invalidi di guerra e presso gli organi deputati al collocamento.

Con la legge del 3 Dicembre del 1925 n. 2151 vennero poi soppressi gli organi del collocamento citati e, conseguentemente, l’assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra divenne di competenza esclusiva delle rappresentanze provinciali dell’Opera nazionale invalidi di guerra.

---

28 Cfr. sempre M. AQUILANI, *Invalidi di guerra*, 2011, disponibile su <https://www.studioaquilani.it/guida-invalidita-civile-e-handicap/invalidi-di-guerra> [consultato il 30 marzo 2021]

La documentazione che l'invalido doveva presentare doveva certificare che il grado di invalidità era compreso nei limiti massimo e minimo stabiliti dalla legge.

Il sistema legislativo del 1921, analogamente a quello della L. n. 482/1968, non tutelava l'invalido nella fase della richiesta della documentazione necessaria ai fini dell'iscrizione. Infatti, in caso di valutazione erronea da parte dell'Ufficio sanitario, il prestatore di lavoro non aveva possibilità di chiedere un giudizio del Collegio medico provinciale. Se invece, fosse stato il datore di lavoro a lamentare una valutazione sbagliata da parte dell'Ufficio sanitario, il riesame era possibile *ex art 31* del relativo Regolamento. Tale disparità venne eliminata dal Regolamento con una legge successiva, la n. 375/1950, che concesse all'invalido la facoltà di ricorrere al collegio medico solo in caso di valutazione negativa dell'Ufficio sanitario.

Ai fini dell'iscrizione si richiedevano anche dei documenti che dimostravano le attitudini lavorative dell'invalido, anche in relazione all'occupazione a cui ambiva. Le decisioni sulle domande di iscrizione erano di competenza della rappresentanza provinciale dell'Opera. Una

volta concessa l'iscrizione, veniva consegnata all'invalido una tessera personale che documentava ufficialmente l'esistenza per l'invalido di tutti i requisiti richiesti per beneficiare degli effetti della legge. All'interno della tessera, inoltre, erano riportati il grado di educazione professionale conseguita e il grado di capacità lavorativa generica e specifica.

Il sistema di collocamento obbligatorio consisteva nell'imporre ai datori di lavoro di riservare una quota dei posti dell'azienda a soggetti appartenenti alla categoria protetta. I datori di lavoro potevano scegliere l'invalido all'interno di elenchi oppure indipendentemente da essi. L'invalido che veniva così assunto doveva essere in possesso della documentazione che dimostrava l'esistenza dei requisiti richiesti dalla legge in materia di collocamento obbligatorio. Le rappresentanze provinciali dell'Opera avevano il compito di controllare la regolarità delle assunzioni e, in caso di accertamento di violazioni, concedevano all'imprenditore un termine per mettersi in regola con le dovute norme.

Nelle aziende private con almeno 10 dipendenti l'obbligo consisteva nell'assunzione di un numero di invalidi militari di guerra pari ad 1 ogni 20 occupati (il 5%) o frazione di venti superiore a 10. Risultavano esonerate dall'obbligo le aziende impossibilitate ad occupare invalidi a causa delle loro speciali condizioni (art. 12, Legge n. 1312/1921) e i datori di lavoro che esercitavano lavorazioni a carattere stagionale o di breve durata (art. 10).

Per le aziende pubbliche, invece, qualora fosse bandito un concorso pubblico, era prevista l'assunzione di un invalido ogni 10 posizioni. In assenza di concorso, l'obbligo andava da un minimo del 10% ad un massimo del 20% degli impiegati ordinari.

Il modello proposto dalla L. n. 1312/1921 non aveva precedenti, come del resto nemmeno la drammaticità della situazione sociale italiana cui la norma tentava di dare una risposta. Il Paese si trovava infatti ad affrontare un periodo di grave disoccupazione dove l'invalido, lasciato in balia delle leggi del mercato, non avrebbe potuto ambire a trovare lavoro. Di fatto, all'epoca, tale opportunità appariva remota anche per coloro che erano dotati di piena capacità lavorativa.

Per quanto lontana e primitiva, la legge del 21 Agosto del 1921 n. 1312 costituì un modello di riferimento per i successivi provvedimenti in materia di assunzioni obbligatorie.

## **CAPITOLO 2**

### **L'ORDINAMENTO CORPORATIVO IN GENERALE E IL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI CORPORATIVE**

#### **2.1 CRISI ECONOMICA DEL 1920-1921 E AVVENTO DEL FASCISMO IN ITALIA**

Al fine di meglio comprendere il tema oggetto del presente lavoro, si ritiene qui necessario approfondire brevemente il contesto storico di riferimento.

Dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, l'Italia attraversò una crisi particolarmente gravosa per tutti i livelli della società e a causa degli sconvolgimenti causati dal conflitto bellico. Benché vittorioso, il Paese era uscito dal primo conflitto mondiale come se avesse subito una sconfitta. Difatti, poteva contare più di 60 milioni di morti, altrettanti mutilati e invalidi, e più di un milione di feriti. A tale situazione si aggiunsero anche le gravi conseguenze economiche dovute alla guerra: l'incremento della disoccupazione, il difficile

processo di riorganizzazione industriale da militare a civile e il ritorno dei soldati reduci. Tutto ciò incideva in modo rilevante sulla fragile situazione economica del Paese.

Particolarmente colpiti dalla crisi economica e post bellica, sin qui brevemente accennata, furono in particolare i c.d. ceti medi e le classi a reddito fisso, le quali, più delle altre, subirono le conseguenze legate all'incremento dei prezzi e al mancato aumento degli stipendi.

Detta situazione economica favorì, in un primo momento, una maggiore ascesa dei partiti e dei movimenti di sinistra, tra cui il Partito Socialista Italiano, anche in conseguenza del successo della rivoluzione russa.

Dall'altro lato, è in questo contesto economico e sociale che il 18 Gennaio del 1919 i Cattolici diedero vita al Partito Popolare Italiano, ossia il primo vero partito di ispirazione cattolica. Esso, fondato da Don Luigi Sturzo, rappresentò per i cattolici un'importante opportunità per tornare alla vita politica attiva dopo i lunghi decenni di assenza determinati dal celebre "*non expedit*"<sup>29</sup> che avvenne dopo le

---

<sup>29</sup> E' una disposizione della Santa Sede con la quale si dichiarò inaccettabile che i cattolici italiani partecipassero alle elezioni politiche del Regno d'Italia. Questa disposizione fu poi revocata da

vicende di unificazione nazionale. Il partito, grazie alla buona diffusione dell’Azione Cattolica al Nord Italia, delle leghe dei contadini in Italia centrale, delle società di mutuo soccorso al Sud e della Confederazione Italiana in tutto il Paese, conobbe una rapida diffusione organizzativa. A ciò si aggiunse anche il favore di molti sacerdoti che lo videro come il “partito cattolico” e quindi più vicino alle posizioni del Vaticano. Il Partito Popolare Italiano ricevette, nelle elezioni del 1919, il 20,6% dei suffragi ed elesse 100 deputati, collocandosi fra le forze nazionali maggiormente determinanti. Anche alle elezioni del 15 Maggio del 1921 il Partito confermò la propria forza elettorale, ottenendo il 20,4 % dei voti e 108 deputati.

Quasi contemporaneamente, inoltre, una maggior forza veniva acquisita da quelle ideologie di ispirazione nazionalista e interventista, le quali poggiavano la loro propaganda sulla diffusa convinzione che quella dell’Italia nel primo conflitto mondiale era stata una «*vittoria mutilata*»<sup>30</sup>. In questo contesto, uno dei maggiori esponenti

---

Papa Benedetto XV nel 1919.

30 L’espressione fu coniata da Gabriele D’Annunzio in un suo celebre articolo pubblicato nel Corriere della Sera del 24 Ottobre del 1918

dell'interventismo (all'epoca socialista) fu Benito Mussolini, il quale, il 23 Marzo 1919, fondò a Milano i c.d. Fasci di Combattimento. Questo era infatti il nome di un movimento politico, politicamente schierato a sinistra, che richiedeva importanti riforme sociali e si dichiarava favorevole alla Repubblica. Allo stesso tempo, però, mostrava un acceso nazionalismo e un'avversione nei confronti del tradizionale pensiero socialista. Nel Novembre del 1921, il movimento fascista si trasformò in un vero e proprio partito: il Partito Nazionale Fascista. Mussolini aveva previsto l'attuazione di uno specifico programma, noto come il "*Programma di San Sepolcro*" (dal nome della piazza in cui fu proclamato e che diede il nome di "*sansepolcristi*" a coloro che vi aderirono), che si contraddistinse per tematiche nazionaliste e sindacaliste.

Il rafforzamento di tali movimenti politici fu ancor più evidente nelle elezioni politiche del 1919, le quali dimostrarono che il popolo italiano aveva voglia di novità, facendo registrare un netto declino dei liberali, la crescita del partito popolare di Don Sturzo e del Partito socialista. Quest'ultimo, infatti, ottenne ben 156 deputati in confronto

ai 48 del 1913; il Partito Popolare ne ebbe 100 in confronto ai 33 cattolici eletti nel 1913; i liberali, invece, persero ottenendo poco più di 200 seggi in confronto ai 300 del 1913<sup>31</sup>.

Ciò avveniva, come visto, in un contesto economico e sociale di grande crisi.

Tra il 1919 e il 1920, la classe operaia esplose con scioperi, agitazioni nelle fabbriche contro il taglio degli stipendi e le serrate.

L'obiettivo degli scioperanti, spinti dalla crisi economica, era quello di ottenere condizioni di lavoro migliori e salari più alti. Nonostante alcuni mesi di trattative, ben presto la situazione tornò a peggiorare, giungendo fino all'occupazione delle fabbriche da parte degli operai nell'Agosto del 1920.

Queste manifestazioni furono più marcate nel Nord Italia poiché questo era considerato il centro dello sviluppo industriale nazionale e dell'organizzazione sindacale operaia e contadina. Nella Pianura Padana, i contadini rivendicavano l'imponibile di manodopera contro lo sfruttamento padronale, mentre nelle fabbriche del triangolo

---

<sup>31</sup> G. Fenu, "*Nascita del fascismo*", disponibile su [www.storiaXXIsecolo.it](http://www.storiaXXIsecolo.it)

industriale (Torino-Milano-Genova), si organizzarono dei consigli di fabbrica sul modello dei soviet russi<sup>32</sup>. Così i due motivi, le richieste economiche e la pressione rivoluzionaria, finirono per mescolarsi e confondersi.

Il biennio 1920-1921 si caratterizzò, inoltre, per una “*recessione deflazionistica*” che rese ancor più complesso l’assorbimento di milioni di reduci nell’economia postbellica. Se da un lato l’economia ricominciò a crescere, dall’altro non erano ancora terminati tutti gli aggiustamenti che resero il passaggio da un’economia in tempo di guerra ad un’economia in tempo di pace.

I fattori che gli studiosi individuarono come contribuenti alla recessione furono: il ritorno delle truppe, che creò un’impennata della forza lavoro e problemi nel riassorbimento dei veterani nel settore civile; cambiamenti nella politica fiscale e monetaria, cambiamenti nelle aspettative dei prezzi dei vari beni. Questa recessione durò da Gennaio del 1920 a Luglio del 1921.

---

<sup>32</sup> I consigli di fabbrica furono degli organismi interni agli stabilimenti delle grandi aziende che avevano lo scopo di controllare e organizzare l’attività lavorativa degli operai dipendenti. Questi furono creati prendendo spunto dai soviet russi che erano dei comitati di scioperi interni alle fabbriche.

Un'altra data decisiva nel processo di affermazione del fascismo fu il 28 Ottobre del 1922, giorno della marcia su Roma. Questa assunse le caratteristiche di una vera e propria manifestazione armata, organizzata dal Partito Nazionale Fascista, il cui successo ebbe come conseguenza l'ascesa al potere del partito stesso in Italia. Il 28 Ottobre del 1922, infatti circa 50.000 camicie nere si diressero verso la capitale, rivendicando la guida politica del Regno d'Italia e minacciando la presa del potere con violenza. La manifestazione rivoluzionaria si concluse con successo quando, il 30 Ottobre, Vittorio Emanuele II cedette alle pressioni dei fascisti e incaricò Mussolini di formare un nuovo governo. Una volta assunta la guida del governo, Mussolini continuò ad alternare promesse per un'efficace regolarizzazione del fascismo, a minacce di una seconda ondata rivoluzionaria, fino a quando, nel 1923, con l'approvazione della c.d. "legge Acerbo", Mussolini assicurò al Partito Nazionale Fascista una solida maggioranza parlamentare. A seguito di questi eventi, nel 1924,

vi fu l'assassinio di Giacomo Matteotti<sup>33</sup>, che fu fatto sequestrare e assassinare dai repubblicani per conto di Mussolini.

A questo episodio di violenza, seguì la così detta secessione dell'Aventino, che consisteva nella rinuncia ai lavori parlamentari dei gruppi di opposizione al fascismo. Il 3 Gennaio del 1925, Mussolini formulò quindi un discorso dove assunse su di sé tutte le responsabilità e dichiarò l'intento di porre fine ai tentativi di opposizione.

Nei mesi successivi, tra il 1925 e il 1926, Mussolini prolungò una serie di leggi, definite "*Leggi Fascistissime*", le quali distrussero ogni forma di decisione politica. Esse, *in primis*, avevano tra gli obiettivi la "fusione" tra il Fascismo e lo Stato italiano. Il Presidente del Consiglio diventò l'effettivo Capo del Governo, con più ampi poteri, mentre il potere legislativo ed esecutivo vennero ricondotti al

Consiglio dei Ministri, svotando il Parlamento della sua effettiva

33 E' stato un politico, giornalista, antifascista italiano che fu rapito e assassinato da una squadra fascista capeggiata da Amerigo Dumini, a causa delle sue denunce riguardo manipolazioni di voti. La sua morte ha mostrato il volto del fascismo assassino: "*Uccidete pure me, ma l'idea che è in me non l'uccidete mai*". Con questa frase, Matteotti si rivolse alla Camera dei Deputati, intuendo il disegno criminale del regime fascista di cui poi ne denunciò abusi e violenze fino al giorno prima di morire.

funzione. Sciolti i consigli comunali e provinciali, venne creata, in sostituzione, la figura del podestà di nomina governativa, mentre le attività del controllo del dissenso vennero ancor più accentrate nelle mani dei prefetti e delle forze dell'ordine. Venne poi creata appositamente la c.d. OVRA, ossia una polizia segreta fascista con il compito di vigilare e reprimere qualunque organizzazione sovversiva che tramava contro lo Stato. In seguito ai falliti attentati contro Mussolini, si consolidò il controllo su stampa e mezzi di informazione e, inoltre, si presero delle misure contro i “fuoriusciti” del Partito, le quali potevano giungere finanche al sequestro e alla confisca dei beni. Contemporaneamente si procedette alla revisione di tutti i passaporti per l'estero.

Il 5 Novembre del 1926, vennero approvati provvedimenti più duri: venne istituito il Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato; vennero sciolte tutte le organizzazioni politiche considerate sovversive e antifasciste; venne reintrodotta la pena di morte; venne inoltre istituito il confino e previsti nuovi specifici reati contro l'ordine pubblico.

Da questa descrizione sommaria del fascismo è possibile vedere che la sua storia è articolata in diverse fasi. Lo storico Renzo De Felice ha dato una delle più innovative definizioni di fascismo, ma allo stesso tempo, una delle più criticate. De Felice definisce il fascismo attraverso due fasi della storia di esso: il “*fascismo movimento*” e il “*fascismo regime*”. Il primo viene definito dallo storico come sinonimo di produttività, a differenza del secondo che viene definito come un danno. Nello specifico, il fascismo movimento può essere spiegato attraverso le parole dello stesso De Felice, come «*quel tanto di volontà rinnovatrice, di interpretazione di certe esigenze, di certi stimoli, di certi motivi di rinnovamento; è quel tanto di “rivoluzionarismo” che c’è nel fascismo stesso, e che tende a costruire qualcosa di nuovo*»<sup>34</sup>.

Il fascismo regime, invece, viene definito come «*il risultato di una politica che –volente o nolente– tende a fare del fatto fascismo solo la sovrastruttura di un potere personale, di una dittatura, di una linea*

---

34 R. De Felice (a cura di M. A. Ledeen), *Intervista sul fascismo*, Laterza, Bari, 1976, p. 29

*politica che per molti aspetti diventa sempre più eredità di una tradizione»<sup>35</sup>.*

Andando ad analizzare le due definizioni di fascismo date dallo storico De Felice, è possibile affermare che il “*fascismo movimento*” ha come protagonisti le classi emergenti che cercano di espandersi per mezzo di una realtà “moderna”; mentre il “*fascismo regime*” si fa portavoce di un’idea di realtà che cambia continuamente.

Il punto di rottura tra le due fasi del fascismo è possibile identificarlo attraverso l’esame di due eventi fondamentali: la marcia su Roma del 1922 e il discorso di Mussolini del 3 Gennaio del 1925.

Per quanto riguarda il primo evento, cui si è già brevemente accennato, la salita di Mussolini al governo non fece altro che accrescere i contrasti sugli obiettivi del fascismo e i mezzi attraverso i quali raggiungerli. Inoltre nel ’22, la maggioranza del Paese, non era a conoscenza del pieno significato del fascismo, la cui affermazione non era ancora definitiva.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*

Mentre, il discorso del 3 Gennaio 1925, pronunciato da Mussolini alla Camera dei deputati, rappresentò una svolta, in quanto fu proprio in seguito ad esso che «*l'antifascismo militante incominciò ad acquistare un carattere unitario*»<sup>36</sup>. Esso portò all'isolamento politico del fascismo e pose fine ad ogni collaborazione degli altri partiti con esso.

Da quanto sin qui brevemente esposto emerge che il “*fascismo movimento*”, che rappresenta l'origine del fascismo stesso, è maggiormente connesso alla crisi economica e sociale conseguente alla Prima Guerra Mondiale, mentre il fascismo c.d. “*di regime*”, che ne rappresenta una fase più avanzata, vede il consolidarsi del potere di Mussolini e del suo partito maggiormente accentrato sulla figura del Duce.

Tale distinzione consente di comprendere il motivo per cui il ventennio fascista può essere letto secondo chiavi di interpretazione diverse e spesso tra loro distanti ed opposte.

---

36 G. De Rosa, *Considerazioni storiografiche sulla crisi dello Stato prefascista e sull'antifascismo*, in «Il Movimento di Liberazione in Italia», ottobre-dicembre 1959, p. 19

## 2.2 LA CARTA DEL LAVORO

La Carta del Lavoro, varata il 21 aprile 1927, rappresenta uno dei documenti di maggiore importanza del periodo fascista. Secondo quanto è stato scritto da E. Malusardi, la Carta del Lavoro nasceva dall'esigenza di comporre un documento che fosse in grado di esprimere i principi etici e sociali del fascismo in ambito giuslavoristico e che riassumeva tutta la legislazione vigente in detto settore e le conquiste sindacali maturate a seguito della rivoluzione fascista<sup>37</sup>.

In quest'ottica, anche la scelta del 21 aprile per varare il documento non fu casuale, poiché coincidente con il c.d. “*Natale di Roma*”, ritenuto da Mussolini la data in cui aveva avuto inizio il lungo, faticoso e glorioso cammino dell'Italia<sup>38</sup>.

La Carta del Lavoro, per la sua importanza, può essere paragonata alla Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino oppure

---

<sup>37</sup> E. Malusardi, “*Magistratura e Carta del lavoro. Profili giuridici della legislazione sindacale fascista*”, Aroca Editore, Milano, 1927

<sup>38</sup> A. Rocco, “*La Carta del lavoro: così il fascismo realizzò la terza via tra capitalismo e comunismo*”, disponibile su [www.ilprimatonazionale.it](http://www.ilprimatonazionale.it) [consultato il 26/07/2021]

anche al Manifesto del Partito Comunista. Non era infatti un semplice documento legislativo, ma comprendeva l'enunciazione dei principi fondamentali del nuovo Stato. La Carta si componeva di trenta dichiarazioni, suddivise in quattro capi, nelle quali si alternavano prescrizioni sintetiche, tipiche dei testi legislativi, ad affermazioni di carattere generale con una portata dirimpente su ogni aspetto dell'ordinamento. I concetti di "Nazione", "Stato", "Lavoro", "Lavoratore", "Sindacato" costituivano le parole chiavi attorno alle quali si strutturava il nuovo ordinamento e da cui scaturiva il nuovo sistema giuridico.

Volgendo uno sguardo più attento ai singoli articoli della Carta del Lavoro, è possibile da subito notare che la Dichiarazione I definiva la Nazione come *«un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. E una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista»*. Questa dichiarazione affermava il superamento del principio di stampo liberale secondo il quale lo Stato era considerato un mezzo o un

organo regolatore succube rispetto all'economia. La conseguenza dell'affermazione contenuta nella Dichiarazione citata era la naturale subordinazione dell'economia alla politica, il che rende evidenti le differenze con parte degli attuali sistemi dove, invece, è esaltata l'indipendenza formale tra le due<sup>39</sup>. Nella Dichiarazione II, invece, il contenuto era incentrato sul lavoro, il quale veniva definito, «*sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche, manuali*», come «*un dovere sociale*». **Ed era proprio in quanto tale – e solo in quanto tale – che il lavoro diveniva oggetto di tutela da parte dello Stato**<sup>40</sup>. Anche qui si può assistere ad un rovesciamento delle concezioni liberali e socialiste che individuavano nel lavoro un diritto. L'individuo era considerato parte del sistema sociale e attraverso l'assoluzione del suo dovere di lavorare diventava pienamente parte della collettività.

Le dichiarazioni sin qui riportate potrebbero far pensare ad un intervento statale pervasivo, ma tale concezione viene smentita dalla IX Dichiarazione, secondo la quale l'intervento statale «*nella*

---

<sup>39</sup> *Ibidem*

<sup>40</sup> *Ibidem*

*produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco gli interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la formula del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta».* Anche qui appare evidente il distacco dagli altri sistemi socialisti progettati perché, da un lato, si considerava l'iniziativa privata nel campo della produzione come il miglior strumento per realizzare il fine della prosperità economica nazionale; dall'altro lato, l'azione dello Stato si adeguava alle esigenze del caso concreto e si attivava soltanto se falliva o mancava l'iniziativa pubblica o anche se entravano in gioco interessi più delicati.

Nelle dinamiche economiche, il lavoratore assumeva un ruolo fondamentale, come scritto nella Dichiarazione VII, comma 3, secondo la quale era proprio dalla collaborazione delle forze produttive che derivava fra esse «*reciprocità di diritti e di doveri*». Secondo la Dichiarazione in commento «*il prestatore d'opera, tecnico, impiegato od operaio, è un collaboratore attivo dell'impresa*

*economica, la direzione della quale spetta al datore di lavoro che ne ha la responsabilità».*

Nella Dichiarazione III venivano poi introdotti alcuni aspetti innovativi relativamente al sindacato, chiamato a rappresentare la categoria e gli interessi dei lavoratori riuniti in tali organizzazioni. Secondo tale principio lo Stato corporativo non creava, ma riconosceva l'organizzazione dei lavoratori<sup>41</sup>.

La Carta del Lavoro, sin qui brevemente esaminata nel suo contenuto, fu oggetto di diverse discussioni: una prima volta il 6 Gennaio del 1927, ma si riscontrarono alcune iniziali difficoltà a causa del dibattito sviluppatosi in seno alle confederazioni fasciste dei lavoratori e dei datori di lavoro. Si temeva, infatti, che la Carta potesse imporre ai datori di lavoro oneri troppo rigidi e pesanti e ridurre la loro libertà di movimento.<sup>42</sup> Dopo una prima premessa che riguardava l'impossibilità di stabilire *«una norma unica, adattabile alle varie branche della produzione, e, in ciascuna branca, alle varie specie di attività»*<sup>43</sup>, le

---

41 *Ibidem*

42 R. De Felice, *“Mussolini il fascista”*, Einaudi Editore, Torino, 1968, p.289

43 *Ibidem*

confederazioni dei datori di lavoro si erano soffermate soprattutto su diversi punti:

- era impossibile stabilire con un intervento del legislatore il principio dei minimi salariali per categoria;
- era impossibile ridurre l'orario di lavoro al di sotto di otto ore giornaliere;
- il collocamento e l'assunzione non potevano avvenire attraverso uffici sindacali gestiti dalle associazioni dei lavoratori o uffici intersindacali, ma solo attraverso degli uffici pubblici alle dipendenze del Ministero delle Corporazioni;
- l'indennità di licenziamento (dopo tre anni di anzianità ininterrotta) non poteva essere né generalizzata né tanto meno resa obbligatoria;
- gli stessi criteri dovevano valere per le ferie, le quali non potevano essere riconosciute in agricoltura, mentre nell'industria dovevano essere limitate a sei giorni pagati l'anno;

- la legislazione infortunistica poteva essere suscettibile di perfezionamenti, senza che però questo costituisse un ulteriore aggravio per la produzione;
- gli Uffici del Patronato nazionale non dovevano esercitare la funzione del collocamento e non dovevano arrogarsi il controllo del rispetto dei contratti collettivi né, tanto meno, funzioni ispettive;
- in materia di assicurazioni sociali nessun ulteriore provvedimento legislativo era necessario o opportuno; le istituzioni esistenti erano sufficienti;
- in materia di giurisdizione del lavoro la legge sindacale e i probiviri e le commissioni per l'impiego privato provvedevano già a regolare la materia stessa.

In base a queste considerazioni e ad altre di minore importanza, le confederazioni dei datori di lavoro conclusero affermando «*la necessità di dare alla Carta del lavoro una fisionomia completamente diversa da quella che risulterebbe dallo schema sottoposti dei punti da trattare*». Mussolini prese, allora, in mano la questione, escludendo

tutte le confederazioni dal dibattito sulla Carta e stabilendo che l'elaborazione della stessa sarebbe stata curata direttamente da lui. Dopo la riunione del Gran Consiglio, in stretto collegamento con Mussolini, si decise di incaricare Bottai, sottosegretario del Ministero delle Corporazioni dal 1926, della costruzione della Carta. Quest'ultimo informò Mussolini del fatto che era sua intenzione convocare una riunione preliminare tra i rappresentanti dei ministeri, il segretario generale del Partito e i presidenti di tutte le confederazioni sindacali e di sottoporre loro un questionario articolato in dieci punti.<sup>44</sup> Le risposte al questionario furono quasi tutte ispirate da punti di vista generali e da interessi particolari diversi e spesso antitetici<sup>45</sup>, che Bottai non riuscì a conciliare nemmeno nel corso di una serie di incontri successivi avuti con le diverse parti. Il sottosegretario alle Corporazioni si vide così costretto a formulare due diversi testi della Carta del lavoro: uno che rispecchiava il punto di vista della Confindustria e l'altro che rispecchiava, invece, il punto di vista della Confederazione nazionale delle Corporazioni sindacali fasciste di

---

<sup>44</sup> *Ivi*, p. 291

<sup>45</sup> G. Bottai, *“La Carta del lavoro illustrata da G. Bottai”*, Roma, 1928, documento 5 a e b, p.33

Edmondo Rossoni. Fu proprio quest'ultimo il testo al quale finirono per aderire anche gli altri interpellati al questionario, con la sola eccezione della Confindustria.<sup>46</sup> Bottai ritenne così concluso il suo compito e il 9 Aprile prese le due formulazioni della Carta del lavoro e insieme alle risposte dei quesiti le mandò a Mussolini con una “relazione preliminare” con la quale rimetteva ogni decisione. Le due formulazioni della Carta non erano inizialmente state sottoposte dallo stesso Bottai né a Turati, segretario del Partito, né a Rocco, Ministro di Grazia e Giustizia, e neanche a Belluzzo, Ministro dell’Economia. L’invio delle due proposte direttamente a Mussolini aveva, infatti, il valore di un mero sondaggio preliminare delle opinioni del Duce.

Dopo il testo di Bottai si sono susseguite altre successive stesure: la prima bozza, sulla base del testo di Bottai, venne realizzata dal Ministro Rocco; ad essa ha fatto seguito un’elaborazione del testo a firma del Ministro Belluzzo e una a firma del Segretario Turati.

Al termine di questo elaborato *iter*, il testo definitivo della Carta del Lavoro fu approvato dal Gran Consiglio in una seduta notturna il 21-

---

<sup>46</sup> *Ibidem*

22 Aprile del 1927. Essa non era formalmente un atto giuridico, ma doveva soprattutto «*funzionare come norma giuridica*»<sup>47</sup> ed essere per il fascista «*la legge di partito inderogabile*»<sup>48</sup>. La Carta venne poi pubblicata anche nella Gazzetta Ufficiale allo scopo di darle maggiore importanza e solennità.

Sotto il profilo sociale, la Carta del lavoro non apportava grandi innovazioni<sup>49</sup>. A parte alcune enunciazioni generiche, infatti, varie previsioni in essa contenute già erano legislativamente previste. Contrariamente a quanto detto dal fascismo, che usava espressioni quali «*punto di partenza per la costruzione di una nuova organizzazione della società italiana*» e di «*Stato di popolo*»<sup>50</sup>, nella Carta del lavoro non vi era nulla di rivoluzionario. Come sostenne Renzo De Felice, servì gli scopi politici di Mussolini, consentendo di dare «*una patina di socialità al nuovo regime, permettendogli di*

---

47 *Ibidem*

48 *Ibidem*

49 *Ibidem*

50 *Ibidem*

*presentarsi come il precursore di una strada nuova e giusta, che andava verso il popolo e contro le oligarchie economiche».*<sup>51</sup>

### **2.3 IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE CORPORAZIONI**

Agli eventi sin qui brevemente descritti si affiancò l'istituzione del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, il quale, organo del Regno di Italia tra il 1930 e il 1943, venne istituito attraverso due decreti: il decreto del 2 Luglio 1926 n. 1131 e il decreto del 14 Luglio 1927 n. 1347.

Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni fu inaugurato il 22 Aprile del 1930 con un discorso tenuto da Benito Mussolini nel quale si affermò che il Consiglio Nazionale delle Corporazioni rappresentava per l'economia italiana quello che lo Stato Maggiore rappresentava

---

<sup>51</sup> R. De Felice, *"Mussolini il fascista. La conquista del potere, 1921-1925"*, Einaudi, Torino, 1966

per l'Esercito, ovverosia il cervello pensante che prepara e coordina<sup>52</sup>.

Il Consiglio in commento venne successivamente riformato con la legge n. 10 del 5 Gennaio del 1939 e poi definitivamente soppresso con il decreto legge del 9 Agosto del 1943 n. 721.

Il Consiglio era diretto dal Capo del Governo oppure, per sua delega, dal Ministro delle Corporazioni. Il governo di sezioni, sottosezioni e commissioni speciali poteva essere delegato ad un sottosegretario di Stato del Ministro delle Corporazioni. Un Direttore Generale dello stesso Ministero ne era, invece, segretario generale. Il numero complessivo dei membri del Consiglio variò nel tempo. Ne facevano parte:

- i presidenti delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali fasciste e i rappresentanti designati dalle medesime;
- i Ministri, sottosegretari di Stato e direttori generali dei ministeri economici e sociali;
- il Segretario e altri gerarchi del Partito Nazionale Fascista;
- i presidenti di alcune associazioni ed opere nazionali;

---

<sup>52</sup> Discorso che Mussolini fece il 22 Aprile del 1930 nella cerimonia di inaugurazione a Roma.

- esperti in organizzazioni sindacali fasciste, diritto ed economia corporativa ed altre discipline interessanti unicamente la produzione, il commercio e il profitto; detti esperti venivano designati dal Ministero delle Corporazioni.

Il Consiglio si articolava in:

- sette sezioni: professioni libere ed arti, industrie e artigianato, agricoltura, commercio, comunicazioni interne, trasporti marittimi ed aerei, credito e assicurazione. Alcune di esse erano articolate in sottosezioni;
- commissioni speciali permanenti, costituite per la trattazione di singole materie di carattere generale e di ordine tecnico;
- un Comitato corporativo centrale, dove sedevano i soli presidenti delle confederazioni sindacali ed imprenditoriali, oltre agli esponenti del governo e del partito, con il compito di coordinare le attività del Consiglio, assumere deliberazioni di urgenza in luogo dell'Assemblea generale nell'intervallo tra le sue sedute e dare pareri riguardo agli orientamenti politici dell'azione sindacale;

- l'Assemblea generale, competente a deliberare sulle questioni che interessavano l'intero ordinamento sindacale e corporativo dello Stato, ferma restando la possibilità di sottoporre alla stessa le questioni su cui si erano già pronunciate le sezioni o le sottosezioni.

Il Consiglio Nazionale delle corporazioni poteva formulare pareri su qualsiasi questione riguardante la produzione nazionale e su una serie di materie che comprendono diversi argomenti, quali:

- l'attuazione ed integrazione dei principi contenuti nella Carta del lavoro;
- le proposte di legge riguardanti la disciplina della produzione e del lavoro;
- l'inquadramento sindacale delle varie discipline;
- il riconoscimento delle associazioni sindacali e la loro attività di tutela degli interessi di categoria ed assistenziali.

Le associazioni sindacali di categoria potevano richiedere al Consiglio nazionale delle corporazioni, riunito in assemblea generale, la facoltà di determinare le tariffe per le prestazioni professionali dei propri

rappresentanti e di emanare regolamenti professionali con carattere obbligatorio per tutti gli appartenenti alla categoria. Inoltre, al Consiglio delle corporazioni spettava la formazione di norme per il coordinamento dell'attività assistenziale, delle discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi e di ogni altra attività normativa delle corporazioni. Su richiesta delle associazioni sindacali, il Consiglio delle corporazioni attuava norme per la regolamentazione dei rapporti economici collettivi fra le categorie rappresentate. Il Consiglio delle corporazioni ebbe quasi sempre un ruolo marginale e, per tale ragione, nel 1934 fu sostituito dal Comitato corporativo centrale che operava al suo interno.

## **2.4 CONCLUSIONI**

Lo scopo del presente capitolo è stato quello di analizzare il periodo fascista partendo dalla crisi economica del 1920-1921 per poi affrontare il tema del fascismo in Italia, parlando delle tappe fondamentali che lo hanno contraddistinto. Tale *excursus* ha

consentito di dare una cornice di contesto al tema oggetto di questo lavoro.

Si è poi voluto brevemente accennare anche al tema della Carta del lavoro, la quale rappresenta uno dei documenti fondamentali del fascismo e ne esprime i principi della dottrina corporativa. Tale accenno è dettato dalla volontà di sottolineare come si sia in un certo qual modo affrontato il dibattito sulla tutela dei lavoratori nel periodo corporativo. La Carta affronta tematiche legate ai problemi dell'ordinamento fascista come l'elevazione del lavoro in tutte le sue manifestazioni, la parità del ruolo del lavoratore e del datore di lavoro, il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche, culturali dei lavoratori attraverso un tentativo di legislazione sociale.

Inquadrato tale contesto storico-giuridico, si procederà, quindi, nel Capitolo che segue, con un approfondimento del tema oggetto del presente lavoro.

## CAPITOLO 3

### LA PREVIDENZA E L'ASSISTENZA SOCIALE NEL MODELLO CORPORATIVO: LA TUTELA DELL'INVALIDITÀ

#### 3.1 INTRODUZIONE

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 originarie.<sup>53</sup> Essa ha segnato in Italia una linea di sviluppo costante. Infatti, già nel 1923, l'attenzione del regime fascista era rivolta al perfezionamento della previdenza sociale sia dal punto di vista istituzionale che dal punto di vista funzionale, affermandosi quell'indirizzo unitario che avrebbe trovato conferma, più tardi, nella Carta del lavoro e nelle successive realizzazioni di cui la stessa Carta avrebbe tracciato le linee direttrici di orientamento e di sviluppo. Il regime fascista diede un particolare

---

<sup>53</sup> PNF, *“La politica sociale del fascismo”*, La Libreria dello Stato, 1936

impulso alla legislazione previdenziale esaltando ai massimi livelli il principio di solidarietà corporativa tra datori di lavoro e lavoratori come strumento per la prevenzione e la risoluzione di ogni conflitto sociale.<sup>54</sup> Le realizzazioni più significative di questo periodo si possono così elencare di seguito:

- 1927: Istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi;
- 1929: Estensione dell'assicurazione obbligatoria già prevista contro gli infortuni anche alle malattie professionali;
- 1933: Nascita dell'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale (INFPS);
- 1934-1937: Introduzione degli assegni familiari dapprima con un accordo interconfederale e poi con la legge.
- 1939: Introduzione della tutela a favore dei superstiti;
- 1943: Istituzione dell'assicurazione contro le malattie.

I principi di particolare rilievo che si sono affermati in questi anni riguardano:

---

<sup>54</sup> C. Lagala, *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Ediesse Editore, Roma p. 20

- l'automaticità della costituzione del rapporto assicurativo e quindi della prestazione previdenziale anche in assenza del versamento dei contributi (art. 2116 del codice civile);
- la solidarietà corporativa tra prestatore di lavoro e datore di lavoro che consente di aumentare gli eventi protetti senza che lo Stato debba farsi carico del loro finanziamento;
- la gestione finanziaria degli istituti previdenziali fondata sul modello della capitalizzazione (i contributi versati vengono "accantonati" e messi a profitto per poter far fronte alle future prestazioni).

### **3.2 TUTELA CONTRO LA TUBERCOLOSI**

Tra le prime e più significative conquiste previdenziali, un breve cenno merita, senza alcun dubbio, l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi.

Sin dall'epoca delle due Guerre Mondiali, la tubercolosi ha infatti avuto in Italia una sua tutela previdenziale, come conseguenza del peggioramento dell'endemia tubercolare in quel periodo.

Le prime disposizioni di legge a favore della tubercolosi, si ebbero tra il 1915 e il 1923. Tuttavia, solamente il 23 Giugno 1927, con la legge n. 1276, vennero istituiti i primi Consorzi antitubercolari provinciali, i quali posero le basi per un'organizzazione destinata alla lotta contro l'allora dilagante malattia tubercolare.

Un passo importante si ebbe poi con la promulgazione, nell'Ottobre del 1927, del Regio Decreto Legge n. 2055, convertito successivamente con la legge n. 1132 del 20 Maggio del 1928, la quale rendeva obbligatoria l'assicurazione contro il morbo e normava le prestazioni assicurative ed assistenziali per i malati di tubercolosi, affidando all'INFPS, che poi divenne INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), la gestione delle stesse.<sup>55</sup>

Questa legge fondava l'aspetto curativo/assistenziale nei confronti del morbo con quello prettamente assicurativo/previdenziale di stampo

---

<sup>55</sup> M. Sammicheli, *La tutela previdenziale della tubercolosi extra-lavorativa: sorpassati concetti medico-legali a fundamenta delle indennità per una malattia ancora in auge*, Siena

medico/legale. In sostanza, la legge prevedeva la cura degli assicurati e stabiliva prestazioni economiche sia nel periodo del trattamento che nel periodo successivo alle cure.

Nel 1935 il Decreto Legislativo n. 1827 sanciva il diritto al ricovero sanatoriale agli assicurati contro la tubercolosi. Nell'Aprile del 1939, il R.D.L. n. 636 descriveva in maniera dettagliata, per la prima volta, il rischio assicurato, stabilendo che i malati *«hanno diritto al ricovero in luoghi di cura quando siano riconosciuti affetti da forma tubercolare in fase attiva [...]». L'Istituto nazionale della previdenza sociale ha la facoltà di integrare la cura antitubercolare con il ricovero in luoghi di cura a tipo post-sanatoriale o con cura ambulatoria o con cura domiciliare.»*<sup>56</sup>

Questo decreto legge apportava un'innovazione sostanziale, definendo che le prestazioni erano istituite per le forme tubercolari attive, con sintomi apprezzabili e non tanto per le infezioni silenziose o i postumi stabilizzati, non più in fase attiva.

---

<sup>56</sup> A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo: la previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Franco Angeli Editore, Roma, 2007

### **3.3 TUTELA PER LE MALATTIE E L'ASSISTENZA DELLA GENTE DI MARE E DELL'ARIA**

Un'altra forma di tutela previdenziale che ha visto un particolare sviluppo anche nel corso del periodo in esame riguardava i c.d. lavoratori del mare e dell'aria.

Negli ultimi decenni dell'Ottocento, mentre si sviluppava il dibattito dottrinale sul tema degli infortuni sul lavoro, continuava a persistere la tradizione di assimilare il lavoro marittimo alle categorie commerciali e di comprendere la "gente di mare", ovvero «*coloro che del lavoro marittimo fanno la loro unica occupazione*», nel settore del commercio anziché in quello dell'industria.<sup>57</sup>

Una prima normativa dettagliata, relativa all'arruolamento ed ai salari spettanti alle persone dell'equipaggio, era già presente nel Codice di commercio nel 1882 ovvero prima ancora che la legislazione civilistica riconoscesse la specificità e la rilevanza del contratto di lavoro subordinato comune.

---

<sup>57</sup> C. De Rosa, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei lavoratori marittimi: i nuovi compiti dell'inali, l'eredità dell'Ipsema*, nella Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, p.225

Quest'ultimo infatti veniva definito dal legislatore del 1865 con la generica espressione contenuta al n. 1 dell'articolo 1627 del Codice che, tra le specie di locazione di opera e di industria, ricomprendeva «*quella per cui le persone obbligano la propria opera all'altrui servizio*», secondo il criterio adottato nel Codice Napoleonico del 1804 che comprendeva le prestazioni di lavoro nello schema più generale della locazione.<sup>58</sup>

L'articolo 521 del Codice di Commercio individuava, invece, nel contratto di arruolamento la prestazione di servizi o di lavoro stipulata fra il capitano o padrone e gli altri componenti dell'equipaggio, quali ufficiali, marinai, mozzi e operai ricompresi nel ruolo dell'equipaggio, come stabilito dai regolamenti, ed inoltre, i macchinisti e i fuochisti e tutte le altre persone impiegate al servizio delle navi a vapore.

Le caratteristiche di tali attività lavorative, influenzarono la disciplina giuridica del rapporto rafforzando i diritti e gli obblighi dei contraenti e individuando il sorgere di una serie di garanzie degli stessi soggetti arruolati.

---

<sup>58</sup> G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali: diritto e lavoro tra Otto e Novecento*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp.132-133

Una serie di disposizioni del Codice di commercio del 1882 regolavano lo svolgimento e la conclusione del contratto di arruolamento, le ipotesi di malattia e di morte del marinaio e il suo congedo.

Un particolare rilievo assumevano poi le disposizioni poste a tutela del salario, fra le quali il diritto del marittimo di essere mantenuto a bordo fino all'ottenimento delle somme che gli spettavano.

Preciando dalle norme sulla costituzione<sup>59</sup> e la risoluzione del contratto di arruolamento, già previste anche dal Codice di commercio del 1865<sup>60</sup>, la disciplina riguardante la tutela dell'infortunio, se rapportata ai livelli di tutela che vigevano alla fine dell'Ottocento e confrontata con il lavoro industriale, appare insolita.

---

59 Il contratto di arruolamento è quello con il quale un iscritto nelle matricole della gente di mare è assunto da un armatore per prestare servizio su di una nave. E' una sottospecie del contratto di lavoro subordinato, qualificato da un requisito di carattere formale (può essere arruolato unicamente un iscritto nelle matricole della gente di mare, né il capitano può fare diversamente poiché la legge glielo vieta) e da un requisito di carattere sostanziale (la prestazione del lavoro, oggetto del contratto, deve essere destinata al servizio di una nave).

60 Il Codice di Commercio del 1865 non era altro che il Codice albertino del 1842, che a sua volta era fortemente ispirato al Codice di commercio del 1807. Le norme del Codice di commercio del 1882 ricostruiscono la tradizione giuridica riconducibile al Codice di commercio napoleonico.

Nel Codice per la marina mercantile del 1877<sup>61</sup> non si trovava alcuna norma che regolava le conseguenze degli infortuni e quindi occorreva far riferimento al Codice di commercio del 1882 in cui, secondo gli articoli 537 e 539, il marinaio ammalato o infortunato «*durante il viaggio*» aveva diritto alle cure a carico della nave.

In questi articoli venivano precisate le tutele relative ai casi di malattia o di eventuali ferite riportate dal personale navigante. I marinai avevano diritto alle cure nel caso in cui si fossero feriti «*per il servizio della nave*», sia prima della partenza sia dopo il viaggio. Al contrario, il marinaio malato per cause diverse aveva diritto alla cura solo se si era ammalato durante il viaggio o, per essere precisi, dopo la partenza. Nel caso in cui si trattasse di male di lieve entità, il marinaio veniva curato direttamente sulla nave.

Il T.U. n. 51/1904 garantiva ai lavoratori del mare per tutti i casi di morte o di lesioni personali prodotti da causa violenta<sup>62</sup>, in occasione

---

61 Il Codice per la marina mercantile era figlio del primo tentativo di raccolta sistematica delle disposizioni di diritto amministrativo, penale processuale ed internazionale attuato subito dopo l'unificazione con l'emanazione dell'omonimo Codice del 1865, giudicato inadeguato a far fronte alle esigenze della marina mercantile.

62 F. Carnelutti, *Infortuni sul lavoro (Studi)*, Roma, 1913, p.129

del lavoro, il diritto ad un'indennità nella misura determinata dal T.U. stesso in proporzione del salario. L'ammontare veniva valutato calcolando non solo il corrispettivo in moneta, assegnato al marinaio per l'opera che prestava, ma anche il costo del vitto e altri diritti accessori stabiliti con il contratto di arruolamento, anche se si trattava di indennità. Venivano invece escluse le gratificazioni, che costituivano una libertà dell'armatore e sarebbe quindi stato erroneo ricomprenderle nel salario.

L'articolo 24 del T.U n. 51/1904 indicava che il rischio professionale marittimo doveva essere interpretato in senso lato, disponendo che l'indennità era dovuta anche se l'infortunio era avvenuto durante il viaggio di ritorno o per via terra o su di una nave diversa da quella sulla quale il marinaio era arruolato. Questa classificazione, voluta dal legislatore, chiarisce che lo stesso principio deve essere applicato in tutti i casi in cui la causa originaria dell'infortunio può essere fatta risalire a quel lavoro. Va aggiunto, inoltre, che anche il tempo di durata del rischio professionale non va interpretato in modo restrittivo. Il marinaio, infatti, corre il rischio professionale dal momento in cui

prende servizio fino al congedo, dopo che la nave sia stata scaricata, disarmata ed “ammessa a libera pratica”. Avrà quindi diritto all’indennizzo per ogni sinistro che gli possa capitare entro questo lasso di tempo.

Nel 1929 fu istituita la Cassa Nazionale per l’assicurazione contro le malattie e l’assistenza sociale della gente di mare e dell’aria con sede a Roma e con il Regio Decreto n.264 del 1933 si attribuì definitivamente ai sindacati obbligatori l’assicurazione degli addetti ai trasporti per mare e anche alla pesca, trasformandoli in Casse Marittime (rispettivamente l’Adriatica, la Meridionale e la Tirrena).<sup>63</sup>

### **3.4 LA TUTELA PER L’INVALIDITÀ E LA VECCHIAIA**

Analizzando con maggior attenzione il tema oggetto del presente lavoro, occorre da subito prendere le mosse segnalando che il primo intervento pubblico volto a realizzare, con un limitato carattere di

---

<sup>63</sup> C. De Rosa, *L’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei lavoratori marittimi: i nuovi compiti dell’Inail, l’eredità dell’Ipsema*, nella Rivista degli infortuni e delle malattie professionali- Fascicolo n.1/2011

generalità, una tutela previdenziale per la vecchiaia si ebbe con l'istituzione, avvenuta nel 1933, della Cassa nazionale di previdenza.<sup>64</sup>

Questa Cassa, alla quale potevano iscriversi volontariamente i cittadini italiani di entrambi i sessi che facessero lavori manuali, cioè gli operai, era finanziata con i contributi degli iscritti, ai quali potevano far riscontro anche una quota di concorso da parte dello Stato, nonché versamenti di terzi. Essa erogava agli iscritti che avessero compiuto sessanta o sessantacinque anni di età una rendita vitalizia. Concedeva altresì annualità vitalizie agli operai divenuti inabili per infermità, infortunio sul lavoro o vecchiaia e che avessero riversato le relative indennità. Si trattava di una vera e propria mutua assicuratrice che provvedeva alla tutela per la vecchiaia e, solo indirettamente ed eventualmente, alla tutela per l'invalidità.

La previdenza volontaria si trasformò in obbligatoria soltanto con l'istituzione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (d.lgs. 21 Aprile 1919 n. 603).<sup>65</sup> In questa occasione la tutela venne poi estesa anche agli impiegati, a condizione però che non percepissero

---

64 M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam Editore, Roma, pp. 229-230

65 M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam Editore, Roma, p.230

retribuzioni superiori a trecentocinquanta lire mensili. Al finanziamento si provvedeva con contributi posti a carico sia dei datori che dei prestatori di lavoro, mentre lo Stato partecipava con un contributo di cento lire annue per ogni pensione liquidata.

La Cassa nazionale per le assicurazioni sociali erogava pensioni, determinate in proporzione ai contributi versati, in caso di vecchiaia, di invalidità e ai superstiti, nonché prestazioni sanitarie volte ad eliminare o attenuare l'invalidità.

Il sistema, pur restando nell'ambito dell'originaria logica assicurativa, venne perfezionato con il regio decreto legge del 14 Aprile 1939 n. 636. Si può dire che tali decreti, ancora oggi, dettano la disciplina fondamentale della tutela per la vecchiaia e i superstiti e, ciò nonostante, la legislazione dell'ultimo dopoguerra ha introdotto ulteriori innovazioni, a volte significative.

È stato a lungo ritenuto che la tutela sull'invalidità per la vecchiaia e i superstiti trovasse la sua giustificazione nel principio del rischio professionale.

Tale giustificazione, secondo Persiani, è errata, come è dimostrato dalla circostanza che questa forma di tutela, a differenza da quella per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, provvede alla liberazione dal bisogno derivante da eventi che non costituiscono un rischio in senso tecnico ma che sono ineluttabili per tutti i soggetti protetti, come la morte o la vecchiaia, e non già eventuali, come l'infortunio.<sup>66</sup>

Tali eventi sono presi in considerazione, indipendentemente dalla loro connessione con il lavoro, anche in caso di invalidità.

D'altra parte, il principio del rischio professionale non può essere invocato nemmeno a condizione che ne venga data un'accezione più ampia di quella originaria, ovvero che il datore di lavoro, come corrispettivo dell'attività lavorativa svolta nel suo interesse, sarebbe tenuto non solo a provvedere, con la retribuzione, ai bisogni immediati del lavoratore, ma con la contribuzione previdenziale, anche ai bisogni futuri di quest'ultimo.

---

<sup>66</sup> M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam Editore, Roma, p.232

Se questo ne dovesse essere il fondamento, la tutela prevista per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti realizzerebbe tuttora interessi meramente privati e cioè gli stessi interessi che trovano soddisfazione nel rapporto di lavoro. In tal modo, questa forma di tutela previdenziale continuerebbe ad essere espressione di una solidarietà di tipo corporativo, limitata ai datori ed ai prestatori di lavoro.

Ma il concetto di mera solidarietà tra prestatori e datori di lavoro è ormai superata e sostituita da una solidarietà che coinvolge tutta la collettività organizzata nello Stato. Il fondamento per la tutela dell'invalidità, la vecchiaia e superstiti risiede piuttosto nell'interesse pubblico che vengano garantiti ad ogni cittadino i mezzi necessari per consentire il godimento dei diritti civili e politici tutte le volte che si verifica una situazione di bisogno.

E così detta tutela era stata concepita nel periodo in esame.

La tutela previdenziale realizzata dal regime dell'invalidità, vecchiaia e superstiti si estendeva a tutti coloro che, operai o impiegati, di qualsiasi sesso o nazionalità, avevano compiuto l'età di quattordici

anni e prestavano lavoro retribuito alle dipendenze altrui. (r.d.l. n. 636 del 1939).

I requisiti di assicurazione e di contribuzione potevano essere realizzati anche se non vi era stato un effettivo versamento dei contributi previdenziali da parte del datore di lavoro. Infatti, nei casi in cui il rapporto veniva sospeso, in quanto il lavoratore si era venuto a trovare nell'impossibilità di prestare la sua attività per malattia, infortunio, maternità o servizio militare, la legge disponeva che venissero accreditati contributi figurativi il cui ammontare era posto a carico della gestione pensionistica o della gestione erogatrice del trattamento. Questi contributi venivano accreditati anche durante i periodi di disoccupazione e di ricovero, di regime sanatoriale o post-sanatoriale.

Il rilievo assegnato ai requisiti di contribuzione e di assicurazione è stato mitigato ulteriormente con l'introduzione del principio di automaticità delle prestazioni anche nella tutela per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam Editore, Roma, p. 247

Questo principio è una delle poche regole del sistema previdenziale italiano che fu ritenuto meritevole di collocazione nel Codice Civile del 1942. Tale regola stabilisce che, salvo previsioni diverse, le prestazioni previdenziali spettano anche quando i contributi non sono stati versati.<sup>68</sup>

La locuzione “automaticità delle prestazioni” va intesa in senso non letterale, dato che per conseguire le prestazioni previdenziali è indispensabile formulare un’istanza amministrativa poiché mancano gli accrediti contributivi.

Detta locuzione, invece, va intesa nel senso per cui il presupposto contributivo è per legge irrilevante qualora sia comprovato il presupposto lavorativo da cui discendeva l’omesso obbligo.

L’automaticità risiede non nel modo in cui si avvia il procedimento di attribuzione, ma nell’esonero di questo procedimento.

Per quanto riguarda il criterio retributivo di determinazione dell’ammontare delle pensioni, la legge disponeva che il requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni di vecchiaia,

---

<sup>68</sup> D. Casale, “[www.dirittolavorazioni.com](http://www.dirittolavorazioni.com)”, Giappichelli Editore, Bologna, 2018

invalidità e superstiti si intendeva verificato anche quando i contributi non venivano effettivamente versati, ma risultavano dovuti nei limiti della prescrizione allora decennale.

Le prestazioni erogate nel regime di invalidità, vecchiaia e superstiti erano prevalentemente economiche. Esse si caratterizzavano per la continuità della loro erogazione che cessava, di regola, con la morte del soggetto protetto e venivano designate con il termine specifico di “pensioni”.

Nella tutela per l’invalidità erano previste anche prestazioni sanitarie la cui disciplina però andava coordinata con le disposizioni della legge di riforma sanitaria.

Così, nei casi in cui poteva essere ritardato o evitato ad un soggetto protetto di rimanere invalido, ovvero poteva essere attenuata o eliminata l’invalidità già accertata mediante cure mediche, termali o chirurgiche o con il ricovero in un istituto di cura, l’INFPS non poteva imporre tali rimedi ed il soggetto protetto era libero di sottoporsi o no alle cure relative. In caso di rifiuto, la conseguenza non era più la

soppressione o la riduzione delle prestazioni economiche che erano state previste. (artt. 81 e 82, r.d.l. n. 1827 del 1935)

### **3.5 INFPS**

Come già detto precedentemente, nel 1898 la previdenza sociale muoveva i primi passi con la fondazione della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Si trattava di un'associazione volontaria integrata da un contributo statale e da un contributo da parte degli imprenditori. Divenne poi obbligatoria nel 1919 tramite il decreto legge del 21 Aprile 1919 n. 603.

Il governo Mussolini, con regio decreto legge del 27 Marzo 1933 n. 371, trasformò la Cassa nazionale in Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale, il così detto INFPS, come ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e a gestione autonoma con lo scopo di garantire la previdenza sociale.

Il primo presidente di questo ente fu Giuseppe Bottai, politico, militare e giornalista italiano, governatore di Roma e ministro delle

corporazioni e dell'educazione nazionale. Nella carica gli successe poi Bruno Biagi, avvocato e politico italiano, sottosegretario al Ministero delle corporazioni.

Con la caduta del regime fascista, la denominazione INFPS, nel 1943, ad opera dell'articolo 3 del Regio Decreto del 2 Agosto n. 704, avrebbe perso la "F" di "Fascista", divenendo quello che oggi è ancora noto come INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

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. In esso si riassume infatti 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 tutte le caratteristiche di 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.»*<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> PNF, *La politica del fascismo*, cit., p.50

Erano cinque le grandi gestioni di questo istituto: 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 e la Cassa nazionale di previdenza per la gente di mare.

Attualmente l'INPS è il principale ente previdenziale del sistema pensionistico pubblico italiano, dove devono essere iscritti obbligatoriamente tutti i lavoratori pubblici dipendenti pubblici e privati e la maggior parte dei lavoratori autonomi qualora fossero privi di una propria cassa previdenziale autonoma.

### **3.6 LA TUTELA DELLA MATERNITÀ**

In Italia le prime leggi a favore della tutela della maternità vennero emanate nel XIX secolo. Il 19 giugno del 1902 il Parlamento italiano approvò la legge n. 242, nota anche come “Legge Carcano”, dal nome del ministro presentatore. Questa Legge mirava a disciplinare il lavoro delle donne e dei fanciulli e prevedeva per le lavoratrici madri un

congedo obbligatorio non retribuito nelle quattro settimane successive al parto. Successivamente, nel 1910, venne istituita una cassa di maternità per pagare un sussidio alle lavoratrici in congedo, sostenendo economicamente la donna che si asteneva dal lavoro.

Durante il periodo fascista, per ragioni legate all'ideologia politica del periodo, lo sviluppo normativo a favore del lavoro femminile registrò un rallentamento. L'ideologia fascista puntava alla crescita dei tassi di natalità e per questo motivo le donne venivano incoraggiate a rimanere a casa per dedicarsi alla cura della famiglia.

Nonostante fossero state emanate delle norme finalizzate a limitare il lavoro femminile, il regime fascista si occupò anche della tutela delle lavoratrici madri, approvando il 5 luglio del 1934 la legge n. 1347 con il nome di "Tutela della maternità". In particolare, fu stabilito un periodo di astensione obbligatoria a partire da un mese prima della data del presunto parto, fino al termine delle sei settimane successive, garantendo il diritto alla conservazione del posto di lavoro durante la gravidanza, nonché due periodi di riposo giornalieri per l'allattamento. Questa legge, inoltre, garantiva alle gestanti uno speciale trattamento

protettivo sul lavoro in termini di orario e di ambiente di lavoro, un'assicurazione obbligatoria di maternità e vietava il licenziamento delle lavoratrici in congedo di maternità.

Un istituto di alta importanza politica e sociale, nato durante il periodo fascista, era l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, istituita dalla legge n. 2277 del 10 dicembre 1925 e la cui disciplina è stata modificata successivamente dal decreto legge del 21 ottobre 1926 n. 1904 e dalla legge del 13 aprile del 1933 n. 298. L'Opera fu poi soppressa nel 1975.

La legge costitutiva dell'Opera maternità e infanzia aveva per scopo la protezione morale e l'assistenza materiale della madre e dei bambini e più precisamente:

- delle gestanti e delle madri bisognose o abbandonate;
- dei bambini lattanti e divezzati fino al quinto anno appartenenti a famiglie che non potevano prestare loro tutte le cure necessarie per un razionale allevamento;
- dei fanciulli di qualsiasi età appartenenti a famiglie bisognose e dei minorenni fisicamente e psichicamente anormali oppure

materialmente o moralmente abbandonati, traviati o delinquenti, fino all'età di 18 anni compiuti.

Insieme a questa azione diretta, l'Opera ne svolgeva anche un'altra indiretta, integrando le istituzioni già esistenti di protezione della maternità e dell'infanzia e favorendo delle iniziative.

Quest'azione di tutela si svolgeva in vari modi:

- 1) diffondendo le norme e i metodi scientifici d'igiene prenatale e infantile nelle famiglie e negli istituti;
- 2) organizzando l'opera di profilassi antitubercolare dell'infanzia e la lotta contro le altre malattie infantili;
- 3) vigilando l'applicazione delle disposizioni vigenti per la protezione della maternità e dell'infanzia, e promuovendo la riforma per il miglioramento fisico e morale dei fanciulli e degli adolescenti.

Inoltre l'Opera svolgeva un'attività di integrazione in quanto aveva la facoltà di fondare istituzioni di assistenza materna, sovvenzionare le istituzioni che disponevano di inadeguate risorse patrimoniali e provvedere inoltre al coordinamento di tutte le istituzioni pubbliche e

private per l'assistenza della maternità e dell'infanzia, indirizzando le attività secondo i bisogni più urgenti della popolazione locale.

La politica demografica perseguita dal fascismo aveva ispirato e orientato l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia. Il problema delle nascite assieme a quello di combattere la mortalità infantile erano situazioni già stati affrontati precedentemente in molti paesi tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX. In Italia, però, non era stata portata avanti alcuna azione efficace e sistematica per tentare di trovare una soluzione a questi problemi, in quanto si pensava che l'assistenza della maternità e dell'infanzia fosse un compito di carattere benefico, riservato essenzialmente all'iniziativa privata.<sup>70</sup>

A differenza di altri paesi, dove l'assistenza alla maternità e all'infanzia era stata affidata a uffici facenti parte dell'amministrazione centrale, il Governo fascista ha voluto accentrare la direzione dei servizi ad un grande ente parastatale, dotato di larga autonomia e di conseguenza più idoneo ad assolvere il suo compito

---

70 R. Vuoli, "*Maternità ed infanzia*", [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 1934

con libertà e rapidità di iniziativa e di azione. L'organizzazione italiana costituiva quindi un esempio di progresso rispetto a quelle esistenti in molti paesi stranieri.

L'Opera divenne veicolo e strumento di numerose politiche del Regime, come nel caso della bonifica integrale, della ruralizzazione, della propaganda, in relazione con la politica demografica che rappresentava il principale obiettivo dell'Ente. Inoltre, quest'ultimo aveva avuto un legame notevole con questioni che meglio si comprendono attraverso approcci di storia di genere o di storia dell'infanzia.<sup>71</sup>

Attraverso il rapporto tra l'Opera e le donne assistite è possibile ripercorrere il ruolo della donna nella sfera pubblica e privata.

Un'analisi della struttura e dell'attività dell'Ente è risultata in piena armonia con le trasformazioni politiche e sociali del ventennio.

L'Opera si rigenerava e si modificava in concomitanza con momenti di svolta del fascismo stesso. E' questo il caso delle riforme del 1933 e

---

<sup>71</sup> Esso, ha permesso di aggiungere un tassello alla storia del passato, attraverso l'osservatorio privilegiato della storia dei minori e delle donne, perché non vi è storia dei minori e delle donne che non riguardi la storia generale, come ha osservato P. Guarnieri, *Introduzione*, in *Medicina e storia. Rivista di storia della medicina e della sanità*, n. 7, anno IV, 2004, p.8

del 1938, in cui si passa, nel primo caso da una fase di strutturazione ad una di consolidamento e poi, nel secondo caso, da una fase di consolidamento, ad una di adeguamento ai doveri imposti dalla nuova posizione occupata dall'Italia sulla scena internazionale.

L'Opera era uno strumento utile per la propaganda del fascismo, sia interna che esterna. Quella interna era autopromozionale, ovvero finalizzata a diffondere scopi e strutture del nuovo ente a quanti erano chiamati per legge a collaborare con esso o per esso. Nel secondo caso, invece, l'attività di propaganda era rivolta invece agli utenti (donne, famiglie, bambini) e divenne uno strumento del regime sia in termini di riproduzione ed aumento della popolazione, che in termini di "riproduzione culturale" dell'ideologia fascista.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> C. Saraceno, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, cit.

## CONCLUSIONI

L'analisi condotta nelle pagine precedenti ha cercato di esaminare nel dettaglio il tema dell'invalidità civile nel periodo corporativo, enunciandone anche le principali leggi. La ricerca ha preso avvio da una descrizione più dettagliata delle origini della previdenza sociale, limitando poi l'analisi al periodo di interesse della tesi, ovvero il periodo corporativo.

Dallo studio condotto nel presente lavoro è emerso che con la rivoluzione industriale è nata l'esigenza di una nuova forma di intervento pubblico che prese avvio sulla spinta di tre fattori<sup>73</sup>:

- a) la nascita di nuove forme di povertà indotte dal trasferimento di grandi masse di lavoratori dalle campagne alla città;
- b) la crescita e la rilevanza sociale degli infortuni sul lavoro conseguenti alla industrializzazione;
- c) la necessità di diminuire le tensioni sociali derivanti da una nascente coscienza di classe.

---

<sup>73</sup> C. Lagala, *Previdenza e assistenza sociale*, Editore Ediesse, Roma, p.15

All'intervento dello Stato si opponeva, però, l'ideologia dell'epoca. Il liberalismo del periodo ottocentesco, infatti, ispirandosi al principio della parità formale, riteneva che i problemi sociali dei lavoratori dovessero essere risolti dai lavoratori stessi, senza alcun sostegno dello Stato.

Nacquero, in tale contesto, le prime forme di tutela dei lavoratori, consistenti nelle società di mutuo soccorso e successivamente, con la legge del 15 aprile 1886 n. 3818, la prima assicurazione contro gli infortuni. Quest'ultima legge, in particolare, assunse il valore di una chiara svolta rispetto all'ideologia liberista e venne giustificata ricorrendo al concetto di "rischio professionale", secondo cui l'imprenditore doveva sostenere i rischi che il lavoratore incontrava nello svolgimento dell'attività.

Come già visto nel corso del presente lavoro, uno dei momenti culminanti dell'evoluzione normativa del tema qui trattato è rinvenibile nell'estensione obbligatoria, avvenuta nel 1929, della tutela già prevista per gli infortuni anche alle malattie professionali.

In tale fase di sviluppo della tutela normativa dell'invalidità, un ruolo fondamentale, come visto nel corso del Capitolo 3, è stato ricoperto dall'INFPS, ossia dall'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale, nato nel 1933 e poi divenuto INPS con la caduta del fascismo.<sup>74</sup>

Fu proprio l'INFPS a dare un importante sviluppo a tematiche connesse e prodromiche rispetto a quella qui oggetto di esame: l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia; l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi; l'assicurazione obbligatoria per la maternità e la Cassa Nazionale per la previdenza della gente di mare.

A cavallo della Seconda guerra mondiale, nei paesi più industrializzati si andò diffondendo l'idea della sicurezza sociale intesa come protezione minima dal bisogno garantita dallo Stato a tutti i cittadini a prescindere dall'instaurazione di uno specifico rapporto assicurativo.

---

<sup>74</sup> M. Cau, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella culture costituente*, Giuffrè Editore, 2018

Il tema verrà poi ripreso dalla Costituzione repubblicana, la quale, però, non accoglie esplicitamente l'idea della sicurezza sociale, ma è più orientata all'affermazione dei principi ad essa connessi. Il soggetto tutelato non è più soltanto il lavoratore, ma il cittadino che versi in stato di bisogno ed il principio su cui si fonda il sistema è quello della solidarietà non più corporativa, finalizzata al mantenimento della pace sociale, ma di tutta la collettività per la promozione umana e sociale di tutti i suoi membri. Questo è il compito della Repubblica, come viene affermato nell'articolo 3 della Costituzione. Per tale ragione è previsto che ai compiti di natura previdenziale e assistenziale «*provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dello Stato*» (art.38, comma 4, Cost).

La svolta concettuale e politica contenuta nella Costituzione repubblicana non ha prodotto cambiamenti repentini e radicali nel nostro sistema previdenziale. Questo infatti ha continuato a svilupparsi nell'assetto istituzionale ereditato dal vecchio regime e la sua originaria connotazione mutualistico-assicurativa è stata profondamente incisa da ampi interventi ispirati al principio della

solidarietà sia categoriale che generale. Così si è creato un modello di tutela sociale ibrido, dove operano sia meccanismi assicurativi sia logiche solidaristiche e redistributive proprie della sicurezza sociale. In conclusione, da una visione complessiva dello studio sin qui condotto è quindi possibile trarre una valutazione storico-giuridica della previdenza sociale nel periodo corporativo “né partigiana né manichea”<sup>75</sup>, ma disposta a rispettare la complessità di un fenomeno storico che sicuramente non si esaurisce con il regime fascista, ma i cui sviluppi sono tutt’oggi ancora evidenti.

---

75 P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, p.175

## BIBLIOGRAFIA

R. Pessi, *Lezioni di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010

M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, CEDAM, San Martino di Atri, 2014

ISTITUTO ROMANO DI SAN MICHELE, “*La storia dell’assistenza*”, disponibile su <http://www.irsm.it/la-storia-dellassistenza> [consultato il 30 marzo 2021]

M. Persiani, *Origini ed evoluzione della previdenza sociale*, in M. Persiani, M. D’Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016

F. Petrini, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018

M. Ferrara, in AA.VV., *Lo Stato Sociale in Italia: caratteri generali e motivi di una crisi, Passato e Presente*, n. 32, 1994

D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Editori Riuniti, Roma, 1997

R. Titmuss, *Saggi sul Welfare State*, Roma, 1986

F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli, critica*, Carocci, Roma, 1998

Aristide Gabelli, come citato da F. Petrini, *Lo sviluppo dello Stato Sociale in Italia: tra clientelismo e universalismo*, 2018, p. 115, definisce tale situazione come «*un bosco ignoto e pauroso*»

F. Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in RIVISTA DEGLI INFORTUNI E

DELLE MALATTIE PROFESSIONALI - FASCICOLO N. 3/2013,  
pp. 310-311

M. Persiani, *La tutela del rischio professionale nel quadro della previdenza sociale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1986, p. 311

S. Vinc, *Il fascismo e la previdenza sociale*, Cacucci Editore, Taranto, 2011

P. Maggioli, *Legge 2/4/1968 n.482*, 1996, disponibile su [www.diritto.it](http://www.diritto.it), [consultato il 30 marzo 2021]

M. Aquilani, *Invalidi di guerra*, 2011, disponibile su <https://www.studioaquilani.it/guida-invalidita-civile-e-handicap/invalidi-di-guerra> [consultato il 30 marzo 2021]

G. Fenu, “*Nascita del fascismo*”, disponibile su [www.storiaXXIsecolo.it](http://www.storiaXXIsecolo.it)

R. De Felice (a cura di M. A. Ledeen), *Intervista sul fascismo*, Laterza, Bari, 1976

G. De Rosa, *Considerazioni storiografiche sulla crisi dello Stato prefascista e sull’antifascismo*, in «Il Movimento di Liberazione in Italia», ottobre-dicembre 1959

E. Malusardi, “*Magistratura e Carta del lavoro. Profili giuridici della legislazione sindacale fascista*”, Aroca Editore, Milano, 1927

A. Rocco, “*La Carta del lavoro: così il fascismo realizzò la terza via tra capitalismo e comunismo*”, disponibile su [www.ilprimatonazionale.it](http://www.ilprimatonazionale.it)

R. De Felice, “*Mussolini il fascista*”, Einaudi Editore, Torino, 1968

G. Bottai, “*La Carta del lavoro illustrata da G. Bottai*”, Roma, 1928,  
documento 5 a e b, p.33

R. De Felice, “*Mussolini il fascista. La conquista del potere, 1921-1925*”, Torino, Einaudi, 1966

PNF, “*La politica sociale del fascismo*”, La Libreria dello Stato, 1936

C. Lagala, *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Roma, Ediesse

M. Sammiceli, *La tutela previdenziale della tubercolosi extra-lavorativa: sorpassati concetti medico-legali a fundamenta delle indennità per una malattia ancora in auge*, Siena

A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo: la previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli Editore, 2007

C. De Rosa, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei lavoratori marittimi: i nuovi compiti dell'inali, l'eredità dell'Ipsema*, nella rivista degli infortuni e delle malattie professionali

G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali: diritto e lavoro tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè Editore, 2007

F. Carnelutti, *Infortuni sul lavoro (Studi)*, Roma, 1913

C. De Rosa, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei lavoratori marittimi: i nuovi compiti dell'Inail, l'eredità dell'Ipsema*, nella Rivista degli infortuni e delle malattie professionali- Fascicolo n.1/2011

D. Casale, “[www.dirittolavorazioni.com](http://www.dirittolavorazioni.com)”, Bologna, Giappichelli Editore, 2018

R. Vuoli, “*Maternità ed infanzia*”, [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 1934

C. Saraceno, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, cit.

P. Guarnieri, *Introduzione*, in *Medicina e storia. Rivista di storia della medicina e della sanità*, n. 7, anno IV, 2004

C. Lagala, *Previdenza e assistenza sociale*, Editore Ediesse, Roma

M. Cau, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella culture costituente*, Giuffrè Editore, 2018

P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè Editore, Milano, 2000

