

nente generale medico Ferrero di Cavallerleone. Con l'ausilio dei medici militari, furono predisposte apposite schede per le rilevazioni delle infermità che venivano poi classificate in undici grandi categorie di cause morbose suddivise in 96 classi riproducti altrettante affezioni dei vari organi e sistemi (171). Sulla base di tali rilevazioni, la Cassa fu in grado di presentare alla «Mostra internazionale d'igiene sociale» inaugurata a Roma il 4 febbraio 1912, un'accurata statistica sulle cause di invalidità degli operai, che riscosse unanimi consensi (172). Furono poste così le basi per l'estensione dell'attività della Cassa alla prevenzione ed alla cura delle invalidità dei lavoratori che le furono formalmente attribuite nel 1919, all'atto dell'introduzione dell'assicurazione obbligatoria (173).

## L'ORGANIZZAZIONE DELLA GESTIONE: L'INPS NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO\*

(1923-1943)

GUIDO MELIS \*\*

1 — «Cessando la S.V.Ill. dalla carica di Presidente del Consiglio d'Amministrazione della Cassa Nazionale per le Assicurazioni sociali, Consiglio che con recente decreto è stato interamente rinnovato, mi è grato esprimerLe, anche a nome del Governo, meriti ringraziamenti per l'azione illuminata e saggia e zelante prestata all'importante Istituto. Con perfetta considerazione, Mussolini» (1).

Con queste poche, burocratiche righe, vergate di proprio pugno sulla minuta dal segretario capo della Presidenza del Consiglio Goffredo (una minuta d'altra mano, poi cassata, parlava addirittura di «procedere alla rinnovazione (...) per infondere nei servizi affidati all'Istituto le direttive migliori dei tempi nuovi») (2) viene licenziato dalla massima carica della Cassa nazionale il marchese Cesare Ferrero di Cambiano, vice presidente dell'istituto nei primi anni, poi ininterrottamente presidente dal 23 giugno 1905 (3). La lettera di com-

\* Il testo che qui si pubblica non è che la prima anticipazione di una ricerca più vasta sul modello organizzativo INPS nell'ambito del sistema italiano degli enti pubblici degli anni Venti e Trenta. Le abbreviazioni archivistiche adottate sono le seguenti: A.C.S. per Archivio Centrale dello Stato; Segr. Part. Duce, Cart. Ord. per Segreteria Particolare del Duce, Carteggio ordinario; Pres. Cons., Gab., per Presidenza del Consiglio Gabinetto; Min. Int., Div. Pol. Pol. per Ministero dell'Interno, Divisione polizia politica; A. INPS per INPS, Direzione Generale, Archivio della Segreteria degli organi collegiali. Ringrazio la Dr. Marina Giannetto per le ricerche nel A.C.S.

\*\* Ordinario di Storia dell'Amministrazione pubblica presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari.

(1) A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1923, 1.8.1275.

(2) Ibidem.

(3) Per un profilo biografico di Cesare Ferrero di Cambiano si rimanda al saggio di Enrico Gustapane in questo stesso volume. Pur se estromesso dalla Cassa, Ferrero resta tuttavia, sino alla morte, avvenuta nel 1931, una figura di primo piano nel gruppo alla guida degli enti pubblici italiani: presidente dell'Istituto di credito per le casse di risparmio, a lungo presidente della Cassa nazionale infortuni, fondatore e consigliere di amministrazione del Consorzio di credito per opere pubbliche (12 anni) e dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (7 anni), Ferrero è tra gli stretti collaboratori di Alberto Beneduce, elemento prezioso di raccordo tra il mondo bancario e il nuovo sistema degli enti che va costituendosi sin dalla seconda metà degli anni venti (cfr. Arch. storico Crediop, AG 3.2.1., «Consiglieri non più in carica», *ad nomen* e, per una commemorazione, INPS, Direzione Generale, Archivio della Segreteria degli organi collegiali, Cassa Nazionale delle Assicurazioni sociali (d'ora innanzi A. INPS), Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 16 febbraio 1931).

171) *Cenni e notizie su la Cassa*, cit., pagg. 52-57 e 102-108.

172) Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai - *Casi di invalidità osservati durante il periodo novembre 1905-novembre 1911*, Roma, 1912.

173) *Notizie statistiche sulle pensioni liquidate per invalidità agli assicurati facoltativi*, in *Bollettino della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali*, anno 1924, n. 53.

miato è datata 4 maggio 1923 e segue di un giorno il regio decreto 3 maggio 1923 sul rinnovamento degli organi della Cassa.

Se si vuole individuare una cesura nell'esperienza della Cassa del dopoguerra (pur con le cautele che questo tipo di periodizzazioni sempre richiedono) credo che il 1923 possa essere preso seriamente in considerazione. Innanzitutto per questo radicale ricambio che, tra la 39<sup>a</sup> e la 40<sup>a</sup> seduta del consiglio di amministrazione (cioè tra il dicembre 1922 e il giugno successivo) subiscono i suoi organismi dirigenti. Non è solo Ferrero, infatti, a dover cedere il passo davanti ai «tempi nuovi». Dalla riforma del maggio 1923 anche il consiglio di amministrazione, e di conseguenza il comitato esecutivo della Cassa, escono profondamente trasformati: assenti ormai, o emarginati, i rappresentanti del sindacalismo libero, come ad esempio Lodovico D'Aragona; esclusi quei «nittiani», espressione della migliore cultura dei ministeri ed esponenti ad un tempo dello staff manageriale della nuova generazione degli enti pubblici economico-finanziari degli anni Venti (tra di essi Alberto Beneduce e Vincenzo Magaldi), il nuovo consiglio di amministrazione inaugurato dal segretario alla Presidenza Giacomo Acerbo annovera invece i rappresentanti del sindacalismo fascista (come il vice presidente Edmondo Rossoni) e gli esponenti di un mondo industriale che guarda con crescente fiducia al programma d'ordine del governo Mussolini (come — va citato per il peso che avrà su tutta questa prima fase — l'altro vice presidente Gino Olivetti) (4). La scelta di conferire la presidenza dell'ente prima al conte Federico Bettoni (che tuttavia, per ragioni di salute, in pratica non eserciterà la carica), poi al senatore Ugo Da Como (5), corrisponde probabilmente all'esigenza, tipica del periodo di transizione apertosi nel 1923, di ridurre di fatto, attribuendone la responsabilità a uomini di non eccessivo spicco, il peso della presidenza.

(4) Cfr. in particolare A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 7 giugno 1923. Il nuovo consiglio è così composto: conte Federico Bettoni, presidente; prof. Ulisse Gobbi, ing. Gaetano Postiglione, avv. Paolo Terruzzi, dott. Giovanni Battista Valente, «membri scelti tra persone particolarmente competenti nella materia delle assicurazioni sociali, dott. Giovanni Balella, rag. Gino Baroncini, dott. Gino Cacciari, dott. Ettore Cartoni, dott. Francesco Moresco, ing. Gino Olivetti, ing. Oreste Raggio, barone Lorenzo Zinzi, «rappresentanti dei datori di lavoro»; sig. Lodovico Calda, on. Armando Casalini, sig. Mario Cingolani, sig. Emilio Colombino, sig. Bramante Cucini, on. Achille Grandi, sig. Liberato Pezzoli, on. Edmondo Rossoni, «rappresentanti degli assicurati obbligatori»; dott. Giuseppe Falciani, dott. Giovanni Borgia, «rappresentanti delle amministrazioni»; avv. Foscolo Bargoni, ing. Guido Toja, «membri di diritto».

(5) Bettoni tiene la presidenza soltanto nei mesi estivi. Da Como gli subentra già nel settembre 1923. Sintomatiche le prime dichiarazioni di quest'ultimo davanti al comitato esecutivo circa la necessità di condurre «un'azione costantemente ispirata da criteri tecnici, evitando che qualsiasi infiltrazione di carattere politico penetri a determinare le deliberazioni del comitato e del consiglio» (A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 18 ottobre 1923).

Non a caso i carteggi della segreteria particolare del duce e quelli della stessa Presidenza del Consiglio registrano, a partire da questo momento, l'instaurazione di una comunicazione via via più stretta, quasi «gerarchica», tra questi due organi e i vertici della Cassa.

La svolta del 1923 non si riduce tuttavia a un semplice ricambio di uomini.

Per quanto riguarda i compiti della Cassa è proprio con il decreto del 30 dicembre 1923 sul riordinamento dell'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia (6) che prende corpo — sono parole di Vincenzo Camanni, uno dei più preparati amministratori dell'Istituto — «il nucleo fondamentale di disposizioni regolanti l'attività funzionale della Cassa Nazionale nell'attuazione dei suoi compiti originari, limitati all'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia» (7). In qualche modo quel provvedimento segna lo spartiacque tra gli assetti ancora relativamente lineari della Cassa dell'immediato dopoguerra e la rapida (e per certi versi caotica) espansione di strutture, funzioni ed aree di intervento che caratterizzerà i secondi anni Venti, a cominciare dal passaggio all'ente della gestione per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria nel 1924 (8). Dopo il 1923 si apre una disorganica ma importantissima fase di progressiva estensione dei confini dell'attività della Cassa, destinata a culminare alla fine degli anni Venti nella nuova legislazione sulla tubercolosi (l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria è del 1927-28) (9), nelle nuove norme sulla mutualità scolastica (nel 1929) (10), nei provvedimenti per il miglioramento della pensione ai marittimi iscritti alla Cassa invalidi della marina mercantile (nel 1931) (11). Una fase — dicevo — disorganica e caotica, la cui caratteristica essenziale mi sembra ben riassunta nella netta

(6) R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184. Sul significato della nuova assicurazione, così come più in generale sugli sviluppi della politica previdenziale degli anni Venti e Trenta, cfr. INPS, *Mezzo secolo di attività assicurativa e assistenziale (1898-1948)*, Roma, 1950.

(7) V. CAMANNI, *Come si è giunti al «perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale»*, in «Assicurazioni sociali», VI (1935), p. 961. A questa fase corrisponde anche la trasformazione del bollettino della Cassa in una vera e propria rivista, destinata ad ospitare notizie, resoconti, riflessioni sull'attività: «Le Assicurazioni Sociali» (cfr. A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 18 dicembre 1924).

(8) Cfr. R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158: i servizi dell'assicurazione contro la disoccupazione e la gestione del fondo nazionale sono trasferiti alla Cassa a partire dal 1° gennaio 1924. Cfr., sui problemi del trasferimento di funzioni e personale, A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo seduta del 22 febbraio 1924.

(9) Cfr. il R.D.L. 27 ottobre 1927, n. 2055, che affida espressamente alla Cassa «l'accertamento delle condizioni per il diritto alle prestazioni e per il ricovero degli assicurati nei luoghi di cura costruiti ed arredati dalla Cassa stessa» (INPS, *Mezzo secolo cit.*, p. 89). In seguito ad esso viene istituita presso la Cassa una gestione autonoma, amministrata dalla Cassa tramite un comitato speciale. Il decreto sarà poi convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 1928, n. 1132.

(10) Cfr. L. 3 gennaio 1929, n. 17.

(11) Cfr. L. 9 aprile 1931, n. 456.

denuncia lasciata nei verbali degli organi deliberanti della Cassa dal consigliere Luigi Razza: l'impossibilità del gruppo dirigente della Cassa di determinare autonomamente l'attribuzione delle nuove funzioni; l'origine sostanzialmente esterna delle sollecitazioni, degli *input* che segneranno per un intero decennio la trasformazione della Cassa; e dunque la tendenza — vero filo rosso del decennio 1923-33 — verso uno sviluppo eterodiretto (12). Per la prima volta la Cassa si trova a giocare un ruolo strumentale all'interno di un disegno di politica sociale e previdenziale la cui progettazione sfugge in tutto o in parte all'iniziativa del suo gruppo dirigente.

Si ritornerà più avanti su questo che mi pare un punto essenziale per cogliere le novità degli anni Venti e Trenta. Sullo sfondo — ed è un tema che rimanda all'interpretazione generale del fascismo e dei suoi rapporti con le élites tecnico-professionali cresciute in età liberale — si intravede ora un rapporto tra gestione dell'istituto e indirizzi politici generali che differisce notevolmente da quello del periodo giolittiano: l'armonica e naturale corrispondenza tra logica aziendale e quadro di riferimento politico non esiste più, sostituita dalla necessità di mediazioni continue tra finalità dell'impresa economica e obiettivi della politica sociale del regime. Come si vedrà subito, il cambiamento è notevole, né mancherà di riflettersi sulla stessa evoluzione istituzionale della Cassa.

Esiste però almeno un altro avvenimento del 1923 che merita — per quanto possa apparire minore — d'essere menzionato tra gli eventi che, tutti insieme, concorrono a segnare la cesura: è in quest'anno, infatti, che muore improvvisamente il primo direttore generale della Cassa, Orazio Paretti (13) (l'uomo cioè che aveva diretto con sapienza l'apparato amministrativo sin dal 1899), sostituito da quel Paolo Medolaghi che resterà a sua volta ininterrottamente nella carica sino al 1936. Due figure per molti versi simili di *grand-commis*, nella migliore tradizione delle élites amministrative dell'Ottocento e del primo Novecento; ma anche due modi profondamente differenti di interpretare il ruolo: un grande amministratore capace di perseguire lucidamente un disegno anche politico di sviluppo della Cassa Paretti; un tecnico geloso delle sue prerogative e intransigentemente attestato nella rivendicazione degli insuperabili confini tra amministrazione e politica Medolaghi. Sarà tenendo fermo, salvi i riconoscimenti di rito, a questa autonomia dell'amministra-

(12) A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 23 novembre 1932.

(13) Su Paretti, oltre alle pagine a lui dedicate in questo stesso volume nel saggio di Enrico Gustapane, cfr. A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 27 settembre 1923.

zione che Medolaghi riuscirà ad assicurare, nella delicata fase della transizione, la trasmissione di quel patrimonio di competenze tecnico-finanziarie rimasto a lungo il punto di forza dell'INPS negli anni Trenta e Quaranta. Accanto a lui, uomini come Raniero Monotti (assunto nel 1909, vicedirettore generale dal 1924 al 1932, riordinatore dei servizi di ragioneria), come Cesare Giannini (dal 1926 inesauribile organizzatore del servizio medico), come Ernesto Campese (capo degli uffici della disoccupazione, «prestato» nel 1930 all'INA per riordinarne i servizi amministrativi), come Sebastiano Giacoboni (alla Cassa dal 1909, dal 1924 capo del servizio del personale), rappresentano una «vecchia guardia» che conterà molto nel trapasso dalla vecchia Cassa all'amministrazione nuova dell'INPS.

All'attribuzione di sempre nuove funzioni corrisponde, lungo tutto il decennio 1923-33, la progressiva complicazione del modello organizzativo. Il nucleo essenziale di quest'ultimo, impiantato sullo schema tripartito tipico degli enti pubblici coevi (un consiglio di amministrazione a base rappresentativa, un comitato esecutivo «forte», dotato di ampi poteri di iniziativa, e un presidente di nomina governativa, figura «bifronte», garante al tempo stesso presso il governo degli indirizzi dell'istituto e presso il consiglio di amministrazione della sua gestione) si conserva sostanzialmente inalterato anche in presenza delle nuove attribuzioni (14). La stessa tendenza a coagulare ai vertici dell'ente (nel comitato esecutivo e più tardi, con il commissariamento dei primi anni Trenta e la riforma del 1935, nella presidenza) il processo decisionale effettivo accomuna la Cassa alla maggior parte degli enti pubblici economici del periodo, nei quali la riduzione della collegialità è una costante di fatto.

Quel che invece differenzia profondamente la Cassa a confronto con le altre «amministrazioni parallele», sino ad apparire un suo segno distintivo, è la complessità delle strutture e delle procedure interne di funzionamento: articolata nei comitati speciali per le gestioni assicurative (al 1933, alla vigilia cioè delle riforme, saranno cinque: per la disoccupazione involontaria, per la tubercolosi, per la maternità, per la gente di mare iscritta alla Cassa invalidi marina mercantile, per il personale dei trasporti in concessione e per il personale telefonico pubblico), la Cassa presenta l'ulteriore particolarità di un'ampia organizzazione periferica, distribuita territorialmente pressoché in tutte le regioni del Paese (gli Istituti

(14) Sulle caratteristiche degli enti pubblici del periodo cfr. S. CASSESE, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50 anniversario dell'IRI*, Caserta, 11 novembre 1983, Roma, 1985, pp. 105 ss.

di previdenza sociale, poi le sedi provinciali, le agenzie e gli uffici). Di qui una consistenza di personale assolutamente non paragonabile con quella degli altri enti ed una naturale preferenza per forme di rapporto d'impiego fortemente strutturate, che avvicinano progressivamente il modello della Cassa e poi dell'INPS a quello dell'impiego di Stato. Di qui, anche la tendenza, testimoniata dal sia pur confuso dibattito sulla natura degli istituti parastatali (un dibattito apertosi dopo che il regio decreto sul contratto di impiego privato del 1924 ha introdotto la definizione «intermedia» di «enti parastatali») a classificare la Cassa tra quegli organismi — sono parole del relatore della Giunta generale del bilancio Gerratana, pronunciate davanti alla Camera nel 1929 — «sui quali è facile esercitare la vigilanza, in quanto nei relativi statuti o regolamenti che ne disciplinano il funzionamento facoltà diverse sono conferite al potere esecutivo» (15).

Sulla natura della Cassa, sulla sua crisi di identità in conseguenza delle trasformazioni di funzioni degli anni Venti, gli stessi verbali dei suoi organi deliberanti offrono più d'una testimonianza. Emblematica di questa crisi mi sembra, ad esempio, la denuncia che nel dicembre 1932 il vicepresidente Olivetti compie nei confronti della «situazione speciale per cui la Cassa, nell'assicurazione contro la tubercolosi, si è trovata ad agire in modo assai differente dalla sua attività già in essere per l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia. Il meccanismo della Cassa — argomenta Olivetti — era essenzialmente d'ordine finanziario: da una parte doveva riscuotere dei contributi e provvedere al miglior impiego dei capitali raccolti, dall'altra doveva provvedere all'assegnazione delle pensioni di invalidità e vecchiaia, mentre la funzione ospedaliera, la funzione curativa, costituivano un'azione puramente accessoria, in quanto la Cassa aveva solo l'obbligo di predisporre i mezzi di prevenzione a cura dell'invalidità stessa». Viceversa, con l'instaurazione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, la Cassa si è trovata ad affrontare problemi del tutto nuovi, «quali la costruzione ed organizzazione di istituti ospedalieri, di ospedali sanatoriali e post-sanatoriali» (16).

Olivetti contesta qui la dizione «infelice» (così la definisce) dell'articolo della nuova legge sulla tubercolosi che, a suo dire, accol-

(15) Atti Parlamentari Camera dei Deputati, Leg. XXVIII, sess. 1929, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 21 A e 21 bis-A, Relazione della giunta generale del bilancio sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia nazionale per l'esercizio finanziario 1929-30, p. 6.

(16) A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 15 dicembre 1932. Ancora più chiaramente, Olivetti aggiunge che «egli ha l'impressione che la legge sia stata concepita con l'intenzione di fare dell'assicurazione contro la tubercolosi qualcosa di avulso dalle altre forme di assicurazioni sociali, pur affidandone la gestione alla (...) Cassa. Ciò ha portato ad una sistemazione illogica, con la conseguenza di inconvenienti che andranno sempre più aggravandosi con l'andare del tempo, mentre di fronte al pubblico la responsabilità della gestione della tubercolosi sarà sempre della Cassa».

lerebbe ambigualmente le competenze tecnico-sanitarie direttamente alla Cassa ed al suo consiglio di amministrazione, anziché delegarle al comitato speciale per la tubercolosi: ma dietro la sua polemica non è difficile individuare una preoccupazione più generale per lo snaturamento dei connotati originari dell'istituto. La replica che nell'occasione Olivetti riceve da un consigliere di estrazione politica come Luigi Razza rivela d'altra parte quale contrapposizione di vedute divida oramai lo stesso gruppo dirigente della Cassa: ad Olivetti, che vorrebbe distinguere chiaramente tra «gestione dell'assicurazione» e «parte sanitaria e tecnica», Razza contrappone l'accentramento di tutte le responsabilità nella Cassa e nei suoi organi, rispetto ai quali — dice — i comitati speciali non possono fungere altro che da momento consultivo (17).

Le due concezioni (quella che tiene ferma in definitiva la logica dell'ente finanziario e quella favorevole ad una più massiccia responsabilizzazione della Cassa nelle funzioni di gestione) trovano del resto per tutti gli anni Venti più d'una occasione di confronto. Un argomento ricorrente, in questa più o meno esplicita dialettica interna, è quello della partecipazione della Cassa alla costituzione di capitale di altri enti o al finanziamento di iniziative promosse direttamente o indirettamente dal governo. Quando, nei primi mesi del 1926, la Cassa viene chiamata dal ministro delle Finanze dell'epoca Volpi a concorrere al capitale costitutivo dell'AGIP, la nuova società anonima di Stato, comitato esecutivo e consiglio di amministrazione aderiscono ma non senza manifestare perplessità e resistenze: «si è di fronte ad una legge che determina gli Istituti che devono partecipare al finanziamento del nuovo ente — constata il consigliere d'amministrazione Bramante Cucini —. Ma (...) è necessario che sia fatto perciò presente al Governo i pericoli che possono derivare da tali investimenti ad Istituti come la Cassa, e la necessità che prima di impegnare tali Istituti, questi siano interpellati» (18). Altri consiglieri, come Riccardo Dalla Volta, chiedono che si escluda tassativamente che la Cassa possa divenire azionista di società anonime; Gino Olivetti parla di operazioni «a carattere assolutamente eccezionale»; ed Edmondo Rossoni invoca la «ragione di Stato» e il fatto

(17) Ibidem: «a suo avviso si dovrebbe fissare che le gestioni della Cassa non sono autonome, e che il Consiglio, come organo amministratore della Cassa, ha il dovere di estendere la sua azione e il suo controllo a tutti gli uffici della Cassa, e che non si può ammettere che vi siano degli organismi burocratici distinti e separati».

(18) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 24 aprile 1926.

che «il Governo ha in mano elementi che il Consiglio non ha, per suggerire alla Cassa l'investimento» (19).

Ancor più significative sono le critiche che una parte del consiglio di amministrazione rivolge, in quegli stessi giorni, alla nuova facoltà di erogare mutui ipotecari ai privati in base al decreto del 30 agosto 1925. Cucini rileva questa volta che «la Cassa va snaturando con gli investimenti dei suoi capitali la sua naturale fisionomia», giacché — dichiara a verbale — «gli impieghi in mutui a privati non possono mai dare quella garanzia di stabilità propria di altri mutui» (20). Poi, di fronte all'obiezione che in realtà una garanzia ipotecaria esiste, insiste sul «pericolo» insito nel fatto che i mutui ai privati «possono essere concessi per qualsiasi scopo» (21).

Nell'ottobre 1926 una proposta approvata solo a maggioranza dal comitato esecutivo e relativa allo sconto di una quota delle annualità concesse dallo Stato a due società marittime convenzionate (la «Puglia» e la «Florio»: rispettivamente 14 e 27 milioni) viene respinta dal consiglio di amministrazione con soli 8 voti favorevoli e 12 contrari. Nel motivare il suo «no», Rossoni, che è stato uno dei principali oppositori della delibera, si spinge sino a rivendicare l'autonomia dell'ente di fronte al governo: «devo osservare — reca il verbale — che di tanto in tanto, quando gli statuti normali della Cassa non permettono certe operazioni, ci si trova di fronte a decreti (...) in virtù dei quali tale divieto viene senz'altro a cadere. Ora, è deplorabile l'abuso dei decreti, i quali, consentendo deroghe allo statuto, in sostanza vorrebbero mirare a demolire la libertà di decisione da parte dell'Amministrazione della Cassa, che invece intende mantenersi completamente libera» (22).

(19) Cfr. *ibidem*, per gli interventi di Dalla Volta e Rossoni: nel rispondere in particolare a quest'ultimo, il presidente precisa che «la proposta in discussione non potrà comunque costituire un precedente, perché si tratta di un caso eccezionale, come lo dimostra il fatto che in queste faccende il Governo Fascista non segue le direttive di politica economica che dominano tutta la sua azione, perché sostanzialmente si agisce qui in regime di monopolio, regime che in massima è respinto dal Governo Nazionale». L'intervento di Olivetti è *ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 24 aprile 1926. Da segnalare, perché significative di analoghe remore, la precisazione a verbale dello stesso presidente della Cassa (che pure propone l'operazione), secondo la quale «se si considera l'operazione in astratto, non si può (fare) a meno di riconoscere che con partecipazioni finanziarie di questa natura ci si metterebbe in una china un po' pericolosa, in quanto che si verrebbe a correre l'alea che corrono tutte le industrie» (*ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 10 aprile 1926).

(20) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 24 aprile 1926.

(21) *Ibidem*.

(22) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 22 ottobre 1926. Sulla posizione di Rossoni, ma in genere sul dibattito nella Cassa intorno a questi problemi, cfr. anche *ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 12 febbraio 1926: intervenendo sui nuovi impieghi di fondi per mutui ipotecari, Rossoni tiene a precisare che sarebbe errato «dimenticare che noi siamo amministratori del denaro che è destinato alla formazione delle pensioni per i lavoratori: occorre quindi — aggiunge — curare anzitutto che esso sia investito in impieghi sicuri, e poi che esso dia il maggior frutto possibile. Ma quest'ultima è una preoccupazione secondaria di fronte alla prima».

Un tema, questo dell'autonomia e della «libertà» della Cassa, che ritornerà nell'ottobre 1928 nelle dichiarazioni pronunciate proprio da un membro del governo, il ministro dell'Economia nazionale Martelli, nell'atto di insediare il nuovo presidente dell'ente Garbasso: «Ho fatto presente al capo del governo — dirà Martelli — la necessità che abbia fine la consuetudine di comprendere la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali tra gli istituti che sono chiamati a contribuire ai finanziamenti dei nuovi enti che vengono costituiti» (23). Nel marzo 1929, forte anche di questo autorevole avallo, il comitato esecutivo respingerà l'invito, proveniente proprio dal Ministero dell'Economia nazionale, di partecipare, «anche in deroga ai propri statuti e regolamenti» come recita l'ennesimo apposito decreto, alle spese per il funzionamento dell'Ente Serico (24).

Se ci si è dilungati su questi episodi è perché sul nodo della natura della Cassa si misurano in verità, almeno sino alla metà degli anni Trenta, due distinte e spesso contrapposte concezioni dei compiti e quindi anche del modello organizzativo dell'ente. Per i Cucini, per gli Olivetti, in parte anche per i Balella e per i Rossoni, la Cassa è essenzialmente un ente finanziario, vincolato rigorosamente dalla legge e dallo statuto, tenuto in primo luogo al prudente rispetto di una gestione finanziaria oculata e sempre, senza eccezioni, assistita dalle necessarie garanzie. In quest'ambito i vertici dell'istituto debbono tuttavia godere — secondo questa visione — della più ampia sovranità, sia nell'organizzazione interna, sia nelle determinazioni che investono la politica complessiva della Cassa.

Per contro, una memoria della Presidenza del Consiglio degli ultimi anni Venti, nel prendere in esame le obiezioni nei confronti degli impegni richiesti dai nuovi ordinamenti del credito agrario, riassume efficacemente la concezione che della Cassa fa innanzitutto il docile strumento di una politica previdenziale (ma non solo previdenziale) sempre più eterodiretta: «La Cassa Nazionale — vi si legge — è istituto di previdenza sociale che agisce in regime di monopolio (...); i caratteri e i fini di tale istituto sono essenzialmente e latamente *sociali*. Nessuna ragione vi sarebbe quindi di reclamare libertà degli investimenti dei fondi (...); la Cassa non è istituto di carattere *finanziario*: la funzione finanziaria è puramente accessoria e potrebbe anzi essere sottratta alla Cassa e affidata interamente allo Stato». Dunque, «la Cassa, che non ha né deve avere preoccupazioni di

(23) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza dell'11 ottobre 1928.

(24) La partecipazione è richiesta a termini dell'art. 4 della L. 16 dicembre 1928, n. 3107, che ha convertito in legge con modificazioni il RD 16 dicembre 1926, n. 2265: «dopo uno scambio di idee fra i presenti, il Comitato si dichiara contrario alla partecipazione suaccennata» (cfr. *ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta dell'8 marzo 1929).

indole industriale, non ha ragione di reclamare libertà di azione negli investimenti, che debbono invece obbedire rigorosamente alle direttive imposte dallo Stato per fini di carattere generale» (25).

2. Sono, come è facile comprendere, due concezioni radicalmente opposte, che non mancano di riflettersi, oltretutto sull'attività, nella politica del personale degli anni Venti e Trenta. Al modello dell'ente finanziario, che delega le funzioni di gestione ai comitati speciali, corrisponde inevitabilmente il progetto (ben inserito nel clima della cultura liberista dei primissimi anni Venti) di una riduzione della complessità amministrativa: dimensioni ragionevolmente ridotte, gruppi dirigenti molto autonomi rispetto alle direttive della politica, basso tasso di regolamentazione all'interno, privilegio della fonte statutaria su quelle legislative. All'idea della Cassa come ente anche di gestione non può che conseguire uno sviluppo maggiore della macchina burocratica: sempre più articolata determinazione dei ruoli del personale, forme via via più condizionanti di centralizzazione amministrativa, rapporto vincolante tra gruppi dirigenti e politica del regime, normativizzazione crescente della vita interna dell'istituto e in particolare del rapporto con i dipendenti.

Nel dicembre 1923 il comitato esecutivo, nel decidere la soppressione della commissione del personale (provvedimento già di per sé significativo, che mira a smantellare un istituto interno di collaborazione) delibera «una riforma generale ed organica dei rapporti tra Amministrazione e Personale», ciò che coincide con una revisione del regolamento del 1920 (26). Nel marzo del 1924 il nuovo schema di regolamento è sottoposto al vaglio del comitato esecutivo ed in questo organismo si apre sul punto un dibattito nient'affatto formale, attraverso il quale non è difficile riconoscere le due tendenze del momento: quella per un'accentuazione dei profili privatistici del rapporto e quella, invece, favorevole ad una sua più rigorosa normativizzazione (27). Al rappresentante degli industriali Olivetti, che invoca «maggiore libertà per parte dell'Amministrazione sia nell'assumere e nel licenziare, sia nei riguardi disciplinari» e che ritiene «pericoloso il riferimento (...) fra la condizione giuridica ed economica dei nostri impiegati e quella degli impiegati dello

(25) ACS, Pres. Cons., Gab. Atti, 1926, 6.4.816. Benché il documento acconsenta che «in via pregiudiziale non si può ammettere che lo Stato obblighi la Cassa a compiere azioni che possano alterare il suo equilibrio tecnico», il suo significato appare chiaramente quello di riaffermare la limitata autonomia dell'ente.

(26) A. INPS, verbali del Comitato esecutivo, seduta del 10 dicembre 1923: sintomatico il cenno del direttore generale Medolaghi alla «revisione delle norme vigenti per il contratto d'impiego fin qui adottate» come «questione urgente da risolvere».

(27) Ibidem, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 22 marzo 1924.

Stato» (28), replica con fermezza un consigliere che rappresenta il Ministero delle Finanze come Camanni: «il nostro Istituto — detta a verbale, in difesa dello schema messo a punto dalla commissione istruttoria del consiglio di amministrazione — ha un carattere parastatale, ma non a tipo puramente industriale, dati gli scopi sociali che deve raggiungere, e, però, si distingue da altri Istituti parastatali che gli sono simili» (29).

In realtà il regolamento del 1924 si colloca esattamente a metà tra le due opposte concezioni. La commissione che ne ha predisposto lo schema — come spiega Camanni — ha «cercato di estendere il più possibile il principio del contratto d'impiego, e in ciò i (...) rapporti col personale si distaccano profondamente da quelli dello Stato verso i suoi dipendenti» (30); ma le stesse dimensioni del personale impongono l'adozione di principi (tipico quello, contestatissimo dai vari Olivetti, degli aumenti periodici per i vari gradi) che mal si conciliano — sostiene Olivetti — «con quella piena libertà dell'Amministrazione verso i suoi dipendenti che deriva dal contratto di impiego» (31).

Se lo si confronta con il precedente regolamento del 1920, il testo del 1924 appare ancor più emblematico delle contraddizioni del momento. Il contratto d'impiego, a termine, revocabile, introdotto nel 1920, resta l'opzione di fondo, in contrasto dichiarato con quella stabilità dell'impiego che caratterizzava invece l'esperienza della Cassa invalidità e vecchiaia dell'anteguerra (una eredità del passato è il personale assunto prima del 1° gennaio 1920, che il regolamento colloca nei «ruoli transitori», ad esaurimento, invogliandolo tuttavia con uno specifico articolo a passare su domanda a regime contrattuale).

Per contro, i 113 articoli del 1924 (erano solo 89 quattro anni prima, e sarà anche questo un segnale della crescente normativizzazione del rapporto) appaiono fitti di richiami ad istituti di natura pubblicistica: la minuziosa regolamentazione delle situazioni indi-

(28) Ibidem. «È prudente — aggiunge Olivetti — lasciare da parte qualsiasi riferimento a ciò non solo per il carattere autarchico del nostro Istituto, ma anche perché si verrebbe a riavvicinare così alla stabilità il Personale che è prevalentemente assunto con contratto d'impiego». Secondo il dirigente rappresentante degli industriali, inoltre, sarebbero da attenuare anche «la distinzione tra impiegati di concetto e quelli d'ordine» e in genere quella che egli giudica l'eccessiva complessità delle norme interne: «il regolamento è riuscito molto complesso ed articolato, perché rappresenta lo sforzo di prevedere ogni caso possibile. Egli invece sarebbe più favorevole ad una regolamentazione più semplice, con minor numero di norme, in modo che il regolamento riuscisse più agile e meno articolato».

(29) Ibidem.

(30) Ibidem.

(31) Ibidem.

viduali (specie in tema di carriera), la gradazione del potere disciplinare interno (che richiama da vicino l'analoga materia nello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato), la ferrea codificazione del principio del concorso (che conoscerà negli anni Venti ben poche eccezioni), l'introduzione della «promessa giurata» per i nuovi assunti sono tutti indizi di una visione indubbiamente più strutturata del rapporto tra l'istituto e i suoi dipendenti (32). Se vi si aggiungono le tendenze, verificabili già nel periodo della prima applicazione del nuovo regolamento, all'assunzione in organico degli avventizi, all'assorbimento periodico del lavoro precario, si coglie con mano il quadro di una situazione che, se appare ancora aperta a sbocchi diversi, tuttavia sembra sin d'ora orientata verso quel processo di «statalizzazione» della Cassa che raggiungerà il suo culmine nei secondi anni Trenta.

Del resto anche la struttura dei servizi, nonostante le proteste dei consiglieri «liberisti», tende a farsi più articolata: alla fine del 1924 viene elevato a servizio autonomo l'ufficio del personale (33); il reparto pagamenti della ragioneria diviene un ufficio (34), e così pure quello preposto all'«equo trattamento personale servizi aziende marittime sovvenzionate» (35); a dirigere la segreteria della presidenza viene chiamato un capo reparto, segno della crescente importanza di questo particolare organismo (36); nasce il primo nucleo di quello che sarà ben presto l'ufficio (poi servizio) sanitario (37);

(32) Cfr. in generale, il testo del nuovo regolamento in CASSA NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI, *Regolamento per il personale approvato dal Consiglio d'Amministrazione nella seduta del 23 luglio 1924*. Nella breve premessa al testo si riafferma che «il rapporto d'impiego fra la Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali e il suo personale non ha soltanto essenza giuridica, ma ha anche una base morale, e costituisce per ogni impiegato un impegno d'onore di adempiere ai propri doveri con tutte le proprie forze, non disgiunte, ove occorra, dai necessari sacrifici per il raggiungimento di quelle finalità di pubblico interesse per le quali la Cassa Nazionale è stata istituita e inquadrata come organo complementare fra le forze operanti dello Stato»: non è difficile ravvisare, ancora una volta, la convergenza tra il senso della finalità pubblica e il richiamo alla fedeltà aziendale.

(33) *Ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 16 ottobre 1924: capo servizio viene nominato contestualmente Sebastiano Giacoboni, già capo ufficio dirigente dell'ufficio del personale.

(34) *Ibidem*.

(35) *Ibidem*.

(36) *Ibidem*: il capo reparto in questione è Ernesto Onofri, già segretario della presidenza.

(37) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 27 settembre 1923: «come primo e più urgente provvedimento si presenta la necessità di istituire il servizio medico centrale. Si propone di affidare questo servizio ad un medico da nominarsi con un regolare contratto d'impiego in seguito a concorso per titoli». Il medico capo, che inizialmente avrà grado e titolo equivalente a quello di capo ufficio della Cassa, deve: «portare il suo esame per la parte sanitaria su tutte le liquidazioni degli Istituti provinciali, ed eventualmente fare ispezioni sul luogo; riferire sui ricorsi contro il giudizio di medici fiduciari degli Istituti provinciali; raccogliere ed elaborare, per la parte sanitaria le statistiche sulle pensioni di invalidità; trattare, per la parte che gli sarà deferita, quanto si attiene alla prevenzione ed alla cura della invalidità».

e si comincia ad avviare il servizio ispettivo, del quale — dirà qualche anno dopo Medolaghi — «si è rivelata subito la grande attività e l'utilità, dato il sempre maggior numero di organi periferici» (38).

L'altro dato dominante, già alla metà degli anni Venti, è infatti la sempre maggiore complessità dell'articolazione periferica della Cassa. Nel 1927 essa risulterà articolata in 51 istituti di previdenza sociale e in 23 agenzie (39): una distribuzione che ricalca abbastanza fedelmente quella dei capoluoghi di provincia, rappresentando (si può solo segnalare il dato, che meriterebbe una riflessione più approfondita) una rete di comunicazione estesa dal centro alla periferia (accanto a quello statale-prefettizio e a quello politico-partitico, uno dei grandi sistemi di comunicazione amministrativa del regime fascista). Quando, all'inizio del 1927, verranno revisionate le circoscrizioni amministrative e si istituiranno le nuove province del Littorio, verrà dal governo alla Cassa un esplicito invito a voler rivedere, in corrispondenza di quella riforma, anche le circoscrizioni degli istituti periferici (40).

Anche nell'amministrazione centrale gli sviluppi dell'attività della Cassa suscitano nuovi problemi di coordinamento e una serie di riforme interne, più o meno parziali, che preludono alle scelte del 1935-38. Agli inizi degli anni Trenta (è del 1932 una prima iniziativa in proposito del direttore generale Medolaghi) i servizi centrali sono sei: il segretariato generale; il servizio disoccupazione; il servizio sanitario; quello del personale; quello di ragioneria; il servizio statistico-attuariale. Accanto a questa griglia elementare si colloca-

(38) *Ibidem*: alla fine del 1923 la Cassa ha 43 sedi, sulle quali esercita la vigilanza «personale della Sede centrale, distolto per l'occasione dalle sue ordinarie occupazioni». Ciò induce il consiglio di amministrazione a bandire un concorso per titoli per tre posti di ispettore. Il giudizio di Medolaghi è *ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 24 aprile 1926, ove cfr. anche il giudizio di sintesi sullo sviluppo della attività: «la Cassa è ancora nel periodo dell'accumulazione — dice Medolaghi — e si prevede che si conserveranno le attuali proporzioni ancora per 10 o 15 anni». Al 31 dicembre 1924 le pensioni erogate sono 19.268, contro le 11.585 registrate al 31 dicembre dell'anno precedente; i contributi sono aumentati nell'anno 1924 del 10% (*ibidem*).

(39) *Ibidem*, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 14 febbraio 1927, con esplicita menzione del R.D.2 gennaio 1927, n. 1, sulle circoscrizioni amministrative.

(40) *Ibidem*. Sul rapporto tra organizzazione periferica della Cassa, poi dell'INPS, e corrispondente rete periferica dell'amministrazione statale si soffermerà nel 1934 un rapporto anonimo sulla «riforma degli uffici della C.N.A.S.», conservato nelle carte della polizia politica. Dopo avere accennato all'eventualità che nella struttura dell'ente siano introdotte ripartizioni a base sovraprovinciale, o addirittura regionale (le direzioni compartimentali), l'informativa aggiunge: «costosa ripetizione di funzioni (controlli su controlli), macchinoso accavallarsi di uffici, organizzazione insomma ritenuta affatto rispondente, anche perché lontana dalla tradizionale e caratteristica formazione amministrativa dello Stato italiano, che agli organi con funzione provinciale sovrappone direttamente organi con funzione nazionale». (A.C.S., Min. Int. Div. Pol. Pol., 1927-44, b. 179).

no i sei uffici autonomi, in parte collegati alla struttura pluricentrica delle attività della Cassa, in parte nati per accumulazione, via via che si attribuivano all'istituto le nuove funzioni: sono l'ufficio tecnico immobili, l'ufficio per il fondo di previdenza del personale addetto a pubblici servizi di trasporto, l'ufficio legale, la Cassa invalidi marina mercantile, la Cassa maternità, l'economato (41).

Lo schema di riforma predisposto da Medolaghi (fatto proprio dal comitato esecutivo nel marzo 1932 e poi approvato dal consiglio di amministrazione) mira chiaramente a semplificare ed uniformare il più possibile questa struttura: così la Cassa invalidi, la Cassa maternità, l'ufficio per il fondo di previdenza del personale dei trasporti e una parte del servizio tecnico vengono fusi in un nuovo servizio «gestioni speciali»; l'ufficio tecnico immobili e quello legale sono trasformati in due distinti servizi autonomi; nasce dal preesistente segretariato generale il nuovo servizio «affari generali»; sono istituiti il servizio «provveditorato e gestione case di cura» e, in via definitiva dopo il primo abbozzo del 1924, il servizio ispettorato. Nella pianta riassuntiva i servizi centrali sono diventati 11, spesso frammentati in più uffici (42).

È una riforma ancora parziale, si è detto. Lo stesso Medolaghi, rispondendo in consiglio alle obiezioni rivoltegli, sottolinea la difficoltà incontrata (e forse non ancora del tutto risolta): «le tre assicurazioni — dice, cogliendo un punto essenziale del problema — hanno dal punto di vista tecnico caratteristiche diverse. L'assicurazione tubercolosi può essere organizzata a fianco dell'assicurazione invalidità e vecchiaia, in quanto affrontano entrambe rischi puramente demografici. L'assicurazione disoccupazione invece occupa un posto a parte». La gestione delle prime due assicurazioni può «essere utilmente divisa tra i vari servizi», rispettando una certa simmetria, una geometria degli organi e delle funzioni; «ma ciò non è possibile per quanto concerne il servizio della disoccupazione» (43).

3. È dunque un'organizzazione in crescita, ma tormentata da disfunzioni e confusioni di ruoli, quella che varca la soglia tra gli anni Venti e gli anni Trenta. Secondo i dati letti al consiglio di amministrazione dal presidente Garbasso nel marzo 1930, la Cassa ha erogato, tra il 1920 ed il 1930, finanziamenti per opere pubbliche (specie «mediante acquisti di annualità del contributo statale o sotto forma

(41) Ibidem, Verbali del Comitato esecutivo, seduta dell'11 marzo 1932; Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 18 marzo 1932.

(42) Ibidem.

(43) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 18 marzo 1932 cit.

di mutui») per 3 miliardi e 770 milioni di lire; 868 milioni per opere di bonifica; 1 miliardo e 79 milioni per costruzioni ferroviarie; 398 milioni per l'edilizia popolare; 931 milioni per mutui a comuni e province; 122 milioni per impianti idro-termo-elettrici; 80 milioni per finanziamenti a società di navigazione; 105 milioni per opere di pubblica utilità. Per partecipazione a capitale costitutivo di enti di pubblica utilità la Cassa ha destinato nel decennio 50 milioni; e 138 per l'acquisto di titoli di istituti aventi scopi di pubblica utilità (44).

I dati, per quanto sommari, mostrano chiaramente la centralità della Cassa all'interno del nascente sistema italiano degli enti pubblici. Le partecipazioni salgono dai 38 milioni del 1923 ai 54 e mezzo della fine del decennio. Il portafoglio delle obbligazioni da poco meno di 48 a quasi 300 milioni. Con l'INA e la Cassa Depositi e Prestiti, la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali costituisce parte integrante di quel «circuito finanziario alternativo al Tesoro» che Sabino Cassese ha indicato quale fattore decisivo nell'economia degli anni Trenta (45). Il *continuum* rappresentato dai nuovi enti appare evidente se solo si guarda alla composizione dei rispettivi gruppi dirigenti, agli intrecci reciproci tra i consigli di amministrazione, alla naturale divisione di compiti tra di essi: prima ancora del coordinamento attuato dal Ministero dell'Economia nazionale e poi da quelli delle Corporazioni o delle Finanze, è nei rapporti personali tra i dirigenti che questi istituti trovano l'intesa necessaria ad una politica unitaria. È dunque pienamente comprensibile che nell'agosto 1931 il presidente della Cassa Garbasso chieda a Mussolini la nomina «di diritto» nel consiglio di amministrazione dell'INA, il cui presidente, a sua volta, già siede nel consiglio della Cassa: poiché dalla mancanza di reciprocità — ragiona Garbasso — «nascono un disagio morale e un inconveniente pratico, in quanto il presidente della Cassa Assicurazioni Sociali è soggetto al sindacato del collega dell'Istituto, e rimane invece completamente all'oscuro delle operazioni che l'Istituto compie» (46).

(44) Ibidem, verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 17 marzo 1930. Inoltre, al 1° gennaio 1930, «le pensioni che la Cassa aveva in corso di pagamento erano, in cifre tonde e approssimative, 62.100 per invalidità, per L. 43.407.000; 132.400 per vecchiaia, per L. 93.404.000; 14.400 per famiglia, per L. 8.241.000. In tutto 208.900 pensioni per L. 145.052.000. Della sola assicurazione per invalidità e vecchiaia, escluse cioè le pensioni dipendenti dalle gestioni speciali annesse, erano in corso di pagamento circa 180.000 pensioni per 113 milioni di lire di rendita annua».

(45) S. CASSESE, *Gli aspetti unitari* cit., p. 107. Al 1935 l'INPS vanterà partecipazioni nel Consorzio di credito per le opere pubbliche, nell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, nella Banca nazionale del lavoro, nel Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento, nell'Istituto per il credito navale, nell'Istituto mobiliare italiano, nell'Ente per la colonizzazione della Tripolitania e della Cirenaica, nell'IRI, nell'Azienda Carboni Italiani.

(46) A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1932-33, 6.4.2337: la lettera di Garbasso è del 26 agosto 1931.

A fronte della crescita dell'ente, vanno considerati i disagi e le crescenti lentezze esecutive che sempre più ne rallentano l'attività. Presso l'Archivio Centrale dello Stato, le carte della Divisione polizia politica e quelle della Segreteria particolare del duce costituiscono in proposito una impressionante documentazione: lamentele «non solo nell'ambiente operaio ma anche in quello dei dirigenti sindacali» (47), per la lentezza del disbrigo delle pratiche, come denuncia una informativa della pubblica sicurezza milanese nel febbraio 1932; irregolarità di funzionamento nelle sedi periferiche; voci insistenti di favoritismi nei concorsi; segnalazioni di arricchimenti illeciti, casi di corruzione personale, casi di cattiva organizzazione del personale, nepotismi ecc... (48). È superfluo avvertire che le informative di questo tipo meritano sempre un attento vaglio, ma non si può non considerare l'entità e la costanza nel tempo di queste segnalazioni. Che del resto la Cassa non goda di una buona immagine è confermato da numerose altre fonti, compresa la stampa dell'epoca: il fenomeno è così evidente che nel 1941 il presidente Lantini si sentirà in dovere di osservare che «quando vediamo sui giornali trattate le attività dell'Istituto con intendimenti critici, dovremmo prevenire facendo le necessarie osservazioni qui», cioè nell'ambito del consiglio di amministrazione (49).

D'altra parte, sono le stesse proporzioni dell'istituto a porne continuamente il funzionamento all'attenzione dell'opinione pubblica: secondo dati ufficiali presentati al consiglio di amministrazione, alla fine del 1937 sono in servizio presso la sede centrale 822 funzionari ed impiegati e 106 dipendenti subalterni; in totale 928 unità, contro i 612 occupati nell'anno precedente. Quanto alle sedi provinciali, il personale di ruolo crescerà, tra il 1936 e il 1937, da 1290 a 1529 unità, e quello fuori ruolo da 1682 a 2935. Se infine si considera il personale in servizio presso gli istituti sanitari (personale medico, tecnico ed infermieristico, personale ausiliario e di economato, personale subalterno esclusi i salariati) questi dipendenti passeran-

(47) A.C.S., Segreteria Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, fasc. INFPS, sf. Garbasso, informativa della Questura di Milano, 27 febbraio 1932.

(48) Cfr. in particolare ibidem, Min. Int., Div. Pol. Pol., 1927-44, b. 179, che contiene carte, soprattutto della metà degli anni Trenta, sugli «scandali» della Cassa e poi dell'INPS, specie nelle sedi locali. Su certe inefficienze dell'Istituto fa fede, invece, il seguente telegramma cifrato di Mussolini a Biagi, da Riccione il 15 giugno 1933: «il divario dei dati statistici sulla disoccupazione est veramente eccessivo nella cifra di 78 mila stop constatato che i dati invece di avvicinarsi sino a coincidere divergono sempre più stop si pone quindi il quesito di sapere a chi credere se all'Istituto Nazionale delle Assicurazioni Sociali aut agli uffici di collocamento» (Ibidem, Segr. Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, fasc. INFPS, sf. Bottai).

(49) A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941.

no da 621 nel 1936 a 846 nel dicembre dell'anno successivo. Le spese di amministrazione in rapporto ai contributi (escluse le gestioni a carattere non assicurativo) salgono costantemente per tutto il decennio: 6,2% nel 1930; 6,8 nel 1931; 7,7 nel 1932; 7,9 nel 1933; 8,2 nel 1934; 8,3 nel 1935; 8,7 nel 1936; 8,9 nel 1937; sino alla punta massima del 10,2% nel 1938. Un crescendo che, da solo, conferma la tendenza alla ulteriore «amministrativizzazione» dell'ente (50).

Investita in pieno dai problemi derivanti da questa rapida crescita dimensionale (si giunge, nel 1934, a vociferare di una fusione con la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro) (51), la Cassa subisce a partire dai primi anni Trenta una profonda trasformazione degli ordinamenti interni e, sotto certi aspetti, una rifondazione vera e propria, trovandosi al centro di un processo riformatore che, al di là del giudizio sul quadro politico nel quale storicamente matura, coinciderà con la costruzione di un primo sistema nazionale di previdenza sociale.

I momenti di questa complessa operazione sono in sostanza tre. Il primo è rappresentato dal regio decreto 27 marzo 1933, n. 371, che nel provvedere al coordinamento amministrativo della Cassa ne muta la denominazione in quella di Istituto Nazionale Fascista di Previdenza Sociale (52). Come sottolineerà enfaticamente nel 1935 la relazione ministeriale premessa al testo unico per il perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale, «con questo decreto si operava per la prima volta un accostamento legislativo dei vari rami assicurativi esercitati dalla Cassa, e si iniziava una veduta d'insieme del suo complesso organismo» (53).

(50) Tutti i dati sono desunti da A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 18 febbraio 1938. La fonte (una relazione del presidente sul nuovo regolamento dei servizi e sull'attività del 1937) aggiunge che «molta parte delle nuove assunzioni dipende da cause eccezionali, quali la massa di lavoro richiesto per gli assegni familiari e per l'aggiornamento delle posizioni di archivio. L'aumento derivato da normali bisogni, prescindendo dalle esigenze delle nuove gestioni e dalla entrata in esercizio di nuovi istituti sanitari, può considerarsi di circa 500 unità fra Sede centrale, Sedi provinciali e Istituti di cura».

(51) A.C.S., Min. Int., Div. Pol. Pol., 1927-44, b. 179 cit., informativa datata Roma, 8 aprile 1934. Secondo la fonte, come sempre anonima, a capo del nuovo Istituto sarebbe dovuto essere nominato l'on. Belluzzo.

(52) Secondo il decreto «la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (già Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai) assume la denominazione di «Istituto nazionale fascista della previdenza sociale», e continua ad essere regolata dalla legge (testo unico) 30 maggio 1907, n. 376, e dalle disposizioni contenute nelle altre leggi e nei decreti che la riguardano». Va anche rilevato come con questo decreto si introduca la formula «previdenza sociale» con riferimento preciso a funzioni attribuite esclusivamente all'istituto.

(53) A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5: in questo fascicolo, nel quale sono confluite gran parte delle carte relative alla riforma, a partire dal 1933, è anche conservato lo *Schema di Regio Decreto concernente il perfezionamento ed il coordinamento legislativo della previdenza sociale in attuazione della Carta del Lavoro*. Lo *Schema* e la relazione che lo precede costituiscono la fonte forse di maggior sintesi sugli aspetti istruttori della riforma della previdenza negli anni Trenta.

Il secondo momento coincide con il regio decreto 18 gennaio 1934 e successivi decreti di proroga (sino al 31 ottobre 1935), in forza dei quali sono conferiti al presidente dell'INPS (prima a Giuseppe Bottai, poi a Bruno Biagi) i poteri del consiglio di amministrazione, del comitato esecutivo e dei comitati speciali: un periodo di commissariamento dell'ente che prepara le riforme del 1935 (54).

Infine il terzo momento, che appunto può sintetizzarsi nel nuovo testo unico del 4 ottobre 1935 con il corposo corollario delle riforme interne degli ultimi anni Trenta (55).

Rispetto a questo insieme di provvedimenti (riforme legislative, riforme statutarie, nuovi regolamenti interni del personale, delibere degli organi dell'istituto) mi sembra sia possibile individuare alcuni elementi di coerenza, che conferiscono alla fine alla razionalizzazione attuata negli anni Trenta un significato fortemente unitario. Innanzitutto occorre porre in rilievo l'esigenza considerata ormai irrinunciabile del coordinamento legislativo: il processo frammentario attraverso il quale erano state attribuite alla Cassa le nuove funzioni degli anni Venti (non «un'evoluzione organica, (ma) una sovrapposizione di leggi, indipendenti l'una dall'altra, emanate in tempi diversi, sotto la pressione di svariate contingenze sociali e politiche», riconosce lo stesso Ministero delle Corporazioni) (56) richiede una sintesi normativa che non assumerà i caratteri tradizionali del testo unico quale mera raccolta coordinata di disposizioni preesistenti, ma sfocerà in un vero e proprio lavoro di riscrittura di certe norme e in uno sforzo non comune di armonizzazione. La già ricordata relazione ministeriale insiste molto, infatti, sulla necessità di superare la contraddittorietà implicita nella convivenza di molteplici fonti normative e regolamentari: la sopravvivenza «sostanzialmente anacronistica» della vecchia legge del 1907 sulla Cassa nazionale di previdenza; i limiti del regio decreto 30 dicembre 1923 sull'invalidità e vecchiaia, per il quale «le disposizioni di carattere strettamente legislativo non sono tutte contenute nel decreto (...), ma molte di es-

(54) Cfr. R.D. 18 gennaio 1934, n. 59 e successivi RR.DD. di proroga 20 luglio 1934, n. 1313, 31 gennaio 1935, n. 49 e 2 agosto 1935, n. 1561. Essendo conferiti al presidente dell'istituto i poteri del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo per il periodo 2 febbraio 1934-31 ottobre 1935, le deliberazioni di pertinenza di questi organi sino alla loro ricostituzione, avvenuta con R.D. 14 novembre 1935, sono raccolte, presso l'Archivio dell'INPS, in fascicoli a parte, in base alle date delle decisioni presidenziali. Bottai, reduce dal Ministero delle Corporazioni, assume la presidenza nel gennaio 1933; Biagi gli succede nel gennaio 1935, ereditandone i poteri straordinari.

(55) Cfr. R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, poi convertito con modificazioni nella L. 6 aprile 1936, n. 1155.

(56) A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5, *Schema* cit. «Unico punto di riferimento legislativo e di concentramento amministrativo — aggiunge il documento — era la Cassa nazionale».

se sono inserite nel regolamento di esecuzione»; l'anomalia per la quale sono «avvenuti tra legge e regolamento sconfinamenti reciproci, per modo che il regolamento attuale non può considerarsi di pura esecuzione»; la necessità imprescindibile di «rivendicare alla sfera legislativa statuizioni incompetentemente demandate al regolamento» (57). È una linea operativa, quest'ultima specialmente, molto strettamente delineata, il cui significato consiste nel riassorbire drasticamente quella materia che nei vecchi ordinamenti della Cassa era lasciata tacitamente all'autonoma determinazione dell'ente.

Rientra palesemente in questo indirizzo lo sforzo compiuto dal legislatore del 1935 per ridefinire con ambizioni di chiarezza la natura giuridica dell'INPS, risolvendo definitivamente le incertezze della metà degli anni Venti sull'alternativa tra ente finanziario ed ente di gestione. Con una concessione al linguaggio politico dell'epoca, Vincenzo Camanni scriverà «a caldo», subito dopo il decreto del 4 ottobre, di un «superamento della caratteristica ambigua di ente parastatale» a favore di un rafforzamento della «natura di ente autarchico-corporativo» (58). Ma in realtà, ciò che emerge soprattutto (specie dal titolo I del decreto del 1935) è quel che la stessa relazione ministeriale tende a sottolineare: che, cioè, l'INPS «non è solo considerato come un ente assicuratore, ma risulta investito di pieno diritto della missione sociale di organo sociale della previdenza fascista» (59). Si rafforza, in altre parole, la posizione dell'istituto quale ente strumentale di una politica nazionale i cui indirizzi sono in larga misura predeterminati.

Infine — fattore certamente non trascurabile — mi pare si debba registrare come connotato in larga misura inedito il carattere processuale delle riforme degli anni Trenta, che non solo si propongono come una sequenza di provvedimenti graduati nel tempo, ma sono il frutto, come emerge chiaramente dalla stessa documentazione archivistica disponibile, di una dialettica che investe vertici dell'istituto, ministeri interessati, organizzazioni di categoria, presidenza

(57) *Ibidem*.

(58) V. CAMANNI, *Come si è giunti* cit., p. 968: «siamo evidentemente in una sfera superiore a quella del mero diritto positivo e non possiamo non riconoscere in questo supremo postulato inserito nella legislazione un senso di alta spiritualità fascista».

(59) A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5, *Schema* cit.: V. CAMANNI, *Come si è giunti* cit., pp. 968-969 (da sottolineare la somiglianza tra l'articolo di Camanni e il testo della relazione allo *Schema*, tanto da far ritenere che il dirigente dell'INPS, alto funzionario ministeriale, abbia partecipato fattivamente all'elaborazione di quest'ultimo testo).

del Consiglio (60). L'iter del testo unico del 1935, l'opera di faticosa mediazione svolta dal Ministero delle Corporazioni per avere l'adesione al provvedimento dei ministeri interessati, la contrattazione che su questo terreno si rende necessaria specie con le burocrazie delle Finanze e dell'Interno (che finiranno per ottenere almeno in gran parte quanto richiedono: in genere che su certe materie la vigilanza sull'ente sia esercitata sì dalle Corporazioni, ma d'intesa con gli altri ministeri) (61), rimandano a quel concreto modello di governo fascista che attende ancora di essere chiarito in modo soddisfacente: un modello di governo che, al coperto dell'impronta gerarchico-autoritaria che lo contraddistingue, lascia tuttavia spazi alla concorrenza di interessi diversi e si traduce in una dialettica di organi e di istituzioni.

La trasformazione dell'istituto intrapresa nel 1933 è dunque profonda e sostanziale. Scompare, dopo il tentativo di revisione parziale del dicembre 1933 (62), lo stesso statuto, «sopravvivenza storica la cui continuazione non ha più ragione d'essere» (così, alquanto sbrigativamente, un documento del Ministero delle Corporazioni) (63); si rafforza ulteriormente la figura del presidente, alla cui nomina d'ora in poi si provvederà con decreto speciale, e non più nell'ambito dello stesso decreto che nomina il consiglio di amministrazione; si allarga, in omaggio alla coerenza corporativa, la base del consiglio di amministrazione, che perciò stesso però diviene organo più pletorico, a vantaggio di un rafforzamento di fatto della funzione del comitato esecutivo; la struttura stellare dell'ente, articolata

(60) V. CAMANNI, *Come si è giunti cit.*, p. 964: «Per la soluzione dei problemi di tecnica legislativa inerenti alla elaborazione del testo unico, tanto più delicati in quanto insorgenti in un periodo in cui inteso si manifesta, in regime corporativo, l'interesse per le questioni sociali, il Ministero delle Corporazioni, con felice iniziativa, invitò lo stesso Istituto della Previdenza Sociale, come il più interessato all'esecuzione della legge, a collaborare ai relativi studi. Aveva assunto allora la presidenza dell'Istituto lo stesso uscente Ministro per le Corporazioni S.E. Bottai. Era questa la circostanza più favorevole per determinare, in modo naturale e spontaneo, una proficua concordia d'intenti e di collaborazione».

(61) Cfr. sul punto, oltre alla documentazione conservata in A.C.S., Pres. Cons., Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5 cit., quella ibidem, Atti Cons. Ministri, Min. Corporazioni, 1935, fasc. 81. Sullo schema del decreto diversi ministeri domandano integrazioni o correzioni, qualche volta con esiti positivi: così il Ministero delle Finanze che fa pervenire un'articolata disanima dell'intero testo unico, soffermandosi in particolare sull'impegno dello Stato nel finanziamento dell'INPS; quello delle Colonie (che chiede l'estensione della sua vigilanza: richiesta che sarà poi respinta); quello dell'Interno (ugualmente preoccupato di affermare la propria competenza in materie che riguardano la sanità); quello dei Lavori pubblici (inserimento di un proprio rappresentante nel nuovo consiglio di amministrazione) ecc..

(62) A.C.S., Pres. Cons. Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5 *Schema cit.*

(63) Sulle conseguenze della riforma cfr. A. INPS, *Delibere commissariali*, vol. 2, 25 luglio 1934: la delibera modifica le tabelle dei gradi, qualifiche e stipendi del personale.

al centro sui comitati speciali e in periferia sui nuovi comitati provinciali della previdenza sociale (in realtà costituiti solo a partire dal 1937), resta la caratteristica dell'INPS, ma corretta da una sempre più precisa gerarchia di funzioni, che accentra il potere soprattutto nei tre organi principali (presidente, comitato esecutivo e consiglio di amministrazione) e all'interno di questi, come si è visto, nei primi due; infine si rafforza la subordinazione gerarchica tra centro e periferia, grazie all'istituzione (con decreto del capo del governo del 12 luglio 1934) di un nuovo livello di coordinamento e di direzione: 9 direzioni compartimentali, con compiti di vigilanza rispetto alle 69 sedi provinciali ed alle 34 ex agenzie ora chiamate uffici locali (64).

Quasi a segnare anche con un ricambio generazionale il passaggio da una concezione organizzativa ad un'altra, la prima applicazione del testo unico del 1935 coincide, l'anno successivo, con il pensionamento del direttore generale Paolo Medolaghi, che un'informatica del febbraio 1936, scrupolosamente trasmessa alla segreteria particolare di Mussolini, definiva «uomo di indubbia dirittura», ma che «si sarebbe fossilizzato assolutamente tra le cifre e il suo calcolo attuariale, e non avrebbe certo, quindi, la mentalità del dirigente fascista» (65). Le funzioni di direttore generale sono assunte — secondo una prassi di concentrazione dei poteri tipica, come si è visto, dei momenti di svolta nella vita interna dell'istituto — dallo stesso presidente Biagi, che le esercita per un anno impostando la prima delle riforme dei servizi degli ultimi anni Trenta.

Nel dicembre 1936 il consiglio di amministrazione approva un primo schema di integrazione dei servizi centrali dell'istituto. Complessivamente essi raggiungono ora il numero di 16, con l'aggiunta inoltre di un ufficio di collegamento tra le varie branche assicurati-

(64) A. INPS, *Verballi del Consiglio di amministrazione*, adunanza del 1° dicembre 1933. Avendo il regio decreto del 1933 stabilito la redazione di un nuovo statuto a modifica di quello approvato il 30 maggio 1920, viene discusso e approvato in quella seduta uno «schema di modifiche» allo statuto.

(65) Cfr. A.C.S., Min. Interno, Div. Pol. Pol., 1927-44, b. 179 cit., rapporto anonimo datato Roma, 11 febbraio 1936. Benché Medolaghi venga collocato a riposo «a sua richiesta», con il personale ringraziamento del ministro delle Corporazioni e con il diploma di benemerito della previdenza (A. INPS, *Verballi del Consiglio di amministrazione*, adunanza del 29 dicembre 1936), alcune testimonianze orali e la stessa dinamica del pensionamento inducono a ritenere il suo allontanamento dalla direzione generale come un passaggio fondamentale della «riforma» dell'ente; ciò è del resto esplicitamente affermato nel comitato esecutivo che prende atto del collocamento a riposo, nel corso del quale dimissioni di Medolaghi e contestuale concentrazione delle sue funzioni sotto il controllo del presidente sono spiegati alla luce della «necessità che l'Amministrazione proceda ad un completo riesame del suo ordinamento centrale e periferico» (ibidem, *Verballi del Comitato esecutivo*, seduta del 3 dicembre 1936. Per il conferimento temporaneo a Biagi dei poteri del direttore generale, cfr. R.D.L. 21 dicembre 1936, n. 2438).

ve. Rinnegando di fatto l'impostazione data al problema nel 1932, soprattutto ad opera del direttore generale Medolaghi, Biagi opta apertamente per un'articolazione dei servizi che ricalchi fedelmente e rigidamente i grandi rami assicurativi (il che induce a istituire appositi servizi per l'assicurazione invalidità e vecchiaia, l'assicurazione tubercolosi e l'assicurazione maternità). Un unico servizio «gestioni patrimoniali», suddiviso in due uffici, assume l'amministrazione del patrimonio dell'istituto, mentre un servizio «gestioni speciali» viene preposto ai vari fondi di previdenza minori (66). Nell'insieme, l'istituto appare sempre più organizzato secondo grandi partizioni verticali, con riduzione, viceversa, dei momenti orizzontali di comunicazione tra servizi e uffici impegnati su problemi diversi. Un'esigenza superiore di uniformità sembra eliminare d'un tratto quella tipica organizzazione modellata sulle funzioni concretamente svolte (e perciò, data l'estrema varietà di esse, necessariamente difforme) che aveva caratterizzato dapprima l'esperienza della Cassa e poi i primissimi anni dell'INPS. L'astrattezza della soluzione adottata è così evidente che lo stesso Biagi, ritornando sull'argomento nel maggio 1937, ammetterà che «per quanto la ripartizione delle competenze tra i Servizi abbia tenuto principalmente conto delle naturali linee di demarcazione che separano l'attività dei vari settori dell'amministrazione, permane tuttavia un complesso di atti al cui perfezionamento deve di necessità concorrere l'azione di competenza amministrativa e di specializzazione tecnica di vari servizi» (67).

Nasce da questa insopprimibile esigenza di coordinamento la creazione, in principio provvisoria, di due segreterie, ognuna delle quali preposta a un gruppo di servizi: il blocco «delle gestioni amministrative» e quello «delle gestioni assicurative» (68). Nell'ottobre

(66) A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 29 dicembre 1936 cit.

(67) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 28 maggio 1937. Emblematica (e palpabile) è anche la crescente «normativizzazione» della vita interna dell'ente: a Olivetti, che chiede di «ridurre la mole dei regolamenti», temendo che «se si scende ad un'esposizione troppo rigida e dettagliata si finirà con l'irrigidire l'organizzazione interna», Biagi replica che «è indispensabile dare disposizioni minute, perché si passa da uno stadio in cui non era precisato alcun compito ad uno stadio disciplinato da norme che, peraltro, non irrigidiscono la libertà d'azione della Direzione Generale» (ibidem, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 7 ottobre 1937).

(68) Ibidem: del primo gruppo fanno parte i servizi degli Affari generali, Patrimoniale, di Ragioneria, Legale, Tecnico, del Personale, dell'Ispettorato e dell'Economato; del secondo, «che esprime il complesso tecnico, giuridico ed economico che si rivolge alla applicazione delle forme assicurative ed alla erogazione delle prestazioni ad esse inerenti», i servizi Invalidità e vecchiaia, Tubercolosi, Disoccupazione, Maternità e mutualità scolastica, Previdenza per la gente del mare, Gestioni speciali, Statistico-attuariale, Sanitario, del Provveditorato, Ufficio dei contributi assicurativi. Alla direzione delle due segreterie vengono chiamati il capo degli Affari generali Aldo Cattabriga e quello del Provveditorato Gino Bernabò-Silorata, due funzionari tra i più in vista dell'istituto, sebbene assai diversi per carriera percorsa (Bernabò viene dalla carriera interna, essendo stato direttore compartimentale a Torino; Cattabriga, assunto in ruolo nell'INPS nel 1936, proviene dall'Ente fascista della Cooperazione, dove è stato ispettore centrale, e dal Ministero delle Corporazioni; sarà poi vice-direttore generale e infine direttore generale dell'istituto).

1937, mentre si annuncia un nuovo schema di regolamento dei servizi centrali e periferici, il consiglio di amministrazione delibera la soppressione delle direzioni compartimentali e l'istituzione al loro posto di un corpo di ispettori compartimentali: le «necessità funzionali e di controllo», espressamente richiamate nell'ordine del giorno votato dal consiglio, trovano risposta nel potenziamento delle funzioni ispettive e in un ulteriore rafforzamento del controllo gerarchico del centro rispetto alle sedi periferiche (69).

Il regolamento dei servizi approvato dal consiglio di amministrazione nel febbraio 1938 completa la lunga fase delle riforme interne aperta nel 1933, portando a definitivo compimento le premesse degli anni precedenti. I servizi sono ancora 16, suddivisi «per materia» secondo uno schema sempre più squisitamente «ministeriale»; tutti i servizi assicurativi, ad esempio, si articolano in modo da poter espletare autonomamente e senza dover ricorrere alla collaborazione esterna compiti che in realtà sono simili: la vigilanza sull'andamento economico della gestione, gli studi sull'assicurazione, lo studio sull'applicazione dell'assicurazione e sulla concessione di prestazioni, quello per l'estensione e il perfezionamento delle assicurazioni obbligatorie e facoltative. «Ogni gestione assicurativa ha i suoi problemi particolari — dichiara Biagi presentando lo schema di regolamento —. È necessario approfondirli, e una profondità d'esame è possibile solo in sede di specializzazione» (70).

L'impermeabilità reciproca tra servizi, i parallelismi organizzativi e la sovrapposizione che inevitabilmente ne derivano, costituiscono anche la linea adottata per le materie tecniche ed amministrative, distribuite nei servizi statistico-attuariale, sanitario, del provveditorato, patrimoniale, legale, tecnico, di ragioneria, del personale. Nel servizio degli affari generali viene istituito un apposito ufficio per l'organizzazione, al quale si affida quello che diverrà uno dei grandi obiettivi dell'INPS: «conoscere, studiare i problemi organizzativi dell'Istituto — dice il presidente —; promuovere il perfezionamento degli ordinamenti (...), precorrere gli immancabili sviluppi della previdenza sociale e far sì che l'organizzazione dell'istituto sia capace di corrispondere ai nuovi compiti con mino-

(69) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 19 ottobre 1937.

(70) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 18 febbraio 1938. Secondo il nuovo schema l'organizzazione centrale è distribuita nei seguenti servizi: Affari generali, Assicurazione invalidità e vecchiaia, Assicurazione tubercolosi e maternità, Assicurazione disoccupazione, Assicurazione addetti marina mercantile, Gestioni speciali, Statistico-attuariale, Sanitario, Provveditorato, Patrimoniale, Legale, Tecnico, Ragioneria, Personale, Ufficio contributi e posizioni assicurative, Ufficio cassa.

re dispendio di mezzi e con razionale ed organica, preordinata funzionalità» (71). Quanto agli assetti dell'organizzazione periferica, la riconferma delle scelte del 1937 e la contestuale esaltazione delle funzioni ispettive centrali ne sono la caratteristica dominante.

Al nuovo assetto dei servizi corrisponde un'intensa iniziativa del gruppo dirigente e di Biagi in particolare volta a regolamentare l'attività e la vita stessa dell'istituto in ogni suo aspetto. Nello stesso periodo il consiglio di amministrazione approva — in una sessione più che operosa — il nuovo regolamento per gli appalti, quello per le attività di colonizzazione demografica, quelli per la commissione consultiva medica, per le case di cura, per le farmacie: tutti — rivendicherà con accenti trionfalistici Biagi — «ispirati da un concetto di ordine» (72). E lo stesso «concetto di ordine» lo si applica all'organizzazione e alle carriere del personale, per il quale il nuovo regolamento, sostitutivo di quello del 1933, porta alle estreme conseguenze quella tendenza all'inquadrimento, alla frammentazione dei ruoli e delle gerarchie, alla predeterminazione normativa delle situazioni personali già ampiamente in atto nel quinquennio precedente (73). Preceduto da un'ampia revisione delle posizioni soggettive (con relative promozioni, sistemazioni in ruolo e pensionamenti: ben 1201 dipendenti sono investiti da questi provvedimenti) (74), il nuovo regolamento può essere assimilato, per struttura e contenuti, a una vera e propria legge di stato giuridico: codici disciplinari interni apertamente mutuati da quelli in vigore per il personale dello Stato, preciso regime delle garanzie, strutturazione sempre più rigida della gerarchia interna ne rappresentano i tratti salienti. La sua novità più rilevante consiste nel fatto che il personale dell'isti-

(71) Ibidem.

(72) Ibidem.

(73) Ibidem: «Il problema dell'organizzazione del personale — dichiara a verbale il presidente Biagi —, che già da qualche anno faceva sentire la necessità di una riforma, è stato affrontato attraverso una serie di provvedimenti adottati durante il 1937 ed ora, in tutta la sua interezza, con la riforma delle norme che regolano i rapporti tra l'istituto ed il personale stesso». In comitato esecutivo, il presidente commissario fa ricorso ad una espressione emblematica: «esistevano sino ad ora servizi che avevano disposizioni, circolari, istruzioni — dice —; ma non vi era un ordinamento che fosse, in un certo senso, *codificato*» (ibidem, Verbali del Comitato esecutivo, 7 ottobre 1937). Per il nuovo regolamento, approvato all'unanimità, cfr. INFPS, *Regolamento per il personale (approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 18 febbraio 1938-XVI)*.

(74) Ibidem: «conseguirono la promozione al grado superiore 341 impiegati, l'aumento di stipendio 564 impiegati, la sistemazione nel ruolo delle impiegate ausiliarie 217 dattilografe, il passaggio in ruolo col grado di usciere 79 inservienti». Inoltre, alla fine del 1936, viene disposto il collocamento a riposo di 20 funzionari e impiegati, 11 per limiti d'età e di servizio e 9 in deroga alle disposizioni regolamentari: un'operazione di «ringiovanimento dei quadri», come la si definisce, che è completata con la nomina per chiamata di alcuni capi servizio e da una lunga sequenza di concorsi.

tuto è ora diviso non più in due, ma in tre categorie (75). Esattamente come avviene nell'impiego di Stato, le funzioni direttive sono attribuite alla prima categoria, ripartita in sei ruoli; quelle di «collaborazione» alla seconda categoria (quattro ruoli); e quelle d'ordine alla terza (tre ruoli). L'intero personale amministrativo è distinto tra centrale e periferico. Le funzioni tecnico-professionali, secondo un processo di emarginazione che richiama anch'esso da vicino l'esperienza dell'amministrazione statale, sono organizzate in ruoli a parte, per gruppi professionali. Una commissione permanente per il personale, formata dai vertici dell'ente e dal capo del personale, assume la veste di «organo tecnico e consultivo del comitato esecutivo e del consiglio di amministrazione» con il compito di assicurare «l'indirizzo uniforme nei vari provvedimenti da adottarsi». Rendendo espliciti gli indirizzi anche garantistici sottesi a tutto il regolamento, la relazione tenuta dal presidente davanti al consiglio di amministrazione sottolinea in particolare la necessità «di disciplinare meglio la posizione giuridica ed economica del personale, difendendone in forma concreta i rapporti con l'amministrazione e tutelandolo nei confronti del potere potestativo dell'amministrazione finora accentrato quasi esclusivamente nella persona del Direttore Generale» (76).

4. Nel 1938, dopo una non breve istruttoria che vede in lizza vari candidati ognuno dei quali sostenuto da gerarchi e personalità del regime, viene nominato nuovo direttore generale dell'INPS il ragioniere Cesare Oreglia. Alto funzionario dei Lavori pubblici, più volte capo di gabinetto, Oreglia vince la concorrenza prima di un alto burocrate del Ministero degli Scambi e Valute (Alberto D'Agostino), poi del prefetto Fornaciari, che vanta nel suo curriculum la direzione generale della sanità pubblica e quella dell'amministrazione civile. I candidati che non provengono dalle carriere di Stato (come il professor Guglielmo Tagliacarne, all'epoca libero docente di statistica economica all'università di Milano, il dottor Alfredo Avallo, caporipartizione presso il Governatorato di Roma ed esperto in organizzazione del lavoro, o il professor Livio Livi, ordinario di sta-

(75) Ibidem: «la triplice ripartizione — spiega Biagi oltre che da ragioni di ordine strettamente amministrativo, trae motivo anche dalla logica opportunità di una classificazione del personale in rapporto all'importanza delle funzioni esplicate ed alla corrispondente preparazione culturale dei singoli». Poiché il vecchio regolamento prevedeva solo due categorie, avveniva frequentemente che alla seconda venissero conferite «le attribuzioni proprie del personale d'ordine e, in gran numero dei casi, anche le responsabilità inerenti a funzioni talvolta delicatissime, per supplire alle deficienze dei quadri della prima categoria».

(76) Ibidem.

tistica all'università di Firenze), non sono in pratica presi in considerazione (77).

L'INPS degli ultimi anni Trenta e dei primi anni Quaranta, sino alla caduta del fascismo, si caratterizza in effetti ormai come una grande amministrazione che per bilancio, dimensioni del personale dipendente, complessità delle procedure interne, dipendenza di tali procedure da norme tassative in poco differisce dall'amministrazione per ministeri. Persino l'adozione dell'orario unico, nell'ottobre 1939, segue senza soluzioni di continuità l'analoga decisione assunta per le amministrazioni dello Stato (78). Il trattamento economico del personale statale costituisce il punto di riferimento per la politica retributiva dell'Istituto, anche se gli stipendi dell'INPS restano indubbiamente più alti di quelli dello Stato (79).

Nel solo quadriennio 1937-1941 i dipendenti crescono da 6000 a 8000 unità, grazie ad una sequenza di concorsi che impegna a pieno ritmo gran parte delle strutture centrali e periferiche dell'INPS (80). Nel 1939 si sarà costretti a pubblicare sui giornali un comunicato «col quale si avverte che l'Istituto non ha bisogno di altro personale»; e ciò spiega il presidente — «per difendersi in qualche modo

(77) A.C.S., Segr. Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, fasc. INFPS, sf. 1-2 «Aspiranti al posto di Direttore generale». Per la nomina di Oreglia cfr. A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 24 marzo 1938.

(78) A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 5 ottobre 1939. Rientrano nella stessa tendenza alcune delibere coeve del consiglio di amministrazione, ad esempio per l'estensione al personale INPS di alcuni provvedimenti già adottati dallo Stato per l'incremento demografico o per il calcolo, a favore degli impiegati INPS, del servizio prestato in categorie inferiori o in ruoli diversi della stessa categoria agli effetti delle promozioni dal grado iniziale a quello immediatamente superiore (anche in questo caso per analogia rispetto allo Stato). Va rammentato inoltre che già il R.D.L. 21 settembre 1938, n. 1587, aveva esteso al personale degli «enti parastatali» le norme relative alla valutazione dello stato civile ai fini delle promozioni.

(79) Secondo le tabelle annesse al regolamento del 1938, un capo servizio o un ispettore superiore a contratto d'impiego ricevono uno stipendio iniziale di 48 mila lire e maturano poi un primo scatto sino a 51 mila dopo un biennio e un successivo scatto a 55 mila dopo un secondo biennio; un capo ufficio di prima classe e un direttore di sede della stessa classe percepiscono come stipendio d'entrata 35 mila lire; un capo sezione 26 mila; un segretario e un vice segretario rispettivamente 17 e 15 mila. Il personale di seconda categoria oscilla tra le 31 mila lire e le 12 mila lire iniziali. Un direttore sanitario di prima classe «entra» con 39 mila lire; un medico primario di prima classe con 21 mila e cinquecento.

(80) Cfr. A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941. Secondo un'altra fonte (A.C.S., Segr. Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, fasc. INFPS, sf. Varie) il numero totale dei dipendenti al 31 dicembre 1941 sarebbe di 7.211 in servizio e 2.782 richiamati alle armi. Una delibera del consiglio di amministrazione del 18 febbraio 1938, seguita da diverse proroghe, conferisce al comitato esecutivo la facoltà di bandire numerosi concorsi pubblici ed interni allo scopo di coprire i vuoti degli organici.

dalle innumerevoli sollecitazioni» (81). È una massa nuova di dipendenti, «non sempre idonea e (...) che non è facile licenziare anche se scadente», ma che tuttavia è indispensabile «per fronteggiare le necessità inerenti alle nuove gestioni affidate all'istituto» (82); «ognuna di queste immissioni — si legge ancora nei verbali del consiglio — corrisponde ad un aumento effettivo di lavoro (...): abbiamo avuto nel 1935 il Testo Unico, con un ampliamento e una modificazione, sebbene non molto forte, del regime assicurativo; nel '37 abbiamo cominciato con gli assegni familiari e così nel 1938 c'è stata l'estensione dell'assicurazione tubercolosi ai coloni e ai mezzadri; nel 1939 la riforma del Ventennale e nel 1940 le molteplici previdenze derivanti dallo stato di guerra (...). Tra la riforma del 1939 e le necessità di guerra attuali, i provvedimenti che hanno interessato l'Istituto sono 105, dei quali 57 con sensibile aggravio di lavoro» (83).

È «un moto senza soste» — lamenterà nel 1941 il nuovo presidente Lantini —, che priva l'istituto di «quei periodi di raccoglimento utilissimi ai buoni amministratori perché possano orientarsi sulla via da seguire» (84): l'INPS dei primi anni Quaranta è ormai «il maggiore organismo che opera nell'orbita dello Stato»; anzi, dopo lo Stato «l'ente che riscuote la più grande somma di contributi e distribuisce le maggiori e più diffuse prestazioni (85). «Per il modo onde è regolata la sua attività — legge, contratto collettivo di lavoro, convenzione sindacale, all'infuori quindi di un proprio intervento diretto che non sia meramente esecutivo — osserva ancora Lantini, inter-

(81) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 28 dicembre 1939. Una testimonianza delle difficoltà incontrate dall'ente nell'impostare la sua politica del personale è *ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, 14 luglio 1939: rispondendo a una critica del consigliere Vaselli, il presidente Biagi affronta l'annoso nodo degli avventizi, l'enorme massa di personale non strutturato che preme continuamente per l'immissione in ruolo («l'assunzione quale avventizio è normalmente fatta per favorire i reduci dell'A.O.I. o della Spagna, chi ha benemerenze fasciste o combattentistiche, o è coniugato con parecchi figli o così via, l'Ente pubblico quindi non sempre può fare una scelta ed è costretto ad accettare la designazione»). Da tenere presente, in proposito, la L. 29 maggio 1939, n. 782, concernente la sistemazione degli avventizi «squadrati» in servizio presso lo Stato e gli enti pubblici: l'applicazione del provvedimento non manca di suscitare anche all'INPS problemi e «inquietudini» (Cfr. in proposito *ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 19 marzo 1940).

(82) *Ibidem*.

(83) *Ibidem*, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941 cit.: dei 57 provvedimenti richiamati, 25 riguardano gli assegni familiari in modo diretto e 21 in modo indiretto.

(84) *Ibidem*, *Dichiarazione del Presidente in occasione dell'approvazione del bilancio 1940*: «basterà enunciare i reiterati notevoli ritocchi al regime degli assegni familiari, la loro estensione ai combattenti, le nuove e maggiori indennità da corrispondere ai richiamati, impiegati ed operai, a breve distanza di mesi aggiuntisi alla riforma del 14 agosto 1939-XVII, per comprendere di quanto si sia aggravato il nostro sforzo esecutivo».

(85) *Ibidem*.

rogandosi sulle cause della crisi — esso è il gestore e insieme il depositario di beni non propri, sicché si può dire che è finanziariamente il più ricco ma economicamente il più povero fra gli Istituti pubblici che hanno amministrazione patrimoniale e finanziaria» (86).

Anche gli impieghi di capitale risentono di una visione complessiva che impone all'INPS lo scomodo ruolo di esecutore di decisioni altrui. Quasi scomparsi i mutui a comuni e province, il cui rendimento si aggirava sul 6%, «si costringe l'Istituto — lamenta già Biagi nel 1938 — a fare finanziamenti ad un saggio di interesse più basso. Se si aggiungono altre operazioni meno redditizie, come quelle dell'anticipazione dello Stato per il pagamento delle pensioni di guerra, come quelle per la bonifica e la colonizzazione demografica in Africa, per l'acquisto di obbligazioni emesse dallo Stato e via dicendo, si deve concludere che tutto ciò si ripercuote sull'andamento delle operazioni finanziarie dell'Istituto, ed incide sulla misura del saggio medio generale dei capitali, che non può scendere al di sotto di un determinato limite senza compromettere le basi finanziarie dell'Istituto» (87).

Un appunto dello stesso Biagi a Mussolini, rintracciato nelle carte della segreteria del duce, conferma che al 31 dicembre 1937 la consistenza delle partecipazioni finanziarie dell'INPS ammonta ad oltre 318 milioni e mezzo di lire, di cui 221 milioni già versati, «con un rendimento medio del 3,94%» (88). Nel presentare il dato, il presidente dell'INPS non manca di rilevare — riprendendo con ciò un'antica posizione del gruppo dirigente dell'ente — che, «quando l'Istituto è chiamato a partecipare al capitale costitutivo di Enti che, per quanto abbiano scopi di pubblica utilità e offrano garanzie notevoli, contengono tuttavia la possibilità di rischio», viene messa in forse quella «sicurezza assoluta» che «deve essere caratteristica inderogabile dell'attività finanziaria dell'Istituto». A parte il fatto — conclude l'appunto — che «la partecipazione dell'Istituto ad enti ed aziende pubbliche costringe gli amministratori ed in ispecie il presidente e il direttore generale a dover seguire la gestione di numerosi enti per

(86) Ibidem. Secondo una tabella resa nota alla fine del decennio, il rapporto delle spese di amministrazione all'ammontare delle riserve a fine d'anno è il seguente: 1930, 0,48%; 1931, 0,44%; 1932, 0,43%; 1933, 0,43%; 1934, 0,44%; 1935, 0,44%; 1936, 0,47%; 1937, 0,55%; 1938, 0,62%; 1939, 0,58% (ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 25 ottobre 1940: i dati si riferiscono alle sole gestioni relative a trattamenti di pensione).

(87) Ibidem; già nel marzo 1937 Biagi aveva richiamato «la personale attenzione del Duce sul problema delle partecipazioni dell'Istituto al capitale di enti e di istituti vari» (in quella occasione, la documentazione reca una postilla di pugno di Mussolini: «concordo». Cfr. ibidem, Segr. Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, fasc. INFPS, sf. Biagi).

(88) Ibidem.

i quali non possono avere né competenza né tempo adeguato, e per i quali si costituiscono, ope legis può dirsi, cumuli che è certamente utile evitare o almeno contenere» (89).

Ancora più decisamente, un consigliere che fa parte integrante dell'establishment fascista come Riccardo Del Giudice dichiara a verbale: «La politica finanziaria dell'Istituto è influenzata da direttive esterne, giacché, se si pone mente non soltanto alla riduzione del reddito ma agli investimenti fatti nel 1937, si deve convenire che l'Istituto ha dovuto eseguire investimenti obbligatori in ragione del 48% rispetto agli anni passati (...). I rapporti con la politica finanziaria dello Stato portano al graduale abbassamento della rendita dell'Istituto» (90).

Con gli inizi degli anni Quaranta e i nuovi problemi dell'economia di guerra i primi sintomi di crisi tendono a tradursi in segnali via via più allarmanti: «la struttura dell'Istituto scricchiola — dirà nell'agosto 1941 il presidente Lantini —, sta in piedi solo per l'abnegazione di molti collaboratori» (91). L'alto numero dei richiamati alle armi (92), la qualità non adeguata dei sostituti e la difficoltà di addestrarli fanno esplodere in realtà contraddizioni maturate lentamente sin dagli anni precedenti. L'Istituto reagisce commissionando all'ingegner Taranto, un esperto di organizzazione del lavoro, un pia-

(89) A. INPS, Verbali del Comitato esecutivo, seduta del 6 ottobre 1938. Altrettanto esplicitamente Del Giudice interviene nella discussione del bilancio in Consiglio di amministrazione (cfr. ibidem, Verbali del consiglio di amministrazione, adunanza del 19 ottobre 1938): «nella relazione sul bilancio si nota una riduzione del tasso medio di interesse degli investimenti dell'Istituto; tale riduzione non sarebbe tanto preoccupante se dal 1936 al 1937 non si fossero verificati altri fenomeni: vale a dire che non ci si trova solo di fronte ad una diminuzione del saggio di interesse, ma ad una trasformazione degli investimenti di capitale (...). La composizione qualitativa e quantitativa dei citati investimenti si è profondamente modificata: nel 1937 gli interessi dei titoli di valore sono passati dal 5,21% al 5,12%; gli interessi delle annualità di Stato dal 5,73 al 5,51%; quelli dei mutui invece sono aumentati dal 5,54 al 5,74%. Si ha una più forte riduzione nel capitale titoli: gli investimenti sono aumentati rispetto a quelli del 1936; si è verificata una tendenza generale verso impieghi meno produttivi; la direzione presa dagli investimenti è stata quella meno fruttifera». Secondo dati di sintesi resi noti nel 1940, il saggio medio di rendimento annuo delle attività nel decennio 1930-1940 è il seguente: 1930, 6,1066%; 1931, 6,1604%; 1932, 6,0193%; 1933, 5,9839%; 1934, 5,8054%; 1935, 5,3758%; 1936, 5,5668%; 1937, 5,5325%; 1938, 5,4429%; 1939, 5,5272% (cfr. ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 25 ottobre 1940).

(90) Cfr. l'intervento del presidente in A. INPS, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 19 ottobre 1938. Negli stessi termini A.C.S., Pres. Cons. Gab., Atti, 1940-41, 6.4.4186, 1-5 cit., *Appunto di Biagi al Duce: «Attività finanziaria dell'Istituto»*, 28 aprile 1938.

(91) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941 cit.

(92) All'agosto 1941 i richiamati sono 2417 e i sostituti 2222 (ibidem).

no per la razionalizzazione e semplificazione delle procedure (93), avviando la revisione dei sistemi contabili, imboccando con più decisione la strada della meccanizzazione: secondo dati del 1941, nel giro di due soli anni vengono spesi 5 milioni e mezzo per 238 macchine (94). Sono tuttavia rimedi parziali, che non affrontano il nodo cruciale della crisi, cioè il rapporto tra l'INPS e il complesso delle politiche previdenziali e sociali messo in atto dal regime negli anni Trenta (95).

La politica del personale, in un quadro reso difficile dalla spinta ormai incontenibile degli avventizi per l'assunzione in ruolo e dalla pressione interna per promozioni garantite in base all'anzianità (nel 1940 oltre duemila dipendenti dell'Istituto concorrono per 150 posti di terza categoria) (96), tende ad irrigidirsi sempre di più sul modello dell'impiego statale (97). Come nello Stato, l'organico assume

(93) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941, *Dichiarazione del Presidente in occasione dell'approvazione del bilancio 1940*. Non è stato possibile trovare nell'archivio dell'INPS traccia della relazione Taranto; essa tuttavia si inquadra chiaramente in uno sforzo verso «la revisione dei sistemi di lavoro per la loro semplificazione e il loro sveltimento» (ibidem). Contemporaneamente vengono commissionati uno studio sulla riforma dei servizi di ragioneria (al dott. Frasca) e un'indagine, affidata ad esperti esterni, sull'unificazione dei contributi assistenziali e previdenziali. Taranto sarà incaricato nel 1942 di dirigere il nuovo Ufficio organizzazione (cfr. ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 16 settembre 1942. Sul funzionamento del nuovo ufficio e in genere sulle riforme dell'organizzazione del lavoro impostata da Taranto è da vedere l'*Appunto per il Duce* in A.C.S., Segr. Part. Duce, Cart. Ord., 509-562, inviato dal presidente dell'INPS a Mussolini il 5 febbraio 1942).

(94) Si tratta in prevalenza di macchine calcolatrici, perforatrici e riproduttrici: cfr. ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 16 settembre 1942; più in particolare, Verbali del Consiglio di amministrazione, 25 ottobre 1940 cit., intervento del consigliere Bevione. Bevione, che è presidente dell'INA, illustra i progressi in materia del suo istituto: «l'INA, già all'avanguardia in questo campo, avrà fra qualche mese meccanizzato tutto il milione e mezzo di matrici che partono dalla ragioneria (...). Il sistema di macchine dell'INA si può dire superiore a quello americano, l'INA sarebbe ben lieto di mettere a disposizione dell'istituto della Previdenza Sociale l'esperienza acquisita».

(95) Lo intuisce il presidente Lantini, quando dichiara che la «sburocraizzazione» potrebbe essere attuata «se si riuscisse a restringere il campo di azione dell'Istituto ai suoi compiti fondamentali, liberandolo dalle attività supplementari che tanto frequentemente gli vengono affidate e trasformando i suoi metodi di lavoro mediante la meccanizzazione dei servizi» (ibidem).

(96) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza dell'8 maggio 1940: «nel giro di appena due anni, almeno 1000 tra le 2480 unità fuori ruolo sono state immesse negli uffici amministrativi per esigenze ordinarie dei servizi assicurativi e stanno quindi a rappresentare l'adeguamento normale dell'incremento progressivo delle attività dell'istituto. Le rimanenti 1480 unità costituiscono invece l'incremento numerico resosi necessario per corrispondere alle necessità delle Gestioni speciali». Al maggio 1940 gli impiegati fuori ruolo con mansioni amministrative costituiscono «un'entità numerica pari ad oltre il 50% del personale di ruolo» (ibidem).

(97) Sintomatica la posizione assunta dal presidente Lantini nel 1941 sulla forma di rapporto con il personale e in particolare sul contratto a termine a scadenza quinquennale: «È questa una norma regolamentare che, nel fatto, si manifesta di utilità unilaterale nei confronti dell'Istituto (...) — dichiara Lantini —. Penso che non si debba eccedere nell'assimilare i rapporti tra personale e Istituto a quelli vigenti nell'Amministrazione dello Stato, poiché è indubbiamente utile che la nostra Amministrazione conservi qualche differenza, che dia ad essa un minimo di elasticità (...). Ma tali differenze debbono essere rimosse, quando si manifestino senza i nitidi caratteri della equa parità dei diritti e dei doveri» (ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 6 agosto 1941 cit.).

tendenzialmente la forma della piramide rovesciata, con la moltiplicazione delle funzioni dirigenti: spesso — denuncia il Presidente Lantini — «il personale dell'Istituto non è il più adatto alla sua necessità di avere pochi generali e molti sottufficiali e soldati» (98). Nel rapporto col personale, «la prassi ormai costante di riferirsi alle norme riguardanti le Amministrazioni dello Stato per tutti i casi non espressamente previsti dal proprio Regolamento» — sono parole scritte a verbale nel 1940 — (99) finisce per imporre, persino al di là delle stesse norme in vigore, il modo di operare e il costume burocratico dei ministeri.

La complessità delle attività imputate all'INPS, la varietà di situazioni entro le quali l'istituto è costretto ad operare, le molte professionalità richieste al suo personale, soprattutto i continui riassetamenti imposti dalle sempre nuove attribuzioni sono le cause principali della crisi; ma il dato da sottolineare, perché corrisponde ad un riflesso condizionato che è tipico delle grandi amministrazioni italiane degli anni Venti e Trenta, è che l'istituto reagisce essenzialmente in un modo: sviluppando il processo di burocratizzazione interna e accettando di fatto quel ruolo di soggetto esecutore delle politiche previdenziali che evidentemente ne accentua ancor più la fisionomia di amministrazione burocratica.

La storiografia generale sul fascismo ha sinora sostanzialmente trascurato l'indagine sul sistema italiano della previdenza e sul ruolo cruciale che nel suo funzionamento spetta all'INPS. In realtà l'esperienza della progressiva trasformazione della Cassa Assicurazioni Sociali, il ruolo dell'INPS all'interno della vicenda degli enti pubblici degli anni Venti, Trenta e Quaranta, il rapporto tra l'istituto e il regime offrono, a mio avviso, un'originale chiave di lettura valida più in generale per comprendere aspetti sino ad oggi lasciati in ombra dalla politica del regime. Sullo sfondo, l'Italia del ventennio 1923-1943, pur con le ambiguità, i ritardi e le contraddizioni che sappiamo, appare il teatro di un processo di modernizzazione istituzionale del quale la vicenda dell'INPS è sicuramente parte integrante.

(98) Ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza del 25 ottobre 1940: «invece vi è un numero rilevante di laureati nei ruoli della terza categoria che ora protestano per essere assegnati alla prima categoria ma che a suo tempo, pur di essere assunti, non si sono preoccupati di essere assegnati ad un ruolo inferiore; occorrono pochi impiegati forniti di titoli superiori e molti forniti dei titoli di scuola media. Occorrono pochi dirigenti, ma che siano nella condizione di dirigere effettivamente la massa compatta degli impiegati».

(99) Ibidem. Un cenno al costume ormai consolidato di adeguarsi «alle disposizioni prese per il personale statale anche laddove queste ne offrivano la possibilità senza stabilirne l'obbligo» è ibidem, Verbali del Consiglio di amministrazione, adunanza, dell'8 maggio 1940, «Sistemazione degli avventizi squadristi».