R I C E R C H E

S T O R I A

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI
DELL'ECONOMIA

Il lavoro come fattore produttivo e come risorsa nella storia economica italiana

Atti del Convegno di studi
Roma, 24 novembre 2000

a cura di
SERGIO ZANINELLI e MARIO TACCOLINI

V&P
U N I V E R S I T À

Sindacato e patronato alle origini del modello italiano di welfare universale: l'esperienza dell'Inas (Istituto Nazionale di Assistenza Sociale) nel secondo dopoguerra

Le origini degli enti di patronato, nell'esperienza storica italiana, si individuano, tra fine Ottocento e primo Novecento, nel contesto delle diverse tradizioni associative di natura mutualistica, assistenziale e sindacale, maturate soprattutto in ambiente cattolico e socialista.

Con il secondo decennio del Novecento anche a livello normativo inizia ad essere individuata la natura peculiare di questi enti. Il primo riconoscimento formale avviene con il d.l.leg. 23 agosto 1917, n. 1450, relativo all'assicurazione infortunistica in agricoltura, che all'articolo 12 disciplina l'istituzione dei patronati¹. Negli anni seguenti, con il proseguire dell'estensione delle forme assicurative, si allarga l'azione dei patronati e si giunge, nel 1922, alla nascita di una *Federazione nazionale degli istituti di patronato* e, nello stesso anno, alla costituzione del *Patronato nazionale medico-legale per gli infortuni agricoli e per le assicurazioni sociali*².

Nell'ambito dell'ordinamento corporativo fascista si approda, con il decreto ministeriale 26 giugno 1925, alla costituzione di un unico *Patronato nazionale medico-legale per gli infortuni agricoli-industriali e per le assicurazioni sociali*, che, con il decreto ministeriale 24 dicembre 1927, assume la denominazione di *Patronato nazionale per l'assistenza sociale*³. La vita del Patronato nazionale si conclude con il decreto ministeriale 29 ottobre 1942 e le sue funzioni vengono trasferite alle Confederazioni sindacali⁴.

Nell'immediato dopoguerra la rinascita dei patronati si connette stret-

¹ Il seguente regolamento esecutivo emanato con il regio decreto 21 novembre 1918, n. 1889, riconosce agli enti di patronato una propria personalità giuridica e ne fissa un distacco dagli enti fondatori come province, comuni, associazioni di mestiere o enti morali.

² V. BELLINI, *Gli enti di patronato nell'ordinamento regionale*, ENASCO, Roma s.d., pp. 98-99.

³ Si succedono negli anni seguenti una serie di decreti ministeriali concernenti lo statuto del *Patronato nazionale* che si viene a definire come «l'organo tecnico a mezzo del quale le Confederazioni nazionali fasciste dei lavoratori adempiono alle funzioni di assistenza e tutela dei propri rappresentati».

⁴ V. BELLINI, *Gli enti di patronato*, pp. 98-99.

tamente all'evolversi della più ampia vicenda sindacale. La contrastata esperienza unitaria scaturita dal patto di Roma e le vicende delle scissioni che pongono termine alla Cgil unitaria rappresentano il contesto nel quale nascono e si consolidano i principali enti di patronato.

Il processo di riorganizzazione delle strutture patronali precede l'innovazione normativa: già dall'ottobre 1944 è attivo il Patronato Acli sotto la presidenza di Giulio Pastore⁵, mentre nel corso del 1945 viene costituito l'Istituto nazionale confederale di assistenza (Inca) da parte della Cgil unitaria ed immediatamente si apre una aperta concorrenza tra le due istituzioni.

Il significato della esistenza di un patronato strutturato all'interno dell'organizzazione sindacale viene esplicitato nel corso del primo congresso nazionale della Cgil unitaria, che si tiene a Firenze nel giugno 1947. In particolare, si segnala l'intervento di Aladino Bibolotti, primo presidente dell'Inca, che descrive la *filosofia* dell'azione di patronato del sindacato unitario:

Ciascuno di noi sente che la vita dei lavoratori non finisce nella fabbrica, che la vita dei lavoratori continua in tutte le manifestazioni minute della vita stessa. Ciascuno di noi sente che i problemi dell'assistenza sociale e della previdenza devono essere studiati con molta attenzione, anche perché chi ripercorrerà, sia pure rapidamente, la storia del movimento sindacale troverà che le prime manifestazioni associative dei lavoratori sono state appunto le associazioni mutualistiche, associazioni tendenti a difendere la vita del lavoratore e della sua famiglia [...] Il sindacato non poteva quindi estraniarsi dai problemi dell'assistenza sociale, dal patronato dei lavoratori, dall'opera di guida e di patrocinio, che ogni lavoratore sente come complemento del sindacato stesso⁶.

⁵ G. PASINI, *Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani (Acli)*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, vol. 1, fasc. 2, Marietti, Casale Monferrato 1981, p. 172.

⁶ *I congressi della Cgil*, vol. II, *I° Congresso Nazionale Unitario della Cgil. Firenze 1-7 giugno 1947*, Roma 1977, pp. 257-259. Lo stesso Bibolotti individua poi quali siano i compiti operativi del patronato: «Fin dal primo sorgere l'Istituto Confederale di assistenza si è posto il duplice compito di organizzare l'assistenza diretta a tutti lavoratori [...] e al tempo stesso di operare con elementi tecnici alla preparazione delle leggi sociali, affinché il governo si potesse trovare di fronte a del materiale studiato, elaborato, che rispecchiasse in pieno i sentimenti, le aspirazioni e le proposte dei lavoratori organizzati». Nel corso del congresso di Firenze emerge apertamente la questione della concorrenza con le Acli in campo assistenziale. Tale problematica viene esplicitamente posta dal segretario confederale Di Vittorio nella relazione introduttiva: «Io so che è stato diffuso un certo malessere in molte nostre organizzazioni e nelle varie correnti che compongono questa nostra famiglia a proposito dell'attività delle Acli. [...] Vi è un terreno specifico di competizione tra le Acli e la Camera del Lavoro: il terreno dell'assistenza. Ebbene amici, permettetemi che io vi dica con tutta lealtà e franchezza il mio pensiero in merito. Per me non è giusto che vi siano posizioni di monopolio per l'assistenza dei lavoratori. Il monopolio può per sua natura produrre dei germi di burocratismo che porterebbe all'abbandono invece che all'assistenza dei lavoratori. Credo

Alcuni mesi dopo il congresso di Firenze della Cgil, si tiene a Palermo, dal 26 al 31 ottobre 1947, il primo *Congresso nazionale degli infortuni e delle malattie professionali*. Questo incontro diviene una ulteriore occasione di riflessione e confronto sul ruolo degli istituti di patronato ed in particolare si segnalano gli interventi di Aladino Bibolotti e Giulio Pastore che significativamente si presentano come correlatori sul tema *Gli istituti di patronato e di assistenza sociale*.

Il presidente dell'Inca affronta esplicitamente il problema della pluralità degli enti di patronato:

Abbiamo perduto del tempo prezioso per discutere fra di noi se convenisse un istituto unico o la molteplicità degli istituti di patronato. In fondo abbiamo ragione e torto dall'una e dall'altra parte. Noi postulavamo, e postuliamo ancor oggi, l'unità dell'assistenza come espressione dell'unità sindacale dei lavoratori, come la soluzione che meglio permette l'unificazione dei servizi, la specializzazione degli uomini, la potenza dei mezzi. [...] Anche noi abbiamo superato analoghe prevenzioni: ciò non significa che fra i due istituti di assistenza e di patronato vi sia in tutto e per tutto identità. Vi è una diversa concezione dell'assistenza come c'è nel campo sindacale, nel campo della cooperazione, nel campo politico, ma constatiamo che laddove operano due patronati anziché uno solo il lavoratore non soffre

quindi che sia bene che vi siano più organismi autorizzati e controllati dalla legge. [...] Premesso ciò penso che in questo campo una competizione possa essere un bene, sempreché si sviluppi una gara di emulazione tra i due organismi, a chi assiste meglio il lavoratore. Il lavoratore non può che averne dei vantaggi e noi commetteremo un errore se volessimo rinunciare ai vantaggi che il lavoratore può avere». (G. DI VITTORIO, *Difesa e miglioramento del tenore di vita dei lavoratori nel quadro della ricostruzione economica e democratica dell'Italia*, in *I congressi della Cgil*, vol. II, *I° Congresso Nazionale Unitario della Cgil*, p. 116). Anche Giulio Pastore, rappresentante della corrente cristiana, affronta la questione della concorrenza delle Acli e afferma il valore del pluralismo nel campo degli istituti di patronato: «Sia riconosciuta la libertà di assistenza. Chi più farà più tela avrà, chi avrà più filo cucirà di più. Amici non dimenticate che il vecchio patronato fascista ha tradito i fondatori dell'Umanitaria, dell'Opera Cardinal Ferrari, del vecchio patronato libero. Quando l'ha tradito? Quando ha ridotto tutto ad un unico organismo. È certo ancora una volta che il giorno in cui c'è stato un unico patronato, l'esistenza di un solo organismo ha fatto scomparire la passione, l'interesse verso il lavoratore. Badate che l'assistenza non si sviluppa sul piano freddo delle cifre, ma si sviluppa con un cuore e una passione. Perché quando un operaio ha avuto una gamba straziata non è più questione di dargli l'arto artificiale, è questione di consolarlo, di confortarlo, è questione di dare nuove speranze alla famiglia. Orbene l'aver ridotto il vecchio patronato fascista a un unico organismo ha avuto un solo risultato: quello di far vedere soltanto il ventisette del mese. Cari amici non si serve così la causa dei lavoratori. Quando vi è l'emulazione, quando vi è la libertà, quando esiste la pluralità delle organizzazioni purché rispondano a quelle garanzie di legge cui alludeva Di Vittorio, per cui non sia possibile speculazione e sfruttamento, la pluralità degli organismi di assistenza, prima ancora di rispondere a un principio di libertà risponde agli interessi del lavoratore». (G. PASTORE, *Il nuovo ordinamento sindacale italiano*, in *I congressi della Cgil*, vol. II, *I° Congresso Nazionale Unitario della Cgil*, pp. 136-137).

grave danno. Spesso anzi il lavoratore, nello sviluppo dei due organismi postisi sul terreno della emulazione, trova qualche giovamento giacché ciascuno di essi è costretto ad un maggiore sforzo assistenziale e ad un perfezionamento dei suoi servizi⁷.

Giulio Pastore, che interviene in quanto presidente del patronato Acli, sembra segnalare una effettiva convergenza con l'impostazione di Bibolotti:

I motivi per cui non era possibile, nell'interesse dei lavoratori, di aderire al concetto dell'unicità dell'assistenza, vi sono noti. Quanto è stato fatto prima del fascismo [...] si è continuato a fare durante il fascismo ma tuttavia non si può negare che vi è stato, in questo periodo, qualche cosa che ha diminuito e attenuato quella visione che avevano del compito i regimi democratici. Questo qualche cosa fu proprio la centralizzazione che ha tolto quella che noi possiamo chiamare la molla di tutto l'ingranaggio. La burocrazia e la centralizzazione hanno tolto ogni aspetto evolutivo. Basterebbe questo per sostenere la tesi della molteplicità degli istituti di patronato la quale evidentemente non può risolversi che a vantaggio dei lavoratori. Il concetto di unità sindacale è un'altra cosa. Noi dobbiamo sostenere e batterci, in sede sindacale, per l'unità delle classi lavoratrici: ma nel campo dell'assistenza ai lavoratori ripetiamo che il solo strumento che consente di difendere bene gli interessi dei lavoratori è la molteplicità degli istituti⁸.

Nel corso del 1947 il dibattito sul ruolo e le funzioni degli enti di patronato è affiancato dall'approvazione della nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio. Viene infatti approvato il d.l.C. p.s. 29 luglio 1947, n. 804.

Tale decreto delinea il contesto normativo indicando i procedimenti necessari per il riconoscimento degli enti di patronato e definendone compiti e strutture. Per ciò che attiene alla competenza per la loro costituzione e gestione questa deve essere approvata dal Ministero del Lavoro e viene attribuita alle *associazioni dei lavoratori* i cui statuti prevedano finalità assistenziali. I compiti essenziali riconosciuti ai patronati sono quelli definiti nell'art. 1 e precisamente: assistenza, tutela e rappresentanza⁹.

⁷ *Primo congresso nazionale degli infortuni e delle malattie professionali. Palermo 26-31 ottobre 1947*, Inail, Roma 1948, pp. 387-389.

⁸ *Ibi*, pp. 398-399.

⁹ V. BELLINI, *Gli enti di Patronato*, pp. 99-100. Sulla base della nuova normativa, con il decreto ministeriale 29 dicembre 1947, l'Inca ed il patronato Acli ottengono il riconoscimento giuridico. Con il decreto ministeriale del 9 marzo 1948 viene riconosciuto il Patronato per l'assistenza sociale (IPAS), promosso dall'Associazione nazionale delle comunità di lavoro, ex Associazione nazionale religiosa e morale degli operai (Onarmo).

Se il 1947 è segnato dall'innovazione normativa e da un esplicito tentativo di individuare un *modus vivendi* tra i due enti di patronato esistenti, nel biennio seguente la vicenda patronale viene investita dall'accelerazione dei processi disgregativi dell'esperienza sindacale unitaria. La nascita della LCGil nel 1948, con l'uscita della corrente cristiana dalla Cgil unitaria, produce una situazione di fatto che influenzerà significativamente le evoluzioni seguenti. La nuova organizzazione guidata da Pastore non costituisce un proprio patronato e ciò conduce ad un consolidamento strutturale del rapporto con l'organizzazione assistenziale delle Acli. Si viene a definire una divisione di ruoli tra l'azione sindacale svolta dalla Libera Confederazione e l'attività assistenziale che viene riconosciuta come campo d'azione proprio dell'organizzazione aclista.

Parallelamente alla vicenda della LCGil, nel giugno 1949 la fuoriuscita dalla Cgil unitaria delle correnti sindacali socialdemocratica e repubblicana porta alla costituzione della Federazione Italiana del Lavoro (Fil) guidata da Giovanni Canini. In ambito Fil matura la necessità di costituire un nuovo ente di patronato e questa esigenza si concretizza con la creazione, il 14 settembre 1949, del nuovo patronato Inas, la cui presidenza viene assunta dallo stesso Giovanni Canini, mentre Renato Burali diviene direttore generale¹⁰. A partire dal novembre 1949 l'Inas sembra divenire operativo, come testimonia la circolare n. 3 dell'Istituto stesso relativa alla *Organizzazione dell'Istituto. Prime istruzioni*, sottoscritta in data 11 novembre dal Direttore Generale Renato Burali ed inviata ai vari uffici provinciali dell'Inas aperti presso la Camere sindacali della Fil. In tale circolare vengono definite le funzioni del nuovo organismo:

- L'attività che l'istituendo Ufficio provinciale curerà particolarmente sarà quella di assistere, fin dall'insorgere dell'evento infortunistico, i lavoratori infortunatisi sul lavoro (agricolo o industriale). In tale settore l'Ufficio dovrà agire con la massima cautela per evitare che si manifestino perenzioni di termini, il che produrrebbe gravissimi danni al lavoratore assistito. A tale fine sarà opportuno studiare e consultare le relative disposizioni di legge.
- Curare la raccolta di tutti i casi abbisognevoli di assistenza per le pratiche che facciano capo all'INPS.
- Curare l'attività emigratoria raccogliendo gli elementi che sono necessari per avviare le pratiche di quei lavoratori che intendessero emigrare per lavoro nei territori europei o di oltre oceano¹¹.

¹⁰ B. TERTULLIANI, *La nascita dell'Inas. Gli avvocati dei poveri* (si tratta di una breve memoria dattiloscritta). Secondo Giorgio Mancinelli, Renato Burali era stato un dirigente del Patronato nazionale fascista. (Citato in *Come si era 50 anni fa...*, in Inas-Cisl, *Almanacco Inas 1993/1997*, Roma 1997, p. 48).

¹¹ Copia del documento è stata reperita presso l'attuale sede nazionale dell'Inas.

La vicenda della fondazione dell'Inas-Fil si conclude l'8 marzo 1950 con la promulgazione del decreto ministeriale con il quale si approva la costituzione del nuovo patronato¹². Allegato al decreto ministeriale di riconoscimento viene presentato il primo Statuto dell'Inas che all'articolo due individua le seguenti finalità dell'Istituto:

1. assistere i lavoratori in applicazione alle norme relative all'assicurazione degli infortuni sul lavoro nell'industria, nell'agricoltura e nelle altre attività produttive;
2. assistere i lavoratori in applicazione delle norme relative all'assicurazione delle malattie professionali;
3. assistere i lavoratori in applicazione delle norme relative all'assicurazione invalidità e vecchiaia, tubercolosi, disoccupazione involontaria, nuzialità e natalità, per la gente di mare e per le categorie di lavoratori per le quali vigono speciali norme di previdenze e di quiescenza e per ogni altra assicurazione affidata ai diversi istituti, organismi od enti che garantiscono le varie forme di previdenza sociale;
4. assistere i lavoratori per l'applicazione delle norme vigenti per l'assicurazione contro le malattie;
5. assistere i lavoratori nelle pratiche di emigrazione, sia interna che all'estero, ed in quelle relative alle prestazioni previdenziali ed assistenziali cui hanno diritto in dipendenza della loro permanenza all'estero;
6. svolgere ed attuare ogni altro incarico che sia ad esso conferito nell'ambito della previdenza sociale, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dalla Federazione italiana del lavoro, da organizzazioni statali e parastatali e da disposizioni di legge.

Negli stessi mesi in cui matura negli ambienti della Fil l'idea di costituire un nuovo ente di patronato, si tiene, nel settembre 1949 a Bologna, la *XXIII Settimana Sociale dei cattolici italiani* dedicata al tema della Sicurezza Sociale. Questo incontro diviene una importante occasione di riflessione sui grandi temi previdenziali ed assistenziali, segnale significativo della volontà di ampie aree del mondo cattolico di essere protagonisti dei dibattiti riformatori di questi anni¹³.

¹² Gazzetta Ufficiale, 16 marzo 1950, n. 63, p. 798. Dell'avvenuto riconoscimento dà notizia la circolare interna n. 45 diretta a tutti gli uffici regionali e a tutti gli uffici provinciali, datata 10 marzo 1950 e sottoscritta da Renato Burali in quanto direttore generale (copia del documento è stata reperita presso l'attuale sede nazionale dell'Inas). Alcuni mesi dopo il riconoscimento giuridico, un indirizzario interno, datato 7 luglio 1950, con l'indicazione di 92 Uffici regionali e provinciali, sembra testimoniare un progressivo radicamento dell'Istituto sul territorio, (copia di questo indirizzario è stata reperita presso l'attuale sede nazionale dell'Inas).

¹³ In tale occasione appaiono significative le espressioni impiegate da Virginio Savoini nella sua relazione sulla *Riforma della previdenza sociale in Italia*: «Una buona riforma deve tuttavia scaturire da una vivida coscienza sociale fortemente spiritualizzata. Non basta arrivare alla semplicità ed alla concretezza che il lavoratore ama; non basta eliminare ciò che è

Pochi giorni dopo l'incontro di Bologna, si tiene a Genova, il 2 e 3 ottobre, il secondo convegno nazionale dell'Inca, il primo dopo la nascita della LCGil e della Fil¹⁴.

I due incontri ravvicinati di Bologna e Genova segnalano l'emergere di una esplicita concorrenza ideologica e politica sui grandi temi della previdenza e dell'assistenza, di cui la pluralità degli enti di patronato rappresenta il segnale più eclatante¹⁵.

Nel corso del 1950, l'accelerazione dei processi di ristrutturazione della realtà sindacale italiana si riflette anche nelle modalità di riorganizzazione degli enti di patronato ed in particolare nella vicenda della neonata Inas. Il primo maggio 1950 si costituisce a Roma, nel corso di una solenne manifestazione al Teatro Adriano, la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Cisl), ultimo atto di un processo di unificazione tra la LCGil, la maggioranza della Fil e l'Ufail (Unione Federazioni Autonome Italiane Lavoratori). Il 15 luglio il Consiglio di Amministrazione dell'Inas delibera di aderire alla Cisl¹⁶. Al primo Congresso nazionale della Cisl, che si

astruso e tortuoso perché la generalità comprenda e conosca doveri e diritti; occorre far sentire che la legge emana da una profonda comprensione dei bisogni del lavoratore, da spirito e da amore cristiano e che deve contare sul rispetto scrupoloso della collettività, perché legge di altissimo valore morale [...]. Ecco qui emergere un dovere fondamentale dei cattolici: conoscere a fondo, divulgare ed educare perché l'auspicata coscienza sociale non sia un termine vuoto di contenuto. [...] Senza questa coscienza non c'è da sperare che si vada verso il meglio, perché saranno ancora gli egoismi, saranno ancora gli abusi, saranno ancora le cattive volontà che infesteranno il campo e costituiranno gramigna capace di pregiudicare la messe» (V. SAVONNI, *La riforma della previdenza sociale in Italia*, in *La sicurezza sociale. XXIII Settimana sociale dei cattolici italiani. Bologna 24-29 settembre 1949*, a cura dell'ICAS, Roma 1949).

¹⁴ Il documento approvato alla fine del convegno individua nell'Inca «lo strumento più adatto alla mobilitazione delle masse per la realizzazione degli obiettivi sociali di riforma nel campo assistenziale e previdenziale». L'intero documento è riportato in *I congressi della Cgil*, volume III, *II° Congresso nazionale unitario della Cgil. Genova 4-9 ottobre 1949*, Roma 1977, pp. 219-221.

¹⁵ Al secondo Congresso nazionale della Cgil, che si tiene anch'esso a Genova nell'ottobre 1949, viene lanciato un forte appello per il rafforzamento dell'Inca in esplicita concorrenza con il Patronato Acli. Particolarmente significativo è l'intervento di Giovanni Parodi: «Noi possediamo diversi dati statistici che dimostrano come, fra i diversi istituti assistenziali [...] noi possiamo considerarci primi. Lavorando, noi possiamo arrivare a quadruplicare la mole di lavoro da noi sostenuta e in tal modo il primato dell'Inca tra i lavoratori diverrebbe cosa fuori discussione [...] Le Acli sono presenti in tutti gli angoli delle fabbriche, sono presenti negli ospedali, in ogni luogo dove si lavora e dove c'è la possibilità di avvicinare il lavoratore; ma, naturalmente, solo per dimostrare la loro presenza. Bisogna quindi che la nostra organizzazione si metta all'opera». (G. PARODI, *I problemi dell'organizzazione e lo statuto confederale*, in *I congressi della Cgil*, volume III, *II° Congresso nazionale unitario della Cgil*, p. 298).

¹⁶ *Le tappe della crescita*, in INAS-CISL, *Cogliere la sfida del futuro forti dell'esperienza del passato*, Roma 1990, p. 23.

tiene a Napoli dall'11 al 14 novembre 1951, viene approvato lo Statuto Confederale che all'articolo 38 recita:

L'Istituto Nazionale di Assistenza Sociale, Inas, è l'Ente di Assistenza della Cisl. Il Consiglio Generale della Cisl nomina i membri del Consiglio di Amministrazione e i membri del Collegio dei Sindaci nel numero previsto dallo Statuto dell'Ente¹⁷.

Nella replica finale il Segretario Generale Pastore ricorda esplicitamente l'esistenza dell'Inas e afferma:

bisogna che la Confederazione non consideri più l'assistenza come un ufficio nel quale si distribuiscono fondi per le scuole di addestramento o si da la carità a chi viene alla porta o si creano collegamenti tra periferia e Ministero. L'assistenza è uno degli elementi fondamentali, soprattutto se è intesa come previdenza. [...] io penso che la nostra Confederazione debba darsi un ufficio assolutamente attrezzato per questo settore, che dia indirizzi al governo, se necessario, che richiami e che polarizzi i dibattiti dei lavoratori¹⁸.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cisl, *1° Congresso Nazionale. (Napoli, 11-14 novembre 1951) I lavori e gli atti*, Roma 1952, p. 214 (si tratta della replica finale di Pastore). Dalla lettura degli atti congressuali sembra evidenziarsi che nel corso del dibattito si sia registrata una evoluzione della riflessione confederale. Nella relazione introduttiva della Segreteria Confederale si legge infatti che «si è d'avviso che la Cisl dopo questo suo Congresso dovrà in tema di previdenza e assistenza darsi una attrezzatura tecnica non tanto atta a sviluppare l'ordinaria opera di assistenza minuta che non è di sua competenza, quanto ad approfondire indirizzi e sistemi del campo previdenziale. Bisogna riconoscere che ben poco è stato da noi fatto per favorire impostazioni più aderenti agli interessi generali dei lavoratori. [...] Bisogna riconoscere una carenza confederale su tutta questa materia, carenza che noi auspichiamo sia di fatto eliminata per l'iniziativa dei futuri organi della Confederazione» (Cisl, *1° Congresso Nazionale. Napoli 11-14 novembre 1951. Relazione della Segreteria Confederale*, Napoli 1951, p. 48). È interessante evidenziare come il riconoscimento dell'Inas in quanto ente di patronato della Cisl rappresenta una importante novità rispetto alla precedente impostazione propria della corrente cristiana nella Cgil unitaria, e poi della LCgil, che aveva individuato nel Patronato Acli il proprio interlocutore privilegiato. La scelta del primo gruppo dirigente della Cisl di intraprendere la strada di un patronato confederale riflette probabilmente anche la necessità di riconoscere un ruolo importante alla componente laica di provenienza Fil rispetto alla netta preponderanza della componente LCgil. La necessità di una maggiore visibilità dei settori di cultura e tradizione sindacale laica, di cui l'inquadramento dell'Inas nella Cisl è un segnale importante, appare inoltre coerente con la scelta strategica di Pastore nella direzione della costituzione di un sindacato democratico aconfessionale, in alternativa a quell'ipotesi di un sindacato *cristiano* sostenuta in quegli anni da Giuseppe Rapelli. Il segnale di implicita *presa di distanza* da un soggetto importante del mondo cattolico come le Acli, con il quale si sceglie la via della concorrenza diretta nel campo dell'assistenza e quindi oltre i ristretti confini di una azione strettamente sindacale, viene perseguita nonostante le resistenze interne allo stesso mondo sindacale e del lavoro derivanti da un consolidato e diffuso rapporto costruito negli anni precedenti sui luoghi di lavoro e nel territorio.

Nel corso degli anni Cinquanta l'Inas si consolida come una realtà effettivamente presente sul territorio e come un servizio a disposizione dei lavoratori¹⁹. Il processo di consolidamento delle strutture dell'Inas viene anche testimoniato dall'avvio di alcune iniziative sussidiarie all'attività dell'Istituto, come ad esempio la pubblicazione di una rivista mensile²⁰, l'apertura di alcuni uffici all'estero per gli emigrati²¹, l'istituzione di un *Centro Addestramento Istruzione Professionale* (CAIP) per i lavoratori disoccupati²², l'avvio di una intensa attività di formazione per gli operatori del patronato in collaborazione con il centro studi di Fiesole della Cisl²³.

Il processo di consolidamento delle strutture dell'Istituto si attua innanzitutto attraverso un'intensa attività di assistenza ai lavoratori, che significa patrocinio sui temi dell'infortunistica, della previdenza e nelle controversie legali, cosicché, nel corso del decennio Cinquanta, l'Inas diviene un importante attore del modello assistenziale che si viene a definire nell'Italia del Dopoguerra²⁴.

Per comprendere pienamente il significato dell'attività svolta dall'Inas e dagli altri patronati nel decennio Cinquanta è necessario inquadrarla nella prospettiva più ampia del ruolo svolto da questi enti nel definire il modello assistenziale italiano. Ad esempio si evidenzia come il patrocinio gratuito dei lavoratori, finanziato con risorse pubbliche in proporzione all'attività di assistenza svolta, costituisce un interessante strumento di monitoraggio permanente sul funzionamento degli enti previdenziali che

¹⁹ «L'attività svolta in quegli anni è davvero notevole. Le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori e di tanti cittadini che al processo di ricostruzione partecipano e subiscono richiedono una tutela diffusa ed estesa. Vi è, inoltre, da costruire un sistema di certezze documentali e di provvidenze socio-previdenziali in parte distrutte e travolte dal periodo bellico, ma anche di realizzare, in un clima socio-politico rinnovato [...] un insieme di condizioni capaci di affermare uguaglianza e giustizia». (*Le tappe della crescita*, p. 23). La crescita ed il radicamento del nuovo patronato è comunque significativo: durante la seduta del Consiglio di Amministrazione dell'Inas del 1 febbraio 1952 viene segnalata la costituzione di 69 sedi periferiche. (Consiglio di Amministrazione dell'Inas, registro n. 2, verbale n. 8, 1 febbraio 1952).

²⁰ Consiglio di Amministrazione dell'Inas, registro n. 2, verbale n. 12, 16 gennaio 1953.

²¹ Consiglio di Amministrazione dell'Inas, registro n. 2, verbale n. 14, 21 dicembre 1953. Negli anni seguenti vengono potenziati gli interventi in Belgio, Francia e Svizzera, mentre a partire dal 1 maggio 1958 viene deciso il finanziamento di un contributo per la presenza Inas in Germania (Consiglio di Amministrazione dell'Inas, registro n. 2, verbale n. 27, 29 marzo 1958).

²² Consiglio di Amministrazione dell'Inas, registro n. 2, verbale n. 15, 24 aprile 1954.

²³ *Come si era 50 anni fa*, pp. 53-56.

²⁴ Per una ricostruzione della vicenda dell'Inas nei decenni seguenti si rinvia al volume: S. AGNOLETTI, *Ci chiamavano gli avvocati dei poveri. Storia dell'Inas, il patronato della Cisl*, EL for, Roma 2000.

gestiscono le prestazioni sociali dovute al lavoratore. Anche l'attività di rappresentanza e di azione vertenziale diventano stimolo continuo per una analisi critica dell'operato dell'intero sistema previdenziale e influenzano il definirsi di una giurisprudenza che adatta le norme ai principi generali. Inoltre, lo stesso movimento sindacale, e in particolare la Confederazione a cui aderisce l'Inas, nel corso del decennio Cinquanta sviluppa una approfondita riflessione sulla questione dello Stato Sociale che segnala una significativa capacità di elaborazione autonoma, nella quale si inserisce l'azione del patronato.

Già nella prima sessione del Consiglio generale Cisl, che ha luogo nel giugno 1950, viene indicato tra gli obiettivi fondamentali che il nuovo sindacato deve perseguire quello della riforma del sistema previdenziale²⁵. In questa prospettiva si inserisce il convegno del 1952 su *La corresponsabilità dei lavoratori negli istituti mutualistici di assistenza e previdenza*²⁶.

Nella relazione della Segreteria confederale al secondo Congresso nazionale della Confederazione, che si tiene nell'aprile 1955, si inizia ad evidenziare l'idea di una riforma generale del sistema; in questa occasione si pone il problema dell'alternativa tra il trasferimento allo Stato dell'onere della sicurezza sociale per tutti i cittadini per via d'imposta e un sistema misto di partecipazione che vede l'intervento dello Stato a fianco di un regime assicurativo che si fonda sull'autonomo contributo delle categorie²⁷.

Il 9 e 10 maggio 1957 la Cisl organizza a Roma un convegno sui problemi della sicurezza sociale, concluso dal segretario confederale Giulio Pastore con una relazione dall'impegnativo titolo *Prospettive di un piano per la sicurezza sociale*. In tale occasione Pastore individua i due principi sul quale poggia l'indirizzo politico assunto dalla Confederazione:

- il superamento del principio assicurativo, come espressione dello sviluppo in Italia e nel mondo dei sistemi di sicurezza sociale;
- il condizionamento, più necessario in Italia che altrove, della politica di sicurezza sociale da una politica coordinata di sviluppo economico²⁸.

In seguito al convegno del 1957, l'Ufficio studi della Cisl viene incaric-

²⁵ S. AGNOLETTO, *La Cisl e lo stato sociale nei documenti della Confederazione (1950-1960)*, «Fisba Documentazione», 4 (1995), n. 1/2, p. 12.

²⁶ Come ha scritto Pastore, durante tale convegno si è «tentato di perfezionare i criteri che ispiravano la nostra partecipazione nella gestione degli istituti di previdenza e assistenza e quindi di perfezionare la gestione stessa delle prestazioni economiche e sanitarie degli istituti in questione» (G. PASTORE, *Prospettive di un piano per la sicurezza sociale*, in *Dalla previdenza alla sicurezza sociale*, a cura dell'Ufficio Studi della Cisl, numero monografico di «Quaderni di studi e documentazione», 7, 1957, pp. 180-181).

²⁷ Cisl, *Relazione della Segreteria Confederale. 2° Congresso*, pp. 214-222.

²⁸ G. PASTORE, *Prospettive di un piano*, p. 184.

cato di predisporre uno studio che viene pubblicato sul numero 9 dei «Quaderni di studi e documentazione» del 1958²⁹ Lo studio in questione appare particolarmente significativo e viene presentato dagli stessi autori come il

primo organico e unitario tentativo per la determinazione di un piano di riforma dell'attuale ordinamento previdenziale tendente all'instaurazione di un autentico sistema di sicurezza sociale, in cui le responsabilità dei servizi previdenziali e assistenziali vengono assunte dallo Stato con il riconoscimento di uno standard di prestazioni a tutti i cittadini in quanto tali³⁰.

Dopo aver ricostruito origine, sviluppo e caratteristiche della protezione sociale in Italia, il documento indica quali sarebbero le principali motivazioni di una riforma:

Un sistema fondato sulle assicurazioni obbligatorie non solo è inadeguato ai fini di realizzare un sistema di sicurezza sociale, ma anche e soprattutto ai fini dello sviluppo economico, in quanto mortifica da parecchi lati e in vari modi l'efficacia di una serie di incentivi destinati ad incrementare gli investimenti e realizzare lo sviluppo [...].

Il controllo dello Stato sui mezzi degli Istituti assicurativi non è definito in forma razionale, e di fatto ancora sussistono enti pubblici formalmente autonomi e ciò rende difficoltosa una gestione accentrata di grandi masse finanziarie che potrebbero costituire uno strumento di eccezionale importanza nella politica finanziaria di uno Stato moderno [...].

Esistono difficoltà derivanti dalla molteplicità dei titoli contributivi, degli Enti gestori e delle prestazioni.

Una volta individuati gli inconvenienti ed i limiti del sistema allora vigente vengono indicate le possibili soluzioni, ma al contempo si sottolinea come

sembra del tutto insufficiente, se non sterile, pensare a modifiche ad esempio sul piano contributivo, se non si supera la nozione stessa della protezione basata sul rischio per giungere a quella della protezione dal bisogno.

Questo passaggio alla nozione della protezione dal bisogno

²⁹ Ufficio studi della Cisl (a cura di), *La sicurezza sociale e il sindacato*, «Quaderno di studi e documentazione», 9 (1958).

³⁰ Il lavoro dell'Ufficio studi ricorda come lo stesso atto costitutivo della Cisl preveda tra i fondamentali diritti dei lavoratori «il diritto all'assistenza ed alla previdenza, contro ogni concezione paternalistica, da realizzare attraverso una legislatura che garantisca stabilmente il soddisfacimento delle esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie, in ogni tempo e luogo ed in ogni evenienza della vita».

dovrebbe fondarsi su un finanziamento che, essendo orientato al perseguimento di finalità pubblica, dovrebbe provenire dalla base tributaria generale. In altri termini l'imposta e il sistema generale di imposizione dovrebbero costituire il solo canale di finanziamento di un regime di sicurezza. [...] Quanto ai soggetti occorrà superare i limiti imposti dal sistema in atto che vede assoggettati a contribuzione i datori di lavoro e i lavoratori e pensare alle vie che impegnano il cittadino in quanto tale, sulla base del rapporto tributario.

A proposito della responsabilità e del ruolo dello Stato, la ricerca del Ufficio Studi Cisl sottolinea come nell'ipotesi di un nuovo sistema di sicurezza sociale

lo Stato si assume la responsabilità dei servizi nella stessa misura in cui in passato si è assunto la responsabilità di altri servizi di pubblico interesse: l'istruzione pubblica, la difesa, i trasporti ferroviari ecc.

In generale si sottolinea come

la tendenza dominante del movimento sindacale, di cui la Cisl si è fatta promotrice e avanguardia in Italia, è quella di porre lo Stato sempre più di fronte alle sue crescenti responsabilità verso il cittadino (...) e dare ai pubblici poteri sempre più il compito di rappresentare ed esprimere gli interessi del cittadino in quanto tale, ed è nello stesso tempo la tendenza di rivendicare al sindacato, e a tutti i suoi modi di essere (fra cui primeggia quello della contrattazione collettiva) il compito esclusivo di rappresentare il cittadino nella sua posizione professionale e nella sua libera, privata, manifestazione di interessi.

Le affermazioni contenute nel documento dell'Ufficio studi confederale divengono oggetto di confronto nella sessione di lavoro del Consiglio Generale della Cisl tenutasi a Firenze il 28 luglio 1957 sulle medesime tematiche, e al Comitato esecutivo della Confederazione che si riunisce a Pegli il 21 e 22 gennaio 1958, dove si delibera una risoluzione «per un programma di attuazione del piano di sicurezza sociale»³¹. In tale documento si sottolinea innanzitutto che l'interesse della Cisl per un radicale mutamento dell'ordinamento previdenziale vigente poggia su due constatazioni fondamentali:

La prima si riferisce al condizionamento, più necessario in Italia che altrove, della politica di sicurezza sociale ad una politica coordinata di sviluppo economico. La

³¹ *Risoluzione del Comitato Esecutivo della Cisl per un programma di attuazione del piano di sicurezza sociale*, a cura del Comitato Esecutivo della Cisl riunitosi a Pegli il 21-22 gennaio 1958, in appendice a Ufficio studi della Cisl (a cura di), *La sicurezza sociale e il sindacato*, pp. 155-162.

seconda si riferisce alla necessità di ottenere il superamento del principio assicurativo, come espressione dello sviluppo di un sistema di sicurezza sociale.

Il documento afferma che l'obiettivo della Cisl viene individuato

nell'instaurazione di un regime di sicurezza che intende garantire a tutti i cittadini una serie di prestazioni fondamentali che possono essere raggruppate nelle seguenti categorie:

- a) servizio sanitario per ogni ordine di malattie
- b) servizio di pensione e di assegni di ogni titolo e grado
- c) servizio di prestazione assistenziale, prevalentemente in natura, da erogarsi a categorie di cittadini in particolare stato di bisogno.

Si ribadisce inoltre che

la assunzione statale delle responsabilità nella gestione della sicurezza sociale costituisce l'obiettivo primario, a conseguire il quale il sindacato si ritiene direttamente impegnato, ciò non esclude ma implica l'istituzione di forme private di sicurezza per i prestatori d'opera da realizzarsi sulla base contrattuale e dovuti quindi all'azione sindacale.

La *Risoluzione su problemi attuali della sicurezza sociale* approvata dal Comitato esecutivo della Cisl il 6 maggio 1960 riprende tutti i temi elaborati nel corso del decennio e rappresenta un passaggio fondamentale del percorso di riflessione che ha impegnato la Confederazione in quegli anni³².

³² *Risoluzione sui problemi attuali della sicurezza sociale*, a cura del Comitato esecutivo della Cisl riunitosi a Roma nei giorni 6-7 maggio 1960, in Cisl, *Documenti ufficiali dal 1959 al 1961*, Roma 1962, pp.169-171. Il primato della contrattazione collettiva nell'azione sindacale, coniugata con i principi di equità e solidarietà, la centralità di una politica di sviluppo per tutto il sistema, e l'affermazione dell'autonomia e dell'essenzialità del soggetto sindacale quale protagonista di una società modernamente democratica, sono alcune fra le connotazioni essenziali che la letteratura ampiamente riconosce all'esperienza della Cisl, sia nei suoi principi fondativi sia nella sua evoluzione così come si è venuta storicamente determinando. Se dai documenti presi in considerazione sembra emergere una sostanziale coerenza tra le enunciazioni di principio o le proposte ivi presenti e le connotazioni storiche dell'esperienza cislina prima ricordate, si segnala però anche l'evidenziarsi di alcuni interessanti elementi che possono offrire spunti per ulteriori riflessioni circa la complessità dell'esperienza Cisl. Se viene confermata la centralità della contrattazione collettiva per l'azione sindacale, ciò che sembra emergere dalle fonti è anche un sindacato fortemente attento a quelli che oggi potremmo chiamare i *diritti minimi di cittadinanza*, nell'ottica per cui la possibilità di fruizione di essi da parte di tutti i cittadini dovrebbe rappresentare uno dei compiti non delegabili di uno Stato democratico moderno. Ci troviamo di fronte ad una Confederazione che, se da una parte rivendica il carattere strutturalmente associativo e sindacale della propria esperienza, dall'altra si fa carico di proporre un modello *organico ed*

Tale percorso evidenzia l'emergere di un soggetto sindacale che si sente attore della realtà italiana e che in particolare interviene sui temi del welfare affiancando a un'azione quotidiana e minuta di assistenza, attuata tramite il patronato Inas, una capacità ed una volontà di incidere a livello più ampio.

Il dato di realtà di un soggetto sindacale che si propone come protagonista dei percorsi di definizione del modello di stato sociale nell'Italia del secondo dopoguerra, impone di confrontarsi con una ipotesi storiografica che individua nella combinazione patronato-sindacato un attore protagonista nella definizione di quel *contratto fordista-keynesiano* che, nel lungo secondo dopoguerra, è all'origine del consolidarsi dell'originale modello italiano di welfare universale.

In tale prospettiva si evidenzia l'originalità del patronato in quanto istituzione per la quale la demarcazione tra soggetto pubblico e privato appare meno netta, dove la sua identità sindacale e la sua funzione di pubblica utilità si confrontano con una interpretazione normativa che si è modificata nel tempo. I patronati quindi come spie di un modello di welfare state complesso che, già negli anni Cinquanta, delinea degli spazi intermedi tra l'intervento statale, la privatizzazione del diritto e l'assenza di protezione. In questa prospettiva i patronati rappresentano una originale esperienza di quella *azione privata-collettiva*, per usare un'espressione di Mario Romani, che diviene elemento regolatore dell'intero sistema di welfare.

unitario di welfare state. Ciò che emerge è quindi una organizzazione che, nel rivendicare la peculiarità dell'azione sindacale, non rinuncia però a farsi promotrice di una proposta generale di riforma della stato sociale italiano, lungo le linee di una sua democratizzazione, con l'intento di coniugare equità e sviluppo, senza però mettere in discussione elementi essenziali della società italiana, primo fra tutti l'economia di mercato. Su questi temi diviene stimolo per l'istituzione pubblica, e si pone in concorrenza con l'altra grande tradizione del sindacalismo italiano rappresentata dalla Cgil.