

DIE SOZIALPOLITIK DER FASCHISTISCHEN PARTEI*

Chiara Giorgi

1. EINLEITUNG

Im Faschismus nahm die Politik eine dominierende Stellung bei der Organisation und Verwaltung des nationalen Sozialleistungssystems ein. Insbesondere ab der zweiten Hälfte der 20er Jahre und vor allem im Verlauf der 30er Jahre prägten die auf breiten Konsens in der Bevölkerung ausgerichteten propagandistischen Ziele des Regimes einen großen Teil der Maßnahmen, die auf dem Gebiet der Fürsorge und der sozialen Vorsorge eingeleitet wurden. Die Instrumentalisierung der Sozialgesetzgebung und der sozialen Vorsorge, die vom Regime mit ungeheurem propagandistischen Aufwand betrieben wurde, hatte nämlich zum Ziel, die politische Vorherrschaft und den Machtanspruch der Faschisten besonders in den gesellschaftlichen Schlüsselsektoren zu konsolidieren.

Zu diesem Zweck bemächtigte sich das Regime auch der „Werkzeuge“ der sozialen Vorsorge. Dabei handelte es sich – wie im Folgenden näher ausgeführt wird – um den größten italienischen Sozialversicherungsträger *Istituto nazionale fascista di previdenza sociale (Italienische Faschistische Sozialversicherungsanstalt, abgekürzt INFPS)*, und um die für die staatliche Fürsorge zuständige Einrichtung der Partei, die *Ente Opere Assistenziali (Amt für Hilfswerke, abgekürzt EOA)*. Zudem überschneiden sich die Jahre des Faschismus mit dem historischen Zeitraum, der – nicht nur in Italien, sondern auch in anderen europäischen Staaten – für die Entwicklung der nationalen Modelle des Sozialstaates entscheidend war. Das INFPS als zuständiges Organ für die Wohlfahrtspolitik war Ausdruck für die tiefgreifenden Veränderungen der staatlichen Sozialsysteme in der Zwischenkriegszeit und prägte die Modernisierung Italiens wesentlich mit.

Gleichzeitig führte gerade die auf das Ziel der sozialen Kontrolle ausgerichtete Instrumentalisierung der neuen italienischen Sozialgesetzgebung zu einer engmaschigen Präsenz der Einheitspartei, der Faschistischen Partei Italiens (*Partito nazionale fascista – PNF*), in den für soziale Vorsorge und Assistenz zuständigen Einrichtungen. Auf diese Weise bestätigte die Partei ihre Rolle als unabdingbare Mittlerin zwischen den Bürgern und der staatlichen Institution generell. Die Neuheit, die sich in der Zwischenkriegszeit im Kontext der „vom Faschismus durchgeführten konstitutionellen Revolution“ herausbildete, betraf die „Natur“ des PNF, der „die Leitung dessen, was wir heute als *welfare state* bezeichnen würden“, übernahm: „also die Verwaltung eines beträchtlichen Anteils der staatlichen Wohlfahrt,

* Übersetzung Evelyn Welling, überarbeitet von Christian Jansen.

die Stellenvermittlung, die Verteilung oder – genauer gesagt – die Reglementierung der Stellenvergabe im öffentlichen Dienst, das Management einiger für den Konsens in der Bevölkerung bedeutender sozialer Probleme.“¹

Mein Beitrag wird sich daher auf drei Schwerpunkte konzentrieren: Erstens sollen die typischen Merkmale, die das Sozialversicherungswesen während des faschistischen Regimes angenommen hat, untersucht werden – und zwar besonders zu dem Zeitpunkt, als sich dieses zu einem der Hauptelemente der sozialen Konsolidierung des Regimes entwickelte. Im Anschluss daran soll aufgezeigt werden, wie der wichtigste italienische Sozialversicherungsträger, der für die Umsetzung der Vorsorgepolitik zuständig war, den Zielen der faschistischen Sozialpolitik „unterworfen“ wurde und dabei einige seiner ursprünglichen Aufgabenbereiche, die die Wahrung der Interessen der Versicherten und ihres Vermögens betrafen, verlor. Gleichzeitig soll hier die Schlüsselrolle untersucht werden, die das INFPS bei der Kontrolle über Italien einnahm: Dank seiner dezentralisierten Zweigstellen wurde es zu einem der großen administrativen Kommunikationssysteme des Regimes und wirkte sowohl bei der Bildung eines politischen Konsens in der Bevölkerung als auch bei der lokalen Sozialpolitik selbst mit. Man holte bei den Niederlassungen des Instituts in den einzelnen Provinzen seine Rente ab, die von der Propaganda als Schöpfung des Regimes und seines *Duce* gefeiert wurden; das Institut war in die diversen vom Regime organisierten kulturellen und sozialen Veranstaltungen und Aktivitäten eingebunden; es war auf nationaler Ebene an verschiedensten Finanzgeschäften beteiligt; es verfügte landesweit über Krankenhäuser und Kliniken, die bedürftigen Bürgern offen standen. Vor allen Dingen aber musste das Institut seine Tätigkeit den Erfordernissen des Regimes unterordnen, dem Druck und den Forderungen der Partei und deren Provinzverbänden nachgeben, die das Institut mit seinen dezentralen Zweigstellen als soziales und politisches Kontrollorgan auszunutzen.²

Abschließend soll das Wohlfahrtssystem untersucht werden, wobei sich einige ungewöhnliche Aspekte hinsichtlich der Umsetzung von Regierungsmaßnahmen zeigen werden.

2. ZWISCHEN DIKTAT UND KONZESSIONEN

Ende der 30er Jahre schrieb Benito Mussolini in erregtem Ton an den damaligen Präsidenten des INFPS, dass er die Feier zum 20jährigen Jubiläum des Faschismus „mit einem großen Schritt nach vorn auf dem Weg zu einer Sozialgesetzgebung, die

- 1 So Paolo Pombeni, *Il partito fascista*, in Angelo Del Boca u. a. (Hg.), *Il regime fascista. Storia e storiografia*, Rom 1995, S. 207; ders., *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna 1984, S. 261. Zur Vertiefung sei verwiesen auf Massimiliano Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Mailand 2013.
- 2 Diesbezüglich sei auf analoge Erwägungen hingewiesen, in: Chiara Giorgi, *The Allure of Welfare State in Giulia Albanese/Roberta Pergher (Hg.), In the Society of Fascists. Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York 2012, S. 131–148.

die Distanzen verkürzt³, begehen wolle. Dabei spielte er sicherlich auf die Distanz zwischen dem faschistischen Staat und den Italienern an – den „Massen“, die gemäß den totalitären Absichten des Regimes zu einem einzigen Körper, zu einer Nation geschmiedet und vereint werden sollten.

So gesehen zeigte sich in den Worten Mussolinis der klare faschistische Wille, die soziale Vorsorge noch stärker als bisher zu einem der Hauptinstrumente der Regierung und der Propaganda zu machen.

In der Tat gehen gerade die zentralen Jahre des Faschismus mit bedeutenden Gesetzen zur Sozialpolitik einher, die darauf abzielten, breite Schichten der Bevölkerung ins System zu integrieren und zu kontrollieren. Die während des Faschismus entstandenen Charakteristiken des nationalen Sozialleistungssystems überlebten den Fall des Regimes und trugen zur Entstehung des für Italien so typischen Modells des sogenannten „partikularistisch-klientelistischen“ Sozialstaates bei.⁴

Generell sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass das Thema Wohlfahrt unabhängig vom gerade herrschenden System „einen Trumpf darstellt, den die Politiker in dem Moment ausspielen, wenn sie ihre Regierungsprogramme vorstellen“⁵ – im Fall Italiens jedoch scheinen bereits seit der faschistischen Ära politische Ziele mit dem Ziel der Sozialkontrolle eine besonders wichtige Rolle gespielt zu haben.

Schon seit ihrer Einführung in der Epoche des Liberalismus gab es keine allgemeine Sozialgesetzgebung, sondern insgesamt nur sehr begrenzte und regional und von Branche zu Branche sehr unterschiedliche Bestimmungen; es war aber letztendlich das faschistische Regime, das „die Entscheidung zur Fragmentierung des Arbeitsmarktes“⁶ bestätigte und bekräftigte. Das Regime stützte sich auf das bereits seit dem Jahr 1919 bestehende System der Pflichtversicherung und erließ im Laufe der Zeit weitere Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und der sozialen Vorsorge, die auf einige ausgewählte und fragmentierte Sektoren des Arbeitsmarktes gezielt waren. So wurde zum Beispiel im Verlauf der 20er Jahre die Kategorie der Landarbeiter benachteiligt, indem man sie aus der Arbeitslosenversicherung ausschloss, während im gleichen Zeitraum andere Berufsgruppen durch zahlreiche Maßnahmen, beispielsweise durch eine Ausdehnung des Versicherungsschutzes, begünstigt wurden. In der Regel geschah dies aus politischem Kalkül und diente dem Werben um Konsens.

3 Benito Mussolini, am 24. November 1939 an Bruno Biagi, in Archivio Centrale dello Stato, Segreteria particolare del Duce, Gewöhnlicher Brief (1922–43), b. 509.562 „Istituto Naz. della Previdenza Sociale“ (INPS).

4 Maurizio Ferrera, *Il Welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna 1984, S. 36. Vgl. Ugo Ascoli, *Il sistema italiano di welfare* und Massimo Paci, *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, beide in: Ugo Ascoli (Hg.), *Welfare state all'italiana*, Rom 1984.

5 Franco Bonelli, *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo* in: INPS, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture, Tagungsakten*. Rom 9.–10. November 1988, S. 140, und ders. *Appunti sul „Welfare State“ in Italia*, in: *Studi storici* 2–3 (1992), S. 669–680.

6 Maurizio Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna 1993, S. 201.

Während sich in einigen europäischen Ländern ein universelles Verständnis vom *Welfare*-Staat durchsetzte, in den alle Staatsbürger – unabhängig von ihrer beruflichen Position, den geleisteten Beitragszahlungen oder ihrem aktuellen Beschäftigungsstand – einbezogen waren, war in Italien das Gegenteil der Fall: Die im Faschismus auf dem Gebiet des *welfare* eingeführten Maßnahmen waren eine Frage des Ermessens und bezogen sich nur auf einzelne Sektoren und Beschäftigungskategorien.

Eng daran gebunden war die Tatsache, dass das Regime die Bewilligung einiger (sehr begrenzter) Vorsorgeleistungen gegen politische Rechte ausspielte. Die faschistische Politik bediente sich des Mittels der ökonomischen Anreize sowie sozialer Vergünstigungen, um den Mangel an politischen Rechten und Grundfreiheiten auszugleichen. Dabei handelte es sich um die Art von Konzessionen, wie sie von totalitären Staaten zur „Neutralisierung“ der politischen Gegner und zur Einbeziehung bestimmter Gesellschaftsgruppen, die „relativ außerhalb der Reichweite des Staates liegen“⁷, verabschiedet werden. Es waren also keine staatsbürgerlichen Errungenschaften, sondern Zugeständnisse, die Teil eines Regierungsprojekts zur Schaffung eines einheitlichen, aber stark differenzierten Volkskörpers waren, dessen „höheren Bedürfnissen“, wie eine der zahlreichen Werbebroschüren der INFPS besagte, sich „jeder Arbeitende beugen musste“⁸.

Die Arbeitnehmer waren zum einen in das System eingebunden, da sie Pflichtbeiträge bezahlten bzw. weil sie zur Produktion beitrugen, nicht etwa weil sie Rechtssubjekte waren. Zum anderen war der Zugang zum Sozialsystem nicht allen Arbeitskräften gestattet (ausgeschlossen waren beispielsweise Landarbeiter und Haushaltshilfen) und nur über eine Reihe ebenso verpflichtender wie „disziplinierender“ Prozeduren zu erlangen. Um etwa Arbeitslosenunterstützung zu bekommen, musste man sich auch „von Kommissionen, die aus Funktionären mit spezifischen Kompetenzen sowie aus lokalen Vertretern der Staatsmacht inklusive Vertretern des örtlichen PNF und der Gemeindeverwaltung“⁹ zusammengesetzt waren, prüfen lassen.

Außerdem musste der Antragsteller eine detaillierte Aufstellung über die gesundheitliche und finanzielle Situation seiner gesamten Familie vorlegen sowie die Zustimmung moralisch integrier Personen in Kontrollpositionen vorweisen: der *visitatrici fasciste* (faschistischen Besucherinnen). Deren Aufgabe war es, Berichte über die betroffene Person oder Familie zu verfassen, auf deren Grundlage über eine Zuteilung oder Bewilligung der beantragten Sozialleistung entschieden wurde – im Mittelpunkt stand jeweils die moralische und politische Integrität des

7 Paul Corner, *Fascismo e controllo sociale*, in: *Italia contemporanea* 228 (2002), S. 396.

8 Istituto nazionale fascista della previdenza sociale, *Al di là del lavoro e al di là del salario*, Rom 1942, S. 10.

9 Corner, *Fascismo* (wie Fn. 7), S. 398–99. Wie der Autor erklärt, war das Urteil der „visitatrici“ (Besucherinnen) entscheidend dafür, ob eine Frau die Möglichkeit für einen Aufenthalt in einer Klinik der Opera nazionale maternità e infanzia (Omni) erhielt. Hierzu wird verwiesen auf Chiara Saraceno, *Costruzione della maternità e della paternità*, in: Angelo Del Boca u. a. (Hg.), *Il Regime fascista*, Rom 1995 und auf Michela Minesso (Hg.), *Stato e infanzia nell’Italia contemporanea*, Bologna 2007.

Antragstellers. Die Sozialleistungen mit ihrem konzessionsmäßigen Charakter unterlagen also der Genehmigung durch das Regime, der „Antwort“ der Leistungsempfänger (hinsichtlich Beteiligung und Integration) sowie dem Ermessen verschiedener für das soziale Versicherungs- und Wohlfahrtssystem zuständiger Institutionen.

Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf die staatliche Fürsorge, um die sich bezeichnenderweise die *Ente Opere Assistenziali (EOA)*, ein Organ der Faschistischen Partei, mittels gezielter politischer und klientelistischer Maßnahmen kümmerte, die in einen Prozess der „Politisierung der mit der Hilfe verbundenen Personen“ eingebettet waren. Die oft Züge von Wohltätigkeit annehmende Sozialfürsorge wurde also nicht als öffentliche Aufgabe wahrgenommen, sondern als eine Leistung der faschistischen Einheitspartei. Die Regierung wählte nach eigenem Ermessen Aktionsbereiche und Begünstigte und verfolgte damit gezielt politische und klientelistische Ziele.

Auch die Rolle der Fürsorge gegenüber den ärmsten Schichten darf nicht außer Acht gelassen werden, und zwar vor allem bezüglich des Eindringens der faschistischen Partei und ihrer Ausläufer in allerprivatere Bereiche sowie bezüglich der Möglichkeit für das Regime, eine höhere soziale Akzeptanz durch die Verabschiedung gewisser Wohlfahrtsmaßnahmen zu erzielen.¹⁰

Hinsichtlich der Fürsorge ist das Beispiel der Invaliditätsrenten äußerst signifikant: In vielen INFPS-Niederlassungen in den Provinzen konnte man zahlreiche Fälle extremer „Elastizität“ bei ihrer Bewilligung feststellen. Dieses Phänomen trat in der Tat dort auf, wo der Direktor der Niederlassung direkt Einfluss auf das Antragsverfahren genommen hatte, oft „im Widerspruch zu den Antworten des Amtsarztes auf die gerichtsärztlichen Fragen“. Die Bewilligung von Renten gehorchte nämlich einer Logik, die dem Sozialversicherungswesen nicht wirklich innewohnt, die aber das INFPS zur Bewilligung nicht gerechtfertigter Pensionsleistungen veranlasste – und dabei sind, wie man in den Prüfberichten zur Kontrolle über die Leistungen der Provinzniederlassungen behauptete, „die Bewilligungen außer Acht gelassen, die tatsächlich auf Fürsprache einflussreicher Persönlichkeiten, von Freunden oder Bekannten gewährt wurden“¹¹. Auch Fälle dieser Art gab es zuhauf.

Generell gesehen stieg seit den 30er Jahren die Zahl der Invalidenrenten im Vergleich zu den Altersrenten kontinuierlich, ja übertraf sie sogar bis zum Ende des Jahrzehnts. In diesem Sinne erhielt die Invalidenrente während des Faschismus nach und nach eine andere, nicht an ihren ursprünglichen Zweck gebundene Funktion. Ihre große „Popularität“ verdankte sie der leichten Zugänglichkeit und der großen Nachsicht, die bei ihrer Bewilligung waltete – und nicht selten auch dem Druck seitens der PNF-Verbände.

Ein weiteres Beispiel sind die Berechtigungsausweise für Sozialleistungen und Renten, die zu einem Kontrollinstrument beziehungsweise einem zusätzlichen Mit-

10 Silvia Inaudi, *A tutti indistintamente: l'Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna 2008, S. 14.

11 *Inchiesta circa servizio pensioni*, luglio 1937, Servizio ispettivo, sede di Torino, in: *Archiv INPS*.

tel der politischen Propaganda wurden. Statt als das angesehen zu werden, was sie wirklich waren, nämlich eine auf Pflichtbeiträgen beruhende Leistung, wurden die Renten als „Prämie“ maskiert, die direkt vom „Duce“ und aus dessen Güte heraus aufgebracht wurden. Der Zugang zu jedweder Leistung des sozialen Für- und Vorsorgesystems war an das Urteil verschiedener faschistischer oder dem Faschismus nahestehender Autoritäten gebunden¹². Das Regime wollte eine allgemeine Zustimmung zum faschistischen Nationalstaat erreichen, indem es die traditionelle Klassenschranken überwand und die soziale Zusammenarbeit beschwor, auf die der Propagandaapparat mit zunehmender Kraft sein Augenmerk richtete.¹³

Da verwundert es nicht, dass zu den Beweggründen für die faschistische Sozialgesetzgebung – außer der Absicht, eine regimetreue öffentliche Meinung zu schaffen und die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise abzufedern – auch der politische Aspekt der imperialistischen Expansion des Faschismus zählte. Besonders die Maßnahmen zur Geburtenförderung und zum Mutterschutz (1939 wurde zum Beispiel die Mutterschaftsversicherung durch die Heirats- und Geburtenversicherung (*assicurazione di nuzialità e natalità*) ersetzt) hatten demografische Funktion und gehorchten auch dem typisch faschistischen Slogan „*Molti, sani e forti*“ („zahlreich, gesund und stark“). So stützte sich die vom faschistischen Regime verfolgte innere, aber auch äußere Machtentfaltung auf das Wohlfahrtssystem sowie auf die neuen und erweiterten Sozialmaßnahmen, die im Laufe der 30er Jahre in diesem Bereich ergriffen worden waren. Die neuen Generationen von Italienern sollten gesund und stark sein, bereit, die „zukünftigen Expansionskriege“ des Regimes auszukämpfen.¹⁴

Die Zeit der größten Anstrengungen des Regimes auf dem Gebiet der Sozialleistungen (man spricht hier von einer expansiven Phase)¹⁵, begann bereits in der zweiten Hälfte der 20er Jahre. In diesem Sinne – und stets unter dem Aspekt der Kontrolle und sozialen Konsolidierung – wurden zwischen den Jahren 1926/’27 bzw. ab dem Beschluss der *Carta del Lavoro* („Arbeitscharta“)¹⁶ Maßnahmen ergriffen, die die soziale Absicherung auf mehrere (ausgewählte, doch fragmentierte) soziale Bereiche ausdehnten; die Zahl der Versicherten stieg, und vor allem wuchsen die Anstrengungen bei der Organisation des Sozialsystems.¹⁷

12 Wie Corner, *Fascismo* (wie Fn. 7), S. 399, richtigerweise beobachtet hat.

13 Victoria De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell’Italia fascista*, Rom 1981, S. 4.

14 Lorenzo Gaeta, *L’Italia e lo Stato sociale. Dall’Unità alla seconda guerra mondiale*, in: Gerhard A. Ritter (Hg.), *Storia dello Stato sociale*, Rom 1996, S. 238.

15 Cfr. Arnaldo Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, Rom 1977; Arnaldo Cherubini/Italo Piva, *Dalla libertà all’obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Mailand 1998.

16 Besonders die Punkte XXVI und XVII und XXVIII der Charta del Lavoro bezogen sich auf die Vorsorge, die als höchste Manifestation des Prinzips der Zusammenarbeit zwischen den Klassen definiert wurde, auf die Entwicklung einiger Versicherungsaspekte und auf den gewerkschaftlichen Schutz bei Verwaltungspraktiken und Rechtsfragen im Bereich der Unfall- und Sozialversicherungen.

17 Vgl. Francesco Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in: Andrea Orsi Battaglioni (Hg.), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie fra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna 1980, S. 522.

3. DIE VORSORGE UND DIE PARTEI: DAS NATIONALE FASCHISTISCHE INSTITUT FÜR SOZIALE VORSORGE (ISTITUTO NAZIONALE FASCISTA DELLA PREVIDENZA SOCIALE)

Das INFPS repräsentierte zweifellos die faschistische Behörde schlechthin. Das in der Liberalen Ära gegründete und vom Regime übernommene Institut erhielt in den 30er Jahren (1933) seinen Namen, der – bis auf das F für faschistisch – bis heute beibehalten wurde. Bereits ab den 20er Jahren kam es zu bedeutenden Veränderungen innerhalb des Vorsorgesystems des Instituts, das im Laufe der Zeit neue Aufgaben übernahm, die allmählich seinen Charakter veränderten.

Das Institut verlor so nach und nach seine Autonomie und spezifische Funktion als Finanzbehörde, die doch der Logik des Versicherungswesens zu gehorchen hatte, und machte sich stattdessen die sozialen Ziele der faschistischen Politik zu eigen. Die neue organisatorische und finanzielle Expansion erfolgte nicht etwa aufgrund von Entscheidungen und auf Initiativen der leitenden Beamten des Instituts, sondern durch einen *externen* Anstoß, der bezeugt, dass das wichtigste Organ der nationalen Sozialvorsorge eine instrumentelle Rolle im sozialpolitischen Programm des Regimes innehatte.

Im Zuge dieser allgemeinen Umformung wandelte sich auch die Verwaltungsstruktur: Von einer „schlanken“ Verwaltung wie andere öffentliche Wirtschafts- und Finanzkörperschaften ging man zu einem komplexeren, einer Ministerialverwaltung ähnlichen System über.

Der einstige Rentenversorger INFPS verwandelte sich in eine große Wohlfahrtsbehörde, die auch Krankenhäuser und Kliniken führte.¹⁸ Die Aufgaben des Instituts wuchsen, ebenso die Kompetenzen und die Eingriffsbefugnis in Bereiche, die oft nichts mehr mit dem Sozialversicherungswesen zu tun hatten, wie zum Beispiel Immobiliengeschäfte, medizinisch-gesundheitliche oder mit der demografischen Politik des Regimes verbundene Angelegenheiten.

Innerhalb der Reformen von 1935, einer wichtigen Neuordnung der Sozialgesetzgebung, erschien ein neuer Gesetzestext, der die Aufgaben der EOA nicht nur im Bereich der Vorsorge, sondern auch im Fürsorge- sowie im kulturellen und propagandistischen Bereich umriss. Von Bedeutung war an diesem Wendepunkt die Konzentration der Macht auf die Figur des Präsidenten und Generaldirektors, der personelle Wechsel an der Behördenspitze (hin zu immer mehr faschistischen Parteigängern) und vor allem neue Verfügungen hinsichtlich der Finanzgeschäfte, der Bilanz und der Verwendung der Fonds des Instituts.

Das INFPS musste daher in diesen Jahren, laut einer internen Veröffentlichung, eine steigende Zahl an „Initiativen von höchster sozialer Tragweite“ umsetzen. Die beeindruckendste unter diesen sei „die demografische Kolonisierung Libyens mit

18 Es sei im Detail verwiesen auf Chiara Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna 2004. Siehe auch Guido Melis, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano (1923–1943)*, in *INPS, Novant'anni* (wie Fn. 5); Fabio Bertini, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo stato sociale*, in: Marco Palla (Hg.), *Lo Stato fascista*, Florenz 2001.

der Urbarmachung, der Aufteilung und der Zuteilung von etwa 1.000 Landgütern an Kolonisten [...] mit einer Investition von zirka 250 Millionen Lire in Vorkriegswährung¹⁹ gewesen. Das war die Art, in der der Faschismus die großen finanziellen Reserven des Instituts verwendete – zur Finanzierung von Projekten zur Landgewinnung, für Maßnahmen zur industriellen Sanierung, für die Eroberungen in Afrika, für die Aufteilung der Kolonien in Landgüter, für Kommunikation, für den sozialen Wohnungsbau und so weiter. Im Verlauf der zwei faschistischen Jahrzehnte gab das Institut auch seinen Aktivitäten im Gesundheitswesen starke Impulse, indem es die Einrichtung von Erholungsheimen, Thermalbädern und Feriencampen förderte – was bei jeder größeren Kundgebung als Wohlfahrtsleistung des Regimes propagandistisch aufbereitet wurde.

Die Logik des Faschismus sah vor, immer mehr strategische Bereiche des Sozialsystems an sich zu ziehen und das INFPS als Instrument zur Bindung an das Regime zu nutzen, was einen Prozess der Bürokratisierung einleitete und ein Wachstum des Instituts ohnegleichen nach sich zog. Angesichts des Verwaltungsaufwands einer stetig wachsenden Zahl von Versicherungen verlor die Behörde ihre Effizienz wie auch ihre Autonomie. Die erbrachten Sozialleistungen lagen zumeist unter den eingezahlten Beiträgen, und die Rendite des Instituts tendierte – verursacht durch ungünstige Finanzgeschäfte, die völlig abseits der Natur der EOA als Sozialversicherungs- und Rententräger lagen – mehr und mehr abwärts²⁰. Das INFPS wurde so zum Träger der gesamten Sozialversicherung, zur zentralen Behörde, die eine Vielfalt an differenzierten Versicherungsformen und einzelner Versicherungsverträge gleichzeitig vorhielt.

Zu den Maßnahmen, die die größten Auswirkungen zeigten, zählten die 1934 eingeführten *assegni familiari*. Diese Familienbeihilfen sollten der Sozialgesetzgebung – ganz im Sinne der demografischen Politik des Regimes – eine familienorientierte Prägung verleihen. Sie waren ebenso wie die Umwandlung der Mutterschutzversicherung in eine Heirats- und Geburtenversicherung Teil des faschistischen Programms zur Stärkung der Familie.

Wie dem auch sei – das beträchtliche Vermögen der INFPS floss oft in Aktivitäten, die die Qualität und das Niveau der Versicherungsleistungen gefährdeten, war aber äußerst zweckmäßig bei der Befriedigung der spezifischen klientelpolitischen Bedürfnisse des faschistischen Italien. So ist es zum Beispiel bezeichnend, dass sich gerade innerhalb des Führungsorgans des INFPS eine heftige Debatte um den widersprüchlichen Status der Behörde entwickelte. Der Widerspruch nährte sich aus dem Anspruch der Führungselite, das Institut solle seine Autonomie sowie eine rigide Finanzverwaltung und sichere Investitionspolitik beibehalten, gleichzeitig aber Promotor und Verwalter von Initiativen sein, die in eine Politik eingebun-

19 INPS, *Il primo settantennio di attività dell'INPS attraverso la legislazione previdenziale*, Rom 1970, S. 256.

20 Zum Beispiel beliefen sich die in den Jahren 1920–1929 erbrachten Sozialleistungen auf nur 948 Millionen Lire gegenüber Einnahmen von 5.340 Milliarden, in der Zeit von 1930 bis 1939 hingegen wurden 11.168 Milliarden an Beiträgen eingenommen und 8.971 Milliarden an Sozialleistungen bezahlt.

den waren, deren Leitlinien in der Regierung und in der Führung der Faschistischen Partei entschieden wurden.

Die wohl offensichtlichste Konsequenz all dessen war, dass die nationale Sozialgesetzgebung nie eine universalistische Dimension erreichte. Ganz im Gegenteil schuf sie ein System, das einer „Art Harlekin-Kostüm“²¹ glich, in dem sich jede einzelne Berufskategorie mit ihren jeweiligen spezifischen Bedürfnissen widerspiegelte. Die Fragmentierung der Empfänger von Vorsorgeleistungen, die Begünstigungen, die Diskriminierung beherrschten in höchstem Maße die Sozialversicherungspolitik des Regimes, das vor allem danach trachtete, ihm politisch nahestehenden Leistungsempfänger „zu protegieren und zu umwerben“.²²

Bezeichnenderweise wurde in einer Publikation, die die Koordinaten des Sozialsystems in den frühen 40er Jahren aufzeigen sollte, in rechtfertigendem Ton geschrieben, dass das INFPS nicht „nur der höchste Organismus“ sei, „in dem zahlreiche Versicherungssektoren koordiniert und vereint sind, sondern auch ein sehr wirksames Mittel zum politischen Handeln ist, das sich von seinem Ziel, von seiner Struktur und seinen Methoden her mit der Doktrin des faschistischen Korporativstaates in perfektem Einklang befindet“.²³ Diese Aussage belegt bestens, was aus dem Institut geworden war: ein den politischen Beschlüssen des Regimes und seiner Partei untergeordnetes Organ.

Dabei bediente sich das Regime des PNF als einzigen Kanal, über den die Bürger „die Anerkennung ihrer Rechte im Bereich der Sozialleistungen und der Gesundheitsvorsorge“²⁴ erreichen konnten. Allgemeiner ausgedrückt: Während des Faschismus koexistierten Elemente der Repression, der Neutralisierung der Opposition, der Integration und der Akzeptanz. Die Möglichkeit, Zugang zu Vergünstigungen verschiedenster Natur zu haben, war „das zentrale Element eines Anpassungsprozesses“ globalen Charakters, bei dem die Partei die zentrale Rolle spielte.²⁵

Der Faschismus, der sich rühmte, eines der modernsten Sozialleistungssysteme Europas geschaffen zu haben, bediente sich eines vielgliedrigen Systems, in das alle Arbeitnehmer als Produktionsfaktoren (und nicht als Staatsangehörige) eingebunden waren; eines Systems, in dem die Versorgung mit Sozialleistungen eher den Kriterien der eigenen Konsolidierung entsprach als denen der sozialen Gerechtigkeit und der Bekämpfung von Armut und Bedürftigkeit.²⁶ Der Faschismus propagierte jede seiner Maßnahmen wie eine Verpflichtung des Landes dem *Duce* gegenüber; er benutzte die Wohlfahrtsprogramme für ein modernes System der sozialen Kontrolle, wobei er die „zugelassenen“ Leistungsempfänger zur Teilnahme zwang.

21 Domenico Preti, Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale (Infps), in: Victoria De Grazia/Sergio Luzzatto (Hg.), *Dizionario del fascismo*, Bd. I, Turin 2002, S. 695.

22 Mazzini, *Il sistema* (wie Fn. 17), S. 521.

23 Istituto nazionale fascista delle previdenza sociale, *La previdenza sociale*, Rom 1941, S. 7.

24 Mariuccia Salvati, *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in: *Passato e presente* 32 (1994), S. 25.

25 Corner, *Fascismo* (wie Fn. 7), S. 395 (Tim Mason aufgreifend).

26 Ebenda.

4. TERRITORIALE DYNAMIKEN UND DAS VORSORGESYSTEM ALS RESSOURCE

Bereits kurz nach dem Ersten Weltkrieg, bei der Einführung der Pflichtversicherung, zeichnete sich ab, dass ein dezentrales System geschaffen werden musste, um das Funktionieren der Sozialversicherung in den Provinzen im Einklang mit den Richtlinien der Zentralverwaltung garantieren zu können. Insbesondere seit den 30er Jahren aber erlangte die territoriale Strukturierung der Sozialversicherungsanstalt eine weitverzweigte Gliederung, und dies vor allem hinsichtlich des Ausbaus einer Kommunikationsachse zwischen dem Zentrum und der Peripherie des Landes. Die Reform von 1933 schließlich zielte auf eine Stärkung der Niederlassungen des Instituts in jeder einzelnen Provinz. Die ursprünglich aus einer Notwendigkeit zur Rationalisierung entstandene landesweite Vernetzung des INFPS war dann in der Zwischenkriegszeit als Kontrollkanal des Faschismus von großer Relevanz.

Vor allem anhand von Vorgängen in den Provinzen lässt sich das Wesen der Wohlfahrtspflege und ihres Verwaltungsorgans in der Zeit des Faschismus verstehen. Aus diesem spezifischen Blickwinkel wird zugleich die Dynamik der Interaktion zwischen den verschiedenen Parteien deutlich, die in die Sozialversicherung involviert waren. Dabei handelte es sich nicht nur um die Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber), sondern auch um die faschistische Partei, die eine grundlegende Rolle bei der Verteilung der Ressourcen aus der Sozialversicherung spielte.

In zahlreichen Niederlassungen des Instituts in den Hauptstädten der italienischen Provinzen häuften sich Fälle von Vertragsverletzungen und Veruntreuungen (z. B. bei der Festlegung der Invaliditätsrente), für die allein das faschistische Regime verantwortlich war. Das Regime wurde in mehreren Fällen primärer Bezugspunkt bei der Lösung von Versicherungsfragen und entschied über die Einstellung oder Kündigung lokaler Angestellter, indem es über den Parteisekretär politisch beeinflusste Nominierungen erzwang.

Die Besetzung des Instituts durch faschistisches Parteipersonal erwies sich aus verschiedenen Gründen als strategisch: erstens, weil das INFPS die größte Versicherungs- und Sozialanstalt war; zweitens, weil es mithin die Behörde war, die über die meisten und überdies schnell abrufbaren finanziellen Mittel verfügte; und drittens, weil das INFPS ein weitverzweigtes Netz von Niederlassungen und Zweigstellen besaß, über die ein effizientes Kontrollsystem auf nationaler Ebene aufgebaut werden konnte.

Die INFPS-Niederlassungen in den Provinzen erhielten so eine strategische Rolle bei den lokalen Verwaltungen sowie großen Einfluss auf das spezifische Kräftegleichgewicht in den Städten.

Oft kam es vor, dass die lokalen politischen Autoritäten ein Eingreifen der örtlichen INFPS zum Auffangen von Klassenkonflikten erbat, und dies nicht um des Ablaufs des normalen Versicherungs- und Fürsorgegeschäfts willen. Das Institut übte so eine relevante Funktion im Bereich der Regierungspolitik des Regimes aus, wobei es oft riskierte, die eigene Funktionalität dem Diktat der Partei und der faschistischen Regierung zu unterwerfen.

Zudem war das Institut auch ein bedeutender Partner bei oft nicht öffentlich gemachten Verhandlungen mit verschiedenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Institutionen: mit Wirtschafts- und Finanzeliten, hohen Ministerialbeamten, Repräsentanten der verschiedenen öffentlichen Anstalten, PNF-Funktionären, den Vertrauensleuten der Gewerkschaften und Mussolini höchst selbst.

Es war bedeutender Mittler bei der Verwaltung der finanziellen Reserven des Landes und der Vergabe von sozialen Vergünstigungen des Regimes und wurde so zum Ansprechpartner für zahlreiche Bitten um öffentliche Intervention von Seiten lokaler wie nationaler Kreise. Die diversen Akteure, die daran Interesse hatten, aus dem Geldfluss des Instituts zu schöpfen, verstärkten mittels Gesuchen ganzer Sozialkategorien ihren Einfluss auf generelle Entscheidungen.

5. FÜRSORGE UND PARTEI: DER FALL DER ENTE OPERE ASSISTENZIALI

Der Bereich der Wohlfahrtspflege ist in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Studien gewesen, durch die einige generelle Merkmale des Faschismus herausgearbeitet werden konnten. Dafür stehen beispielhaft die Untersuchungen über die Aktivitäten der *Ente Opere Assistenziali (EOA)* im urbanen Kontext sowie die Studien über die peripheren Einrichtungen der *Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia (ONMI)*, des Hilfswerks für Mutterschaft und Kindheit, dem im Bereich der Fürsorge sicherlich ambitioniertesten Projekt der Faschisten.²⁷

Im Fokus dieser Untersuchungen steht die Rolle der faschistischen Partei als wichtigstes Instrument des Regimes, mit dem das lokale und soziale wirtschaftliche Gefüge durchdrungen und für eigene Zwecke beeinflusst wurde²⁸. Während anderswo die Wohlfahrt „höchste staatliche Aufgabe“ war, entschied sich das Regime, diese Aufgabe der Partei und ihren Ortsverbänden anzuvertrauen²⁹. So wurde im

27 Vgl. insbesondere Silvia Inaudi, *A tutti indistintamente* (wie Fn. 10); dies., *Strategie politiche e processi di integrazione sociale a Torino negli anni Trenta*, in: Silvia Inaudi u. a. (Hg.), *L'organizzazione del consenso*, in: *Ricerche di storia politica*, n. F., 3 (2010), S. 325–29. Vgl. außerdem Tullia Catalan, *Fascismo e politica assistenziale a Trieste. Fondazione e attività dell'Ente Comunale di Assistenza (1937–1943)*, in: Anna Maria Vinci (Hg.), *Trieste in Guerra. Gli anni 1938–1943*, Trieste, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia, 1992; Anna Maria Vinci (Hg.), *Carità pubblica, assistenza sociale e politiche di welfare: Il caso di Trieste*, Trieste 2012; Vgl. auch Annalisa Bresci, *L'ONMI nel ventennio fascista*, *Italia Contemporanea*, 92 (1993); Maurizio Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera nazionale Maternità e Infanzia, 1925–1975*, Pisa 2008; Domenica La Banca, *Assistenza o beneficenza? La Federazione napoletana dell'ONMI (1926–39)*, in: *Contemporanea* 1 (2008); Dies., *Tra Stato e partito. Il governo dell'assistenza nelle periferie (1925–1945)*, in: Paul Corner/Valeria Galimi (Hg.), *Il fascismo in provincia. Articolazioni e gestione del potere tra centro e periferia*, Rom 2013.

28 Silvia Inaudi, *Strategie politiche* (wie Fn. 27), S. 325 ff.

29 David G. Horn, *L'Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in: Maria Luisa Betri u. a., *Il fascismo in Lombardia. Politica, economia e società*, Mailand 1989, S. 481.

März 1931, als Giovanni Giuriati Generalsekretär des PNF war, unter dessen Leitung die EOA als Sondereinrichtung der Partei gegründet. Diese Behörde ermöglichte in kürzester Zeit die Umwandlung des ursprünglich auf die Wintermonate beschränkten Hilfswerks *Opera Assistenza Invernale* („Winterhilfswerk“ – kurz OAI, eine seit 1930 den einzelnen Bezirksverbänden der Partei angegliederte und von den faschistischen Frauenverbänden gemanagte Organisation) in eine ständige und komplexe Einrichtung. Doch in Wirklichkeit hatte schon 1926 der Prozess eingesetzt, der darauf abzielte, der Partei die Leitung der Wohlfahrtseinrichtungen anzuvertrauen – ein Prozess, der zu einer Erweiterung der Aufgaben des PNF und zur Einbindung der Partei in das Sozialsystem Italiens führte.³⁰ Im Zuge dieser Entwicklung wurden – unter dem damaligen Generalsekretär des PNF Augusto Turati – die *Opere Assistenziali* (Hilfswerke – kurz OA) geschaffen, die „alle nicht zu den [kirchlichen] *Opere Pie* gehörenden Wohlfahrtsinitiativen koordinieren und unter der Schirmherrschaft der Partei vereinigen“ sollten. Im Jahre 1927 wurde im Parteipräsidium des PNF ein Referat für die Hilfswerke eingerichtet, das dem Büro für faschistische Frauenverbände unterstand.

Unter der Leitung von Giuriati nahm der Einfluss der Partei im Bereich der sozialen Fürsorge rasch zu und half bei der Konsolidierung des Faschismus in ganz Italien, was insbesondere angesichts der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise von großer Bedeutung war. Bereits im Oktober 1930 bekräftigte ein Rundschreiben von Giuriati die effektive Umgestaltung des Fürsorgesektors, durch die sich für die einzelnen Verbände der Partei (besonders für die faschistischen Frauenorganisationen) neue Aktionsbereiche eröffneten. Damit verbunden erging an die Verbände die Aufforderung, ihre auf einzelne Stadtbezirke bezogenen Wohlfahrtspraxis zugunsten einer umfassenderen Intervention aufzugeben. In dieser „Übergangsphase“, in der nur wenige finanzielle Mittel zur Verfügung standen³¹, wurden parallel zu den Hilfswerken der Partei spezifische Organisationen gegründet. Es handelte sich dabei um die zuvor schon erwähnten *Opera Assistenza Invernale* (OAI), die vor allem in den großen städtischen Zentren Norditaliens operierten und als Vorläufer der EOA betrachtet werden können.

Folgt man Inaudi, so war die Organisation der OAI nicht nur völlig von der Initiative der einzelnen Parteiverbände abhängig, sondern auch vom Netzwerk persönlicher Beziehungen zwischen der Partei und den lokalen Einrichtungen und war in vielen Fällen ein Indikator für das „sozioterritoriale und machtpolitische Gleichgewicht“.³² In der Tat wurden gerade in großen Städten wie Mailand oder Turin zahlreiche Institutionen und Wirtschaftsverbände mit dem Ziel mobilisiert, die Fürsorgeleistungen zu koordinieren und auszubauen. Diese beschränkten sich jedoch auf die Verteilung von Bedarfsgütern an die Ärmsten und Bedürftigsten in der Bevölkerung.

30 Pombeni, *Demagogia e tirannide* (wie Fn. 1), S. 138.

31 Die finanzielle Verfügbarkeit hing von den (knappen) Geldmitteln der Verbände und von den persönlichen Zuwendungen Mussolinis ab, nicht aber von den Finanzreserven des Innenministeriums. Vgl. Inaudi, *A tutti indistintamente* (wie Fn. 10), S. 51.

32 Ebenda, S. 52.

Zusammenfassend gesagt gab es zwei grundlegende Elemente, die die Entwicklung der OAI (und später der EOA) kennzeichneten: ihre enge Kopplung an rein politische Zwecke und ihre Fähigkeit, bürgerliche Kräfte einzubinden. Die EOA entstanden am 16. März 1931 mittels einer offiziellen Anordnung des Generalsekretariats der faschistischen Partei, die jedem Provinzverband die Gründung einer Hilfsorganisation befahl und den lokalen Parteisekretär mit ihrer Leitung betraute (mit einem zwar separaten, aber vom PNF abhängigen Haushalt). Anfangs auf die Kinderfürsorge beschränkt, dehnten die EOA aber nach und nach ihren Aktionsbereich aus. Mit dem neuen Generalsekretär des PNF Achille Starace (seit Dezember 1931) begann dann der systematische Ausbau der sozialen Fürsorge und gleichzeitig die Potenzierung der Rolle der faschistischen Partei in diesem Bereich³³. Im Verlauf des Jahres 1932 war schließlich die Strukturierung der EOA abgeschlossen:

Die EOA blieb eine parteiabhängige Organisation mit spezieller Verwaltung; die Zusammenarbeit mit der ONMI wurde in ganz Italien ausgebaut; mit der Leitung der Hilfswerke wurden die EOA-Provinzverbände betraut. Diese mussten sich um die Koordinierung der Fürsorgeleistungen in den Provinzen und die Verteilung der Einnahmen je nach Bedarf auf die einzelnen kommunalen Verbände kümmern. Die Aufgabenbereiche der EOA bezogen sich zwar vor allem auf Fürsorgeleistungen für Arbeitslose (aber auch andere Kategorien von Bedürftigen) und die Unterstützung bei Gesundheits- und Hygienefragen (darunter in erster Linie *la tutela della stirpe*, der „Schutz der Nachkommenschaft“, wofür der Ausbau der Ferienlager die Hauptinterventionsachse darstellte). Die wichtigsten Initiativen allerdings bestanden in Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung des Personals (mit eigens dafür eingerichteten Vorbereitungskursen bei den einzelnen Verbänden) und der Einführung eines Berechtigungsscheins für Fürsorgeleistungen. Dieses Dokument stellte ein bedeutendes Instrument zur sozialen Kontrolle dar und ermöglichte es der Partei, die Bevölkerung zu überwachen. Im Übrigen war jeder, der auf Hilfe angewiesen war, dazu gezwungen „die Vermittlung der faschistischen Einrichtungen in Anspruch zu nehmen: Denn der Berechtigungsschein wurde von den EOA ausgestellt“³⁴. Anspruch darauf hatte jeder Bedürftige.

Der Wirkungskreis der EOA war also weit gefasst: Die Behörde übernahm die Organisation von Sommerferienlagern für Kinder und die soziale Fürsorge für Arbeitslose in den Wintermonaten, sie kümmerte sich um Wohnungslose und besondere Kategorien von Bedürftigen. Allerdings unterlag die EOA einer doppelten – oft konfliktbehafteten – Kontrolle durch Parteileitung und Innenministerium (über die Präfekturen), trotz größtmöglicher administrativer Dezentralisierung, war hinsichtlich der Organisation ihrer Aktivitäten von Initiativen der Parteiverbände vor Ort abhängig und in jeder Kommune vertreten. Die Behörde war einer der wichtigsten Garanten für das reibungslose Funktionieren der Politik- und Parteimaschinerie im Faschismus. Die dazu durchgeführten Forschungen konzentrierten sich deshalb im Wesentlichen auf die Herausarbeitung der verschiedenen Aufgabenbereiche, die

33 Vgl. im Einzelnen, ebenda, S. 71–75.

34 Ebenda, S. 80.

der Behörde zugewiesen waren (von der Brotverteilung über die Verteilung finanzieller Mittel an Gemeinden, Wohltätigkeitskongregationen und Verbände, bis hin zu anderen Initiativen, darunter die Betreuung Alter und Behinderter sowie Kuraufenthalte). Weiterhin konzentrierte die Forschung sich auf die Analyse der Beziehungen und der Interaktion der Behörde mit anderen Einrichtungen (von den faschistischen Frauenverbänden und dem faschistischen Jugendverband *Opera Nazionale Balilla* bis zur ONMI); auf die Finanzierungsmodalitäten und die Herkunft der finanziellen Mittel, die der EOA zufließen (von Seiten der faschistischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, aus den Fonds der Kommunen oder von privaten Quellen, aus Zuwendungen Mussolinis und in einigen Fällen sogar Gelder kirchlicher Organisationen); über die Leistungsempfänger (auch unter Berücksichtigung der Rolle, die die Einrichtung hinsichtlich der Deckung der bestehenden „Lücken“ im Versicherungssystem einnahm). Die Untersuchungen zur EOA haben auch – zumindest teilweise – die Erwartungshaltungen aufgezeigt, die sich bei den Leistungsempfängern herausgebildet hatten, und zwar vor allem hinsichtlich des politischen und klientelistischen Charakters der Fürsorgeleistungen seitens der EOA.

Am Beispiel der Stadt Mailand zeigt sich ganz konkret, welche Rolle die Behörde im Zeitraum zwischen 1931 und 1937 im Alltag vieler Bürger der Stadt spielte. Hier werden verschiedene Widersprüche zwischen Partei und Staat deutlich, zwischen dezentraler Präsenz und Aktion sowie zentraler Kontrolle, zwischen Fürsorge- und Vorsorgemaßnahmen, zwischen „Strategien zur politischen Konvertierung und Klientelismus“³⁵. Durch die Folgen der Weltwirtschaftskrise und die unzureichende Arbeitslosenversicherung kam den Fürsorgediensten der Partei besondere Bedeutung zu. Die ursprünglich auf den Winter beschränkten Wohlfahrtsleistungen wurden so wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der anhaltenden Nachfrage der Mailänder Bevölkerung zu einer ständigen Einrichtung.

Eine ähnliche Dynamik ließ sich in Turin während der 30er Jahre beobachten. Hier führten vor allem die Nachwirkungen der Weltwirtschaftskrise zu einer Potenzierung der staatlichen Fürsorgeleistungen. In dieser Situation engagierte sich vor allem der Bezirkssekretär für den Ausbau der Leistungen vor Ort und die Behörde wurde so in kürzester Zeit zum „Aushängeschild des Turiner Faschismus“ und zu einem wichtigen Mittel bei der Bildung des bürgerlichen Konsens³⁶.

Die Aktivitäten der EOA umfassten sowohl die Bewilligung von Gütern für den Grundbedarf (Lebensmittel, Kleidung) für bedürftige Familien als auch andere Probleme, bei denen die Partei intervenierte oder vermittelte, beispielsweise die Lösung von Wohnproblemen, die Bezahlung der Steuern, den Abschluss von Verträgen mit Einzelhändlern hinsichtlich der Verteilung von Gütern des Grundbedarfs, die medizinische Grundversorgung durch den Hausarzt oder die Betreuung von Kindern in Ferienlagern (gerade dieser Sektor stellte „den fortschrittlichsten Aspekt der Wohlfahrtspolitik dar, mit der die EOA betraut war“³⁷). Weiterhin diente die

35 Horn, *L'Ente Opere Assistenziali* (wie Fn. 29), S. 481.

36 Inaudi, *Strategie politiche* (wie Fn. 27), S. 326. Im Detail sei verwiesen auf Inaudi, *A tutti indistintamente* (wie Fn. 10), S. 82–101.

37 Ebenda, S. 121.

EOA der Partei bei der Kontaktaufnahme zu den städtischen Eliten und den katholischen Gruppen Turins. Durch die Behörde und durch das Netz ihrer sozialen Fürsorgedienste, die „die traditionellen Formen der Versicherungs- und Sozialleistungen innerhalb der Stadtviertel langsam ablösen“³⁸, gelang es dem PNF, seinen politischen Einflussbereich und seine Machtposition in der Stadt zu konsolidieren. So entstanden in den einzelnen Stadtvierteln immer mehr Bezirksämter der EOA, der Radius ihrer Tätigkeiten – und damit auch die Kontrolle – weitete sich immer mehr aus (der Bezug von Fürsorgeleistungen implizierte, detaillierte Informationen über die persönliche Situation liefern zu müssen)³⁹. Indem man die Vergabe von Fürsorgeleistungen weithin bekannt machte, wurde aber nicht nur ein bedeutendes Werk der Propaganda vollbracht, sondern auch Faschisten der ersten Stunde integriert, die als Hilfskräfte in die Tätigkeiten der Behörde eingebunden wurden. Auf diese Weise verwirklichte sich jener Prozess der Ideologisierung der Sozialfürsorge und der Politisierung des für sie tätigen Personenkreises, der in der Folgezeit wichtige Auswirkungen hatte.

Die Untersuchungen zu den beiden großen Stadtzentren Mailand und Turin zeigen einige gemeinsame Probleme und Widersprüche: Klientelismus, Partikularismus, Begünstigung, Korruption, Ineffizienz und die Bürde veralteter sozialer Praktiken und Bräuche. Trotzdem trug die Wohlfahrtspolitik zur sozialen Akzeptanz des Faschismus.

Aus der Darstellung der Ereignisse sind ganz allgemein die grundsätzlichen Widersprüche hervorgegangen, die sich zwischen den Prozessen der Rationalisierung und der Beibehaltung der traditionellen Regierungssysteme der Gesellschaft, zwischen den Anstößen zur Schaffung eines universalistischen Systems und dem Beharren auf individualistischen Praktiken und Verhaltensweisen zeigten⁴⁰.

Das erneute historiographische Interesse für diesen Abschnitt in der Geschichte der Wohlfahrtspolitik verbindet sich mit dem Studium des Eindringens des PNF in private Bereiche, der Möglichkeit für das Regime, durch die Verabschiedung bestimmter sozialer Maßnahmen eine erhöhte Zustimmung innerhalb der Gesellschaft zu erzielen. Es bestätigt sich so die entscheidende und neue Rolle, die die Partei bei der Organisation und Verwaltung der Sozialfürsorge und im gesamten Bereich der nationalen Sozialpolitik in den zentralen Jahren der Modernisierung des Landes übernahm.

38 Inaudi, *Strategie politiche* (wie Fn. 27), S. 327.

39 Um Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, war es notwendig, eine detaillierte Aufstellung der finanziellen Verhältnisse und des Gesundheitszustandes sämtlicher Familienmitglieder abzuliefern. Außerdem wurden die Anträge zum Bezug von Fürsorgeleistungen allen faschistischen Behörden vorgelegt. War die Leistung einmal gewährt, mussten sich die Arbeitslosen täglich beim Arbeitsamt melden. (vgl. Corner, *Fascismo* (wie Fn. 7), S. 398).

40 Es hat sich herausgestellt, – Alberto Preti/Cinzia Venturoli, *Fascismo e stato sociale*, in: Vera Zamagni (Hg.), *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo a oggi*, Bologna 2000, S. 736 – dass zu den Instrumenten der Sozialpolitik, die zur Bildung des Mythos Mussolinis und zur Förderung individualistischer und pietistischer Verhaltensweisen beitragen sollten, auch das Sondersekretariat des Duce gehörte.

Die Untersuchung der faschistischen Sozialpolitik und die Schilderung der zentralen Rolle der Partei ist wichtig für die Erforschung der „Wurzeln des Sozialstaates italienischer Art“⁴¹. Angesichts der im Laufe der Geschichte der Republik ständigen Wiederkehr von Problemen, die mit der partikularistischen und korporativen Natur des italienischen Staates⁴² verbunden sind, ist diese Analyse von außerordentlicher Bedeutung. Hinsichtlich der spezifischen Merkmale nationaler Sozialpolitik, war die Rolle der Partei entscheidend. Damit ist der PNF als „bürokratisch-administrativer Organismus“ und als „eine Wohlfahrts-Partei“ zu kennzeichnen.⁴³

- 41 Maurizio Ferrera, *Welfare all'italiana: un'introduzione*, in: ders. u. a., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venedig 2012, S. 7. Über die Zentralität des Faschismus für die Charakteristiken des italienischen Sozialstaats sei verwiesen auf Salvati, *Lo Stato sociale* (wie Fn. 24). Siehe auch Maria Sophia Quine, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, New York 2002.
- 42 Diesbezüglich wird verwiesen auf Sabino Cassese, *L'Italia una società senza Stato?* Bologna 2011.
- 43 Renzo Martinelli, *Il Partito nazionale fascista come organismo burocratico-amministrativo*, in: *Passato e Presente* 6 (1984), S. 188.