

Chiara Giorgi

# Das faschistische System der sozialen Vorsorge im Spannungsverhältnis zwischen autoritären Maßnahmen und sozialer Integration

- |   |   |   |                                 |
|---|---|---|---------------------------------|
| 1 | Forschungslage  | 3 | Die Sozialpolitik im Faschismus |
| 2 | Die Sozialpolitik der dreißiger Jahre<br>in Europa und in den USA | 4 | Abschließende Überlegungen      |

**Riassunto:** Il saggio ripercorre alcuni passaggi fondamentali inerenti lo sviluppo dello Stato sociale italiano durante gli anni del fascismo, inquadrandoli tanto nel dibattito storiografico più recente, quanto nell'ambito di alcune *issues* nazionali e internazionali. In questo senso le politiche assicurative e previdenziali fasciste verranno prese in esame sia nel contesto più complessivo della crescita delle politiche sociali degli anni Trenta (europee e non solo), sia in riferimento alle principali istituzioni italiane (in primis l'INFPF, l'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale). In particolare il testo è teso a mettere in evidenza la centralità dell'esperienza fascista rispetto al consolidamento storico del *welfare* nazionale, i cui connotati originali si collocano proprio negli anni di costruzione del regime. Il periodo fascista pose infatti le basi di quel sistema cosiddetto „particolaristico-clientelare“ che si sarebbe poi sviluppato e intensificato nel secondo dopoguerra e che rappresenta, secondo varie voci storiografiche, il tratto più distintivo della vicenda italiana. I dati conclusivi che emergono sono che, in relazione ad una media europea, l'Italia riuscì a recuperare sotto il profilo quantitativo, aumentando la spesa per la sicurezza sociale e il grado di copertura assicurativa. Tuttavia, la cifra impressa dal regime al welfare nazionale ne avrebbe segnato gli sviluppi successivi, facendo emergere la centralità dell'esperienza fascista in ordine alle caratteristiche (e alle dimensioni) di quest'ultimo. Secondariamente, la riorganizzazione avvenuta sotto il fascismo dell'ambito assicurativo e previdenziale – in ordine all'estensione delle forme di tutela, del numero degli assistiti e soprattutto in materia di sistematizzazione – riguardò per lo più gli aspetti gestionali. Invariata restò una politica di differenziazione delle spettanze che anzi venne accentuata e utilizzata dal regime ai fini del controllo sociale. Il fascismo infatti moltiplicò forme e regimi assicurativi diversi e differenziati, nella misura, nella qualità e nel tempo. La ricostruzione delle vicende previdenziali italiane nel periodo tra le due guerre è così inserita in un

---

**Hinweis:** Übersetzung von G. Kuck.

più ampio contesto sia geografico (europeo e d’Oltreoceano), sia economico, politico e sociale.

**Abstract:** This paper traces some of the fundamental stages in the development of the Italian welfare state during the years of Fascism, contextualizing them both within the most recent historiographical debate and in the light of some national and international issues. As such, the national insurance and welfare policies of the Fascists are examined both within the more general context of the expansion of social policy during the 1930s (in Europe and elsewhere) and with reference to the principal Italian institutions (above all INFPS, the Istituto nazionale fascista di previdenza sociale- Fascist National Institute for Social Welfare). Above all, the text aims to highlight the central importance of the Fascist experience with respect to the historical consolidation of the Italian welfare system, whose original structure dates back to the period when the regime was established. The Fascist period laid the foundations for the so-called „individualistic-clientelist“ system later developed and intensified during the post-war period and that represents, according to various historiographical voices, the most distinctive feature of the Italian experience. The conclusive facts that emerge are first that, compared to the European average, Italy succeeded in catching up in quantitative terms, increasing expenditure on social welfare and the extent of insurance coverage. However, the imprint conferred on the national social security system by the regime influenced its later development, demonstrating the central role of Fascism in determining its characteristics (and dimensions). Second, the reorganization under Fascism of the national insurance and welfare system – extending forms of coverage, increasing the number of people covered and above all systematizing it – mainly concerned management aspects. The policy of differentiating between degrees of entitlement remained unchanged or more accurately was accentuated and exploited by the regime as a form of social control. Fascism multiplied the number of diverse and differentiated forms and regimes of insurance in terms of their extent, quality and duration. The reconstruction of the history of Italian welfare during the inter-war period thus belongs to a broader context, both geographical (European and North American) and economic, political and social.

Der Beitrag behandelt einige wichtige Knotenpunkte, die die Entwicklung des italienischen Sozialstaats im Faschismus betreffen, und ordnet sie sowohl in die jüngere historiographische Debatte als auch in einen größeren nationalen und internationalen Problemzusammenhang ein. Untersucht wird die faschistische Politik der sozialen Vorsorge also einerseits aus dem umfassenderen Blickwinkel der Zunahme der sozialpolitischen Maßnahmen in den 30er Jahren nicht nur in Europa, andererseits mit Bezug auf die wichtigsten italienischen Sozialversicherungsträger, für die hier beispielhaft das *Istituto nazionale fascista di previdenza sociale* (INFPS) stehen soll.

1. Bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts richtete sich die Aufmerksamkeit der Historiker nur partiell auf die faschistische Sozialpolitik in den 20er und vor allem in den 30er Jahren.<sup>1</sup> Seit dem Ende des vergangenen Jahrhunderts haben die Studien zugenommen, so dass es nun möglich ist, die langfristigen Einflüsse des Regimes auf das italienische System der sozialen Sicherheit genauer zu fassen.<sup>2</sup> Verschiedene Faktoren haben zu diesem Wandel beigetragen. Ganz allgemein ist es zu einem Perspektivwechsel in der historischen Deutung des Faschismus gekommen. Überwunden wurde die konsolidierte Ansicht, die die Initiativen des Faschismus in diesem Bereich insofern unterschätzte, als sie ihnen ausschließlich die Organisation des Konsenses und die Aufgabe der sozialen Kontrolle zuschrieb. Gleichzeitig entwickelte sich ein neues Bewusstsein von den historischen Wurzeln des nationalen Wohlfahrtsstaats, das den Prozess der Herausbildung seiner Grundstrukturen gerade in die Jahre der Konsolidierung des Regimes legte.

Seit den frühen 90er Jahren hat die Wahrnehmung, dass die faschistische Politik eine zentrale Rolle für die Ausgestaltung des italienischen Sozialstaats spielte, zahlreiche historische Rekonstruktionen geleitet.<sup>3</sup> Daneben traten zwei weitere entscheidende Faktoren. Der erste besteht in der „Entdeckung“, dass der Partito nazionale fascista bei den sozialpolitischen Entscheidungen eine wichtige Rolle spielte; der zweite hängt mit der allgemeineren Debatte zur Frage des Konsenses zusammen.<sup>4</sup>

---

1 Vgl. im Einzelnen C. Giorgi, Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico, in: P. Mattera (a cura di), *Momenti di welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma 2012, S. 55–64; Dies., *Le politiche sociali del fascismo*, in: *Studi storici* 1 (2014), S. 93–107.

2 Die wichtigsten Studien aus den 80er Jahren seien hier erwähnt: D. Preti, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma 1980; Ders., *La modernizzazione corporativa (1922–1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, Milano 1987; F. Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in: A. Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie fra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna 1980, pp. 447–553; G. Melis, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano (1923–1943)* und F. Bonelli, *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano in una visione di lungo periodo*, in: *INPS, Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture. Atti del Convegno, Roma 9–10 novembre 1988* (supplemento al n. 1 di „Previdenza sociale“, Roma 1989), pp. 132–156.

3 M. Salvati, *Lo Stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, in: *Passato e presente* 32 (1994), S. 24. Von den wichtigsten Studien der 90er Jahre, die dem Thema gewidmet sind oder wertvolle Hinweise enthalten, sei hier verwiesen auf F. Bonelli, *Appunti sul „Welfare State“ in Italia*, in: *Studi storici* 2–3 (1993), S. 669–680; D. Preti, *Il nodo del Welfare State italiano*, in: *Italia contemporanea* 194 (1994), S. 85–99; M. Degl'Innocenti, *La società unificata. Associazione, sindacato, partito sotto il fascismo*, Manduria-Roma-Bari 1995; L. Gaeta, *L'Italia e lo Stato sociale. Dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, in: G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996, S. 227–254; A. Cherubini/I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano 1998; F. Girotti, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma 1998; S. Sepe, *Le amministrazioni di sicurezza sociale nell'Italia unita (1861–1998)*, Milano 1999.

4 Kritische und problemorientierte Überlegungen zum Konsens vgl. in P. Corner, *Fascismo e controllo sociale*, in: *Italia contemporanea* 228 (2002), S. 381–405; R. Pergher/G. Albanese, *Intro-*

Über die zentrale Bedeutung des faschistischen Regimes hinaus trat dabei auch der Aspekt der Kontinuität in den Blick. Dank weiterer zahlreicher analytischer Anregungen interdisziplinärer Natur hat die historische Forschung schließlich unternommen, die faschistische Erbschaft des nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen „Systems“ der sozialen Sicherheit aufzuarbeiten und damit die Lücke zu füllen, die G. A. Ritter Mitte der 90er Jahre im Vorwort zur italienischen Ausgabe seiner „Geschichte des Sozialstaats“ in einem allgemeineren Zusammenhang beklagte.<sup>5</sup> Insbesondere wurde hervorgehoben, dass die Fundamente „jenes ‚partikularistisch-klientelistischen‘ Wohlfahrtssystems, wie es sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickeln und festigen sollte“, in faschistischer Zeit gelegt worden waren, und dass es sich dabei um das hervorstechendste Merkmal des italienischen Modells handelte.<sup>6</sup>

Im Gefolge sozialwissenschaftlicher Arbeiten, die die Entwicklung des westlichen Sozialstaats in vergleichender Perspektive untersuchten, hat sich für den italienischen Fall ergeben, dass gerade der Faschismus den nationalen Sozialstaat entscheidend prägte. Insbesondere in den 30er Jahren erfolgte – hinsichtlich der Art der Leistungen, der Zahl der Anspruchsberechtigten und insbesondere der organisatorischen Konsolidierung – eine beträchtliche Ausweitung der sozialen Vorsorge durch das Regime mittels „einer dichten normativen Stratifizierung, die zwischen den Anspruchsberechtigungen der verschiedenen Gruppen sorgfältig differenzierte“.<sup>7</sup> In der Differenzierung hat man in der Tat den Aspekt gesehen, der bei der faschistischen Zentralisierung des Systems der sozialen Vorsorge in die drei großen Träger öffentlichen Rechts (INFPs, INFAL, INAM) vorherrschend gewesen sei.

Auf dieser Grundlage haben die immer zahlreicheren Forschungen das Zusammenspiel von lokaler und nationaler Ebene und das Feld der sozialen Pflege- und Unterstützungsleistungen<sup>8</sup> eingehender untersucht und dabei Thematiken zur

---

duction. *Historians, Fascism, and Italy Society: Mapping the Limits of Consent*, in: Dies. (ed.), *In the Society of Fascists. Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York 2012, S. 1–28.

5 Ritter, *Storia* (wie Anm. 3).

6 M. Ferrera, *Il Welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna 1984, S. 36. Vgl. überdies U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, und M. Paci, *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, beide in: U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari 1984, pp. 297–326. Zuletzt M. Ferrera/V. Fargion/M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia 2012.

7 Ferrera, *Il Welfare state* (wie Anm. 6), S. 35.

8 Vgl. insbesondere S. Inaudi, *A tutti indistintamente: l'Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna 2008; Dies., *Strategie politiche e processi di integrazione sociale a Torino negli anni Trenta* in: Dies./F. Bernardinello/M. Busti, *L'organizzazione del consenso, premessa di S. Cavazza*, in: *Ricerche di storia politica* 3 (2010), S. 325–329; T. Catalan, *Fascismo e politica assistenziale a Trieste. Fondazione e attività dell'Ente Comunale di Assistenza (1937–1943)*, in: A. M. Vinci (a cura di), *Trieste in Guerra. Gli anni 1938–1943*, Trieste 1992, S. 385–420; E. Vezosi, *Tra vecchio e nuovo: l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia, 1945–1954*, in: P. M. To-

Geschlechtergeschichte aufgegriffen (vor allem mit Blick auf die Rolle der Frau im Rahmen der verschiedenen sozialpolitischen Maßnahmen, auf die Zentralität der Bevölkerungspolitik, auf den nachhaltigen Einfluss des Familismus, auf die Politisierung und Professionalisierung der Frauen, die im System der sozialen Vor- und Fürsorge arbeiteten).<sup>9</sup>

2. Unter diesen Prämissen soll die faschistische Sozialpolitik in den Prozess der „Great Transformation“ (Karl Polanyi) der 30er Jahre mit dem Ziel eingeordnet werden, die Krisenmomente der liberalen politischen Institutionen und die neuen, weltweit angewandten Strategien zur Gesellschaftslenkung herauszuarbeiten. Auf welcher Basis – so lässt sich auch provokatorisch fragen – konnten Polanyi oder Gramsci Ähnlichkeiten zwischen den entstehenden faschistischen Regimen und dem *New Deal* entdecken?

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 hatte bekanntlich entscheidende Auswirkungen auf die jeweiligen nationalen ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen vor allem unter dem Aspekt der neuen sozialpolitischen Maßnahmen, die sowohl von den totalitären als auch den demokratischen Staaten in Angriff genommen wurden. Die enormen Schwierigkeiten, mit denen die Marktwirtschaft zu kämpfen hatte, führten dazu, dass die Rolle des Staates im ökonomischen und sozialen Leben der nationalen Gesellschaften aus einer neuen Perspektive hinterfragt wurde. Polanyi selbst verwies auf die Ähnlichkeit zwischen den neuen Regimen des Faschismus, des Sozialismus und des *New Deal*: Beide seien durch die Abkehr von den Prinzipien des *laissez faire* und die Anwendung neuer sozialpolitischer Maßnahmen gekennzeichnet.

---

ninelli/B. Cuderi/A. Dugulin/G. Melinato/A. M. Vinci, Trieste Anni Cinquanta. La città reale. Economia, società e vita quotidiana a Trieste, 1945–1954, Trieste 2004; M. Minesso (a cura di), Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925–1975, Bologna 2007, und insbesondere in F. Cosmai, La Federazione provinciale dell'Onmi a Venezia durante il fascismo. 1926–1943; M. Bettini, Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera nazionale Maternità e Infanzia, 1925–1975, Pisa 2008; D. La Banca, Assistenza o beneficenza? La Federazione napoletana dell'ONMI (1926–39), in: Contemporanea 1 (2008), S. 47–72; Dies., Tra Stato e partito. Il governo dell'assistenza nelle periferie (1925–1945), in: P. Corner/V. Galimi, Il fascismo in provincia. Articolazione e gestioni del potere tra centro e periferia, Roma 2014, S. 113–130; Dies., Welfare in transizione. L'esperienza dell'ONMI (1943–1950), Napoli 2013. Vgl. überdies A. M. Vinci (a cura di), Carità pubblica, assistenza sociale e politiche di welfare: Il caso di Trieste, Trieste 2012.

<sup>9</sup> R. Nunin/E. Vezzosi (a cura di), Donne e famiglie nei sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto, Roma 2007. Vgl. überdies E. Vezzosi, Madri e lavoratrici: l'ONMI nel periodo fascista, in: S. Soldati/M. Palazzi (a cura di), Lavoratrici e cittadine nell'Italia contemporanea, Bologna 2000, S. 193–224, und Dies., Maternalism in a Paternalist State: The National Organization for the Protection of Motherhood and Infancy in Fascist Italy, in: M. Van Der Klein/R. J. Plant/N. Sanders/L. Weintrob (ed.), Maternalism Reconsidered: Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twenty Century, New York 2012, S. 190–204.

net.<sup>10</sup> Gleichwohl gab es offensichtliche Unterschiede zwischen dem autoritär-totalitären faschistischen Paradigma einerseits und dem demokratischen Modell in seiner europäischen wie US-amerikanischen Variante (in sowohl sozialdemokratischer als auch liberaldemokratischen Ausprägung) andererseits. Es gab also Unterschiede in dem, was Pietro Costa als „Sinnrichtung der jeweiligen ‚Versuche‘“ bezeichnet hat.

Im Fall der autoritären und faschistischen Regime ordneten sich die innovativen sozialpolitischen Initiativen und neuen Systeme der sozialen Sicherheit in die nationalistisch-imperialistischen Expansionsstrategien und die „Verteidigung der rassischen Volksintegrität“ ein, während die liberal- und sozialdemokratischen Ansätze zumindest theoretisch einem „Freiheitsprinzip“ folgten, das „die staatliche Eingriffsgewalt“ dazu nutzte, „um den Emanzipationsprozess des Einzelindividuums zu unterstützen.“<sup>11</sup> Bei dem Versuch, sozialpolitische Gemeinsamkeiten und Berührungspunkte hinsichtlich der Maßnahmen zur Krisenlösung herauszuarbeiten, kann und darf es nicht darum gehen, diese Unterschiede zu leugnen, auf die auch die komparativ ausgerichtete Geschichtsschreibung seit längerem verwiesen hat. Für das faschistische Italien (wie auch für das nazionalsozialistische Deutschland) handelte es sich im sozialpolitischen Zusammenhang darum, eine aktive Loyalitätshaltung herbeizuführen, die in Überwindung der alten autoritären Regime des 19. Jahrhunderts und unter Ausschaltung der Ebene der individuellen Rechte und Freiheiten „den Einzelnen in den staatlichen Einrichtungen“ aufgehen ließ.<sup>12</sup>

Zunächst seien kurz die gemeinsamen Züge skizziert. Bereits der Beobachter seiner Zeit Gramsci bietet uns in seinen *Gefängnisheften* wertvolle Schlüssel zur Deutung der Ähnlichkeiten zwischen Amerikanismus (dem „neuen Industrialismus“) und Faschismus.<sup>13</sup> Seiner Ansicht nach versuchten beide mit einem korporativen Konfliktlösungsansatz und mit der Anbahnung einer „programmatischen Ökonomie“ auf die Krise des liberalen Systems zu antworten. Sie besaßen für ihn einen regressiven Charakter, gaben also keine Anstöße zu einer fortschrittlichen Entwicklung des Gesellschaftssystems, übten vielmehr einen stabilisierenden Einfluss auf die bestehenden krisengeschüttelten Verhältnisse aus. Trotz seiner absolut regressiven Natur nahm der Faschismus gleichwohl mehr oder weniger tiefgreifende Veränderungen an den Wirtschaftsstrukturen im Nachkriegsitalien vor, die der Produktionsplanung ein größeres Gewicht verliehen. Keineswegs also bot sich hier ein starres Bild ohne ratio-

**10** K. Polanyi, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Baden-Baden 1978, S. 324.

**11** P. Costa, *Civitas, Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 4: *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari 2001, S. 431.

**12** L. Mannori/B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, S. 484–489.

**13** A. Gramsci, *Quaderni del carcere. Edizione critica dell'Istituto Gramsci*, a cura di V. Gerratana, Torino 1975, *Quaderno 22: Americanismo e fordismo*, S. 2139–2181; vgl. die deutsche Übersetzung: *Ders., Gefängnishefte*, Bd. 9, hg. von P. Jehle, K. Bochmann, W. F. Haug unter Mitwirkung von R. Graf, *Zweiundzwanzigstes Heft: Amerikanismus und Fordismus*, S. 2063–2101.

nale Momente, wie ja auch das aus der Untersuchung der amerikanischen Situation gewonnene gesellschaftliche und ökonomische Panorama weder erstarrt noch irrational war. Beide Phänomene kennzeichnete nach Gramsci eine grundlegende Ambivalenz und Zweideutigkeit, die der bürgerlichen Moderne – überhaupt der Moderne vor allem während einer organischen Krise – eignete, in der Archaismus und Innovation zusammenspielen. Sowohl im Faschismus als auch im Amerikanismus ließen sich an und für sich rationale (progressive) Elemente erkennen, die sich allerdings in einen entschieden regressiven politisch-gesellschaftlichen Rahmen einfügten. Den Untergrund bildete eine in der Nachkriegszeit einsetzende allgemeine Autoritätskrise in Form einer Hegemoniekrise, d. h. einer Krise des Staates in seiner Gesamtheit. In Italien wurde damit Raum frei für „die Aktivität obskurer Mächte, repräsentiert durch die Männer der Vorsehung oder mit Charisma“, die den Prozess lenkten.<sup>14</sup> Sie einte die Zugehörigkeit zu den herrschenden Kräften der alten, krisengeschüttelten Gesellschaft und die Abneigung gegen die demokratische Dimension der Modernität. Aus dem Schulterschluss zwischen diesen Kräften und dem Regime Mussolinis gingen die korporatistischen Bestrebungen hervor. Es handelte sich dabei um ein exemplarisches Programm für einen von oben gelenkten Transformationsprozess, den die objektiven Entwicklung der materiellen Bedingungen unvermeidlich gemacht hatte. Die vorgenommenen Eingriffe richteten sich also auf das Ziel, den Kern der kapitalistischen Produktionsweise und gesellschaftlichen Verhältnisse zu bewahren. In diesem Sinne stellten Faschismus und Amerikanismus analoge defensive Antworten (verstanden als passive Revolution) auf die Krise des liberalen Systems mit dem Ziel der Stabilisierung einer Gesellschaftsform dar, die keinerlei Entwicklungspotential mehr besaß.

Jenseits der Unterschiede, derer sich auch Gramsci bewusst war, lassen sich mit dem Vergleich zwischen Italien und den Vereinigten Staaten wichtige Elemente fassen, die dazu dienen können, die Genese der faschistischen Sozialgesetzgebung einzuordnen. Angesichts der Unzulänglichkeit der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen liberaler Prägung ging es nämlich allgemeiner darum, mit einer neuen Politik des staatlichen Eingriffs die sozialpolitischen Strukturen des 19. Jahrhunderts zu überwinden. Der Korporatismus bildete dabei den wichtigsten Konvergenzpunkt zwischen den faschistischen Plänen und den amerikanischen *New Deal*-Konzepten. In beiden Fällen neigte man einem Regierungssystem zu, das mit dem Ziel einer neuen sozialen Integration die „funktionale Koordination der Wirtschaftsinteressen unter staatlicher Aufsicht“ anstrebte.<sup>15</sup> Hier wie dort richtete man

---

<sup>14</sup> Ders., *Quaderno 13*, ebd., S. 1603 und 1619f.; zitiert nach der deutschen Ausgabe Ders., *Gefängnishefte*, Bd. 7, hg. von K. Bochmann, W.F. Haug, P. Jehle unter Mitwirkung von R. Graf, G. Kuck, Hamburg 1996, Heft 13, S. 1578, 1592f. Vgl. dazu A. Burgio, *Gramsci storico. Una lettura dei „Quaderni del carcere“*, Roma-Bari 2003; Ders., *Gramsci. Il sistema in movimento*, Roma 2014.

<sup>15</sup> Zum Vergleich im Detail M. Vaudagna, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933–1941)*, Torino 1981; Zitat auf S. 210. Vgl. auch A. Kessler-Harris/M. Vaudagna (ed.), *Democracy and Social Rights in the „Two Wests“*, Torino 2009.

sich also auf die Wirtschaftskonzentration, die Kartellbildung, den mittel- und langfristigen staatlichen Eingriff in das Wirtschaftsleben durch den Aufbau neuer Körperschaften – man denke nur an das *Istituto mobiliare italiano* (IMI) und das *Istituto per la ricostruzione italiano* (IRI) in Italien sowie an die *Reconstruction Finance Corporation* (RFC) in den Vereinigten Staaten – und die Erhöhung der Staatsausgaben durch ein umfassendes Programm öffentlicher Arbeiten zur Eindämmung der wachsenden Arbeitslosigkeit; ebenso erhielt der Zufluss öffentlicher Gelder in die Kriegsproduktion in beiden Ländern Auftrieb.

Die Weltwirtschaftskrise führte also in Italien und in den Vereinigten Staaten zur Herausbildung umfassenderer Systeme der sozialen Vorsorge, wobei ein wesentlicher Unterschied darin bestand, dass sich Roosevelts Sozialpolitik zumindest theoretisch<sup>16</sup> an der universalistischen Idee der *social security* ausrichtete, während in Italien eher partikularistische und berufsgruppenbezogene Maßnahmen zum Tragen kamen.<sup>17</sup> Ähnliche Tendenzen zeigten sich überdies im weiteren europäischen Zusammenhang. Sie zielten auf eine Neugründung des bürgerlichen Europa im Anschluss an einen „Niedergang des parlamentarischen Einflusses“ („decay of parliamentary influence“) mit der gleichzeitigen „Hinwendung zum Korporatismus“ („evolution toward corporatism“). Wie Charles S. Maier hervorgehoben hat, vollzog sich in der Zwischenkriegszeit der Übergang zu einem Regierungssystem, das „sought consensus less through the occasional approval of a mass public than through continued bargaining among organized interests“.<sup>18</sup>

**16** Über die Grenzen des US-amerikanischen Sozialstaats vor allem in Hinblick auf die Frauen vgl. die wichtige Studie von T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge 1992.

**17** Über den *New Deal* vergl. jetzt I. Katznelson, *Fear Itself. The New Deal and the origins of our time*, New York 2013; K. K. Patel, *The New Deal. A Global History*, Princeton NJ 2016; J. Cowie, *The Great Exception. The New Deal and the Limits of American Politics*, Princeton-Oxford 2016.

**18** C. S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, New Jersey 1975, Ausdrücke S. 9, Zitat S. 10. Während nach Maier die Politologen möglicherweise den Ausdruck korporatistisch durch „pluralistisch“ ersetzt sehen möchten, meint er, dass „this notion usually suggests a free competition among social forces“; ebd., Anm. 9. Zu anderen Blickwinkeln vgl. P. Santomassimo, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma 2006; I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007; M. Pasetti, *L'Europa corporativa. Una storia transnazionale tra le due guerre mondiali*, Bologna 2016. Interessant sind schließlich die Beziehungen (und die ambivalente, zwischen Bewunderung und Beunruhigung schwankende Haltung gegenüber dem faschistischen Korporatismus) zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation und dem Faschismus; vgl. dazu S. Gallo, *Dictatorship and international organizations. The ILO as a „test ground“ for fascism*, in: S. Kott/J. Droux (ed.), *Globalizing social rights. The ILO and beyond*, Basingstoke 2013, pp. 153–171; S. Gallo, *Albert Thomas e il sindacato in Italia. Il Bureau International du Travail, la Confederazione Generale del Lavoro e il corporativismo fascista*, in: *Contemporanea* 2 (2017), pp. 263–285. Vgl. jetzt auch I. Stolzi, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in: *Quaderni fiorentini* 46 (2017), S. 241–291.

Es ist in dieser Hinsicht bezeichnend, dass im italienischen Zusammenhang auch der Faschismus Formen eines „realisierten Korporatismus, d. h. [einer] Kolonisierung des politischen Entscheidungsprozesses durch Gruppeninteressen“ annahm, die nun direkt in die öffentlichen Organismen einbezogen wurden.<sup>19</sup> Angesichts diesen neuen Interessen wurde eine Vermittlungsstrategie immer notwendiger, die die Modalitäten des politischen und institutionellen Regierens auf nationaler Ebene strukturell veränderte. Der Niedergang der traditionellen Form politischer Repräsentation und der Verfall der klassischen parlamentarischen Vertretung, die ökonomischen Veränderungen und der umfassende Wandel, dem eine im Modernisierungsprozess stehende Gesellschaft unterworfen war (man denke vor allem an die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen den öffentlichen Gewalten und dem privaten Machteinfluss), mündeten in ein neues, netzwerkartig aufgebautes Regierungssystem ein; es gründete sich auf neuartige Konsultationsformen zwischen neuen gesellschaftlichen Komponenten, die mit eigenen Organisationen ausgestattet waren und in wachsendem Maße an der Regierung des Landes teilhatten, dabei aber gleichzeitig mit ihren gruppenspezifischen Anliegen gesamtpolitische Entscheidungsprozesse zu beherrschen vermochten. Neu war auch die Art und Weise, mit der national bedeutsame Entscheidungen getroffen wurden: Sie nahmen die Züge einer oftmals nicht öffentlichen „Aushandlung“ zwischen verschiedenen Akteuren an (die Wirtschafts- und Finanzeliten, die hohe Ministerialbürokratie, die Vertreter der verschiedenen öffentlichen Körperschaften, die Funktionäre des Partito nazionale fascista, die gewerkschaftlichen Vertrauensmänner und der Duce selbst). In diesem Panorama vergrößerte sich das Gewicht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der Umfang ihrer Aufgaben, die sich auf strategisch immer wichtigere Bereiche ausdehnten. Sie ermöglichten es dem Faschismus, Italien aus der Weltwirtschaftskrise herauszuführen und darüber hinaus wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessenssphären an sich zu binden, die vorher den Kanälen staatlicher Politik ferngestanden hatten und auf diese Weise nun den Weg fanden, sich in sie einzubringen. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften wurden nicht nur als Mobilisierungs- und Allokationsinstrument der Finanzanlagen bestätigt und gefestigt, sondern auch als Schaltstelle für die Ressourcenverwaltung und die strategische Ausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung genutzt (sowohl in den dreißiger Jahren als auch später nach dem Zweiten Weltkrieg).

Gewiss wurde die mehr oder weniger ausdrückliche Neubegründung des *Sozialvertrags*, wie sie die Nachkriegskrise und die Weltwirtschaftskrise an der Wende von den 20er zu den 30er Jahren erzwang, in Italien (analog zu den Entwicklungen in Deutschland) von Repressionsmaßnahmen, von einer „Demontage der Gewerkschaften und Parteien“<sup>20</sup> und Spaltung der Arbeiterklasse begleitet. Ein nicht zu vernach-

---

<sup>19</sup> M. Legnani, *Sistema di potere fascista, blocco dominante, alleanze sociali*, in: A. Del Boca/M. Legnani/M. G. Rossi (a cura di), *Il regime fascista. Storia e storiografia*, Roma-Bari 1995, S. 441.

<sup>20</sup> Girotti, *Welfare state* (wie Anm. 3), S. 218, mit ausdrücklichem Hinweis auf Pierre Rosanvallon.

lässigendes Gewicht besaßen im faschistischen Italien allerdings auch die weitgefächerten Herrschafts- und sozialen Kontrollmechanismen, die im Rückgriff auf die Rationalisierung, mit der eine Stabilisierung sowie eine neue nationale und gesellschaftliche Integration angestrebt wurde, eine Lösung der aktuellen Krise boten.

Auf unterschiedliche Weise kennzeichnete die dreißiger Jahre eine zunehmende Ausweitung der modernen Wohlfahrtspolitik. Die Herausbildung des „Mehrklassenstaates“ (Massimo Severo Giannini) brachte die Entwicklung neuer Verwaltungseinrichtungen mit sich, die der „sozialen Sicherheit“ und der „Wirtschaftslenkung“ dienten. Neu sind sie, weil auch der Begriff neu ist, der ihr Tätigkeitsfeld definiert. Bereits im 19. Jahrhundert gab es Institutionen des sozialen Schutzes, die zumeist als öffentliche Wohltätigkeitseinrichtungen wirkten. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts setzte sich dann mit der „Teilhabe der nichtbesitzenden Klassen an der Macht“ ein neues Konzept der sozialen Sicherheit durch, wobei sich „in allen Ländern die Entwicklungspfade mit gewissen, aber nicht allzu markanten Varianten“ deckten: Die Sozialleistungen, die nur für einige Arbeitergruppen (in erster Linie aus der Industrie) und für bestimmte Fälle gedacht waren, griffen nun in subjektiver und objektiver Hinsicht immer weiter aus.<sup>21</sup> Das galt auch dort, wo das System der sozialen Sicherheit nur die Beschäftigten einschloss und der Leistungsumfang gering blieb.

Die gemeinsamen Grundlagen für die sozialpolitischen, auf Beveridges Wohlfahrtsmodell und der keynesianischen Nachfragepolitik beruhenden Entwicklungen in Europa in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurden also in den dreißiger Jahren gelegt. Die Probleme, die sich aus dem Modernisierungsprozess ergaben, und die Unzulänglichkeit der liberalen Lösungskonzepte führten dazu, dass neue Wege eingeschlagen wurden, die sich von den traditionellen Ansätzen entfernten. Zentral waren der Bruch mit dem Axiom des freien Marktes und der Rückgriff auf eine – später als Keynesianismus bekannt gewordene – Politik, die „über Haushaltsdefizite einen Anreiz für die Nachfrage“ schaffen bzw. die Volkswirtschaft stärker einer staatlichen Regulierung unterwerfen wollte.<sup>22</sup> Maßnahmen zur Defizitfinanzierung, die von umfassenden Reformen des Systems der sozialen Vorsorge begleitet wurden, lieferten die notwendigen Voraussetzungen zur Eindämmung der Wirtschaftskrise und zur Förderung der nationalen Integrationsmechanismen. Wie bereits gesagt, waren die Ergebnisse recht vielförmig: das partikularistische und korporative Sozialstaatsmo-

<sup>21</sup> M. S. Giannini, I pubblici poteri negli Stati pluriclasse, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2–3 (1979), S. 392–394.

<sup>22</sup> P. A. Gourevitch, La rottura con l'ortodossia: un'analisi comparata delle risposte alla Depressione degli anni '30, in: *Stato e mercato* 11 (1984), S. 229. Vgl. dazu allgemeiner auch F. Conti/G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma 2005, S. 71 f., und die hier enthaltene aktualisierte Bibliographie zum Thema. Vgl. überdies die „klassische“ Studie von P. Flora/J. Alber, *Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe*, in: P. Flora/A. J. Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick u. a. 1981 (sowie eine Reihe späterer Auflagen), S. 37–80.

dell, das sich in Italien durchsetzte, unterschied sich stark von den skandinavischen Entwicklungen. Gemeinsam war jedoch die Absicht, über die Versicherungs- und Unterstützungsformen des 19. Jahrhunderts, über das Bismarcksche Modell und den liberalen Ansatz der *public assistance* hinauszugehen.

3. Innerhalb dieses Rahmens besaß die italienische Sozialpolitik einen „partikularistisch-korporativen“ bzw. „partikularistisch-klientelistischen“ Charakter,<sup>23</sup> der sich in der Auffächerung nach Beschäftigungs- und Berufsgruppen, in der Gleichzeitigkeit einer partiellen Anerkennung sozialer Vorsorgemaßnahmen einerseits und einer vollkommenen Verweigerung staatsbürgerlicher und politischer Rechte andererseits sowie in der klientelistischen Durchprägung der staatlichen Unterstützungsleistungen äußerte. Wie im nationalsozialistischen Deutschland hob man stark auf die volksgemeinschaftliche Zugehörigkeit sowie auf die politische Einbindung in parteiliche oder gewerkschaftliche Strukturen ab, die den Arbeiterschutz „jenseits und außerhalb“ der Arbeitsbeziehungen optimierten. Die Politik übernahm hier eine zentrale Rolle bei der Strukturierung und Lenkung des nationalen Systems der sozialen Sicherung. In Italien wurde die faschistische Partei zur Mitträgerin der entsprechenden Vorsorge- und Hilfsleistungen.<sup>24</sup> Die auch auf Propagandaebene nachhaltigst betriebene Instrumentalisierung der sozialen Vorsorge diente dazu, das eigene Macht- und Hegemonialsystem insbesondere mit Blick auf einige strategisch wichtige gesellschaftliche Segmente zu konsolidieren.<sup>25</sup> Die sozialpolitischen Maßnahmen der Zwischenkriegszeit festigten damit die „passive“ Zustimmung zum Regime seitens derjenigen nationalen Bevölkerungsschichten, denen die Sozialleistungen zugutekamen.

Das Regime prägte die großen Sozialversicherungsträger, d. h. das *Istituto nazionale fascista di previdenza sociale* (INFPS), und die für die Sozialfürsorge zuständigen Parteieinrichtungen (*Ente opere assistenziali* – EOA)<sup>26</sup> nach seinen eigenen Zielsetzungen. Gerade der instrumentelle Charakter der neuen nationalen Sozialgesetzgebung zum Zwecke der Sozialkontrolle führte zu einer engmaschigen Präsenz der faschistischen Partei in den sozialen Vorsorge- und Unterstützungseinrichtungen, womit deren grundlegende Vermittlerrolle zwischen den Staatsbürgern und den allgemeinen Verwaltungsstrukturen bestätigt wird. Wenn es zutrifft, dass der Faschismus mit der historischen Epoche zusammenfiel, in der sich die Anstalten des sozialen

<sup>23</sup> Ferrera, *Il Welfare state* (wie Anm. 6); Ascoli (a cura di), *Welfare state* (wie Anm. 6); G. Gozzini, *Povert  e Stato sociale: una proposta interpretativa in chiave di „path dependence“*, in: V. Zamagni (a cura di), *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, Bologna 2000, pp. 587–610.

<sup>24</sup> P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma partito del fascismo*, Bologna 1984, S. 261.

<sup>25</sup> Corner, *Fascismo e controllo sociale* (wie Anm. 4).

<sup>26</sup> Zur EOA vgl. Inaudi, *A tutti* (wie Anm. 8).

Schutzes verstärkt entwickelten, verwundert es nicht, dass das INFPS als Koagulationspunkt für die Erfordernisse der sozialen Vor- und Fürsorge, wie sie für die Wandlungsprozesse in der Zwischenkriegszeit charakteristisch waren, und als Ausdruck des Ausweitungsprozesses der öffentlichen sozialen Funktionen eines der wichtigsten Kennzeichen der nationalen Modernisierung bildete.

Das bedeutende Gewicht der aus der Umwandlung der früheren, im liberalen Italien entstandenen *Cassa nazionale delle assicurazioni sociali* (CNAS) hervorgegangenen Anstalt zeigt sich schon allein daran, dass sie aufgrund der Ausmaße ihres Verwaltungsapparates und des Umfangs der von ihr bewirtschafteten Finanzmittel den größten Organismus nach dem Staat darstellt. Von Mussolini als „ente fascistissimo“ bezeichnet, erweiterte sie ihr Tätigkeitsfeld infolge von Zweckbestimmungen, die von außen über die neue faschistische Sozialgesetzgebung an sie herangetragen wurden. Ihre ausgedehnten peripheren Strukturen, die im faschistischen Italien und beim Aufbau eines engmaschigen territorialen Kontrollsystems eine strategisch herausragende Rolle spielten, bildeten eines der großen administrativen Kommunikationssysteme des Regimes und wirkten sowohl an der Konstruktion des Konsenses als auch an den lokalpolitischen, auf die gesellschaftliche Einbindung gerichteten Initiativen mit. Die Renten wurden von den Provinzbehörden der als faschistische Gründung propagierten Anstalt ausgezahlt; sie wirkte an den verschiedenen kulturellen und gesellschaftlichen Aktivitäten des Regimes und an national bedeutsamen Finanzoperationen mit und besaß über das ganze Land verbreitete Krankenhäuser und Kliniken zur Aufnahme von Bedürftigen. Vor allem aber musste sie ihr Handeln den Erfordernissen des Regimes unterordnen, beispielsweise den Vorgaben der Partei und ihrer Provinzverbände gehorchen, so dass sie vor allem über ihre peripheren Behörden als Instrument einer landesweiten sozialen und politischen Kontrolle dienen konnte.<sup>27</sup> Als wichtigste Institution zur Umsetzung der sozialen Vorsorge war sie zwangsläufig den Zielen der faschistischen Sozialpolitik „unterworfen“, worunter einige ihrer ursprünglichen Aufgaben litten, die dem Schutz der Interessen und finanziellen Ressourcen der Versicherten galten. Damit verlor sie ihre Autonomie und spezifische Funktion als Versicherungsanstalt. Die organisatorische und finanzielle Ausweitung in den dreißiger Jahren erfolgte also auf *äußeren* Druck und weniger aufgrund der Entscheidungen und Initiativen auf Leitungsebene: Das wichtigste nationale Organ der sozialen Sicherung übte nunmehr eine instrumentelle Funktion im Rahmen des sozialpolitischen Programms des Regimes aus.

Innerhalb dieses allgemeinen Transformationsprozesses änderten sich auch die Verwaltungsstrukturen. Der aufs Wesentlichste beschränkte „leichte“ Aufbau, der anderen öffentlichen Wirtschafts- und Finanzanstalten eignete, ging in eine weit dichtere, der Ministerialbürokratie ähnliche Organisationsform über. Aus einer

---

<sup>27</sup> Vgl. die entsprechenden Überlegungen in C. Giorgi, *The Allure of Welfare State*, in: Albanese/Pergher, *In the Society of Fascists* (wie Anm. 4), S. 131–148.

reinen Rentenanstalt wurde das INFPS zu einer großen Bewirtschaftungs- und Unterstützungseinrichtung, die auch über Krankenhäuser und Kliniken verfügte.<sup>28</sup>

Seine Aufgaben nahmen ebenso zu wie die Zuständigkeiten für Bereiche, die mit dem Versicherungssektor oftmals nichts zu tun hatten, sondern beispielsweise das Immobiliengeschäft, das Medizin- und Sanitätswesen oder die faschistische Bevölkerungspolitik betrafen.

Die Reformen von 1935 führten eine umfassende Neuordnung des Systems der sozialen Vorsorge durch, wobei das Gesetz die Aufgaben der Anstalt auf die Pflegeleistungen sowie auf kulturelle und propagandistische Maßnahmen ausdehnte. Bedeutsam sind hier die größere Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten und Generaldirektors, der Austausch des Leitungspersonals (mit einer zunehmenden Zahl an *homines novi* des Faschismus) und vor allem die neuen Bestimmungen zu den Finanzaktivitäten, zur Haushaltsführung und zur Verwendung der Finanzmittel.

Wie sich aus einer internen Veröffentlichung ergibt, setzte das INFPS in jenen Jahren eine wachsende Zahl von „Initiativen entschieden sozialer Ausrichtung“ um.<sup>29</sup> Der Faschismus griff auf die hohe Konzentration von Geldmitteln zurück, um Entsumpfungs- und Ansiedlungsprojekte, Rettungen von Industriebetrieben, die Eroberungen in Afrika, die Landverteilung in den Kolonien, den infrastrukturellen Aus- und Aufbau, den sozialen Wohnungsbau usw. zu finanzieren. Ferner verstärkte die Anstalt ihre Aktivitäten im Gesundheitsbereich durch die Einrichtung von Heilstätten, von Kur- und Thermalbädern, die als soziale Errungenschaften des Regimes propagiert wurden.<sup>30</sup>

Im Rahmen der dem Faschismus eigenen Logik, immer größere und strategisch wichtige gesellschaftliche Segmente miteinzubeziehen und aus dem INFPS ein Instrument zur Konsensgewinnung zu machen, sah sich die Anstalt einem Bürokratisierungs- und unbegrenzten Wachstumsprozess ausgesetzt. In dem Maße, in dem die Zahl der von ihr verwalteten Versorgungswerke anstieg, verlor sie an Autonomie und Effizienz. Die Leistungen waren im Fortgang zumeist geringer als die Summe der eingezahlten Beiträge, während die Rendite aufgrund nachteiliger Finanzoperationen, die den ursprünglichen Charakter eines Versicherungsinstituts (als Rentenfinanzierungsanstalt) untergruben, immer weiter abnahm.

---

**28** Vgl. detailliert C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna 2004. Vgl. auch G. Melis, *L'organizzazione* (wie Anm. 2); F. Bertini, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo stato sociale*, in: M. Palla (a cura di), *Lo Stato fascista*, Firenze 2001, pp. 177–313.

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

**30** Vgl. C. Pavone, *Il regime fascista*, in: *La storia. I grandi problemi dal Medioevo all'Età contemporanea*, vol. IX: *L'età contemporanea. Dal primo al secondo dopoguerra*, diretta da N. Tranfaglia e M. Firpo, Milano 1993, S. 214.

Die Folgen der faschistischen Sozialpolitik traten nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich in Erscheinung, als die Ressourcen der Anstalt, die in die großen politischen Operationen des Regimes geflossen waren, u. a. wegen der Inflation einer nachhaltigen Abwertung zum Opfer fielen.<sup>31</sup> 1946 verwaltete das Institut ungefähr sechzig verschiedene Versorgungswerke. Vor allem in den 30er Jahren nahm die Expansion enorme Ausmaße an: der Personalbestand erhöhte sich zwischen 1937 und 1941 von 6000 auf 8000, das Finanzvermögen wuchs beträchtlich an, die Leistungszahlungen stiegen (1920–1929 z. B. beliefen sich die Ausgaben auf 948 Millionen Lire, während die Einkünfte aus Beiträgen 5340 Milliarden betragen, für das Jahrzehnt 1930–1939 lauten die Zahlen 8971 Milliarden gegenüber 11 168 Milliarden)<sup>32</sup> und neue Aktionsfelder taten sich auf.

Insbesondere in den frühen 40er Jahren trat der „Bürokratisierungsprozess“ deutlich hervor. Das enorme Vermögen floss tendenziell immer häufiger in Aktivitäten ein, die die Qualität und Höhe der Sozialversicherungsleistungen bedrohten, dafür aber spezifischen politischen und klientelistischen Erfordernissen des faschistischen Italien gehorchten, die bei der Strukturierung des Systems der sozialen Vorsorge und bei der Organisation der mit ihr befassten Anstalt eine herausragende Rolle spielten. In zunehmendem Maße wurden Zuständigkeitsbereiche miteinbezogen, die über die ursprünglichen Versicherungs- und Finanzierungsaufgaben hinausgingen. Eine detaillierte Analyse dieses Komplexes lässt zwei langfristige Charaktermerkmale der italienischen Sozialpolitik erkennen: Einerseits tritt das bestehende Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Versorgungswerken hervor, aufgrund dessen es häufig zu Ressourcenübertragungen zwischen ihnen kam und die einen zuweilen die Leistungen der anderen übernahmen, andererseits zeigt sich der Rollentausch zwischen dem Schatzministerium und den Versorgungswerken, die an dessen Stelle traten und direkt einen wichtigen Kapitalstock für öffentliche Investitionen bildeten.<sup>33</sup> Daran

---

31 Das INFPS beruhte wie andere Einrichtungen der sozialen Sicherung auf einem Kapitalisierungsmechanismus, wodurch enorme, vom „Staat kontrollierte und verwaltete“ ökonomische Ressourcen immobilisiert werden konnten. Dergestalt nutzte das Regime die Phasenverschiebung zwischen Beitragszahlung und Auszahlung, um mit der Konzentration der Sozialversicherungsbeiträge die eigenen Aktivitäten zu finanzieren. Vgl. Mazzini, *Il sistema previdenziale* (wie Anm. 2), S. 509 f.

32 Ebd.

33 Die Anstalt war mit dem INA und der Cassa depositi e prestiti einem Finanzkreislauf zugeordnet, der alternativ zum Schatzministerium bestand. Vgl. Bonelli, *L'evoluzione* (wie Anm. 2); Melis, *L'organizzazione* (wie Anm. 2). Zur Rolle der Körperschaften öffentlichen Rechts und zu ihrer zentralen Stellung im italienischen Wirtschaftssystem vgl. S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in: *Istituto per la Ricostruzione industriale, Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma 1985, S. 105–110; M. De Cecco, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni venti agli anni sessanta*, in: F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma 1997, S. 389–404. Über die Körperschaften öffentlichen Rechts im Faschismus vgl. G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988; Ders., *Storia dell'am-*

zeigt sich die grundlegende Bedeutung, die das INFPS für die Staatsfinanzierung und damit für die öffentlichen Ausgaben Italiens in der Zwischenkriegszeit besaß. Einerseits stellte die Anstalt aufgrund des Kapitalisierungsmechanismus enorme Geldmittel für die Entwicklung von Infrastrukturen und für den öffentlichen Wohnungsbau zur Verfügung (indem sie derartige Unternehmen entweder direkt oder durch Vergabe an den Staat, die Provinzen oder die Gemeinden finanzierte); andererseits diente sie als operativer Arm, über den die Regierung Initiativen von strategischer Bedeutung unterstützte.<sup>34</sup>

Die Provinzbehörden des INFPS, an denen sich ebenfalls die wichtige Bedeutung des INFPS als Kontrollinstanz des Faschismus in der Zwischenkriegszeit zeigt, spielten eine zentrale Rolle im Rahmen der Lokalverwaltungen und der in ihnen jeweils herrschenden Machtverhältnisse. Sie fungierten als wichtige Vermittler bei der Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen des Landes und der vom Regime gebotenen Anreize sozialer Vorteile, so dass sie auf nationaler wie lokaler Ebene zum Ansprechpartner für unterschiedlichste nationale und lokale Akteure wurden, die eine Unterstützung durch die öffentliche Hand einforderten. Diese Akteure gewannen dergestalt an Gewicht und beeinflussten Entscheidungen zu komplexeren Sachverhalten mit ihren je eigenen spezifischen Interessen. Während sich also in einigen europäischen Ländern ein universalistisches Sozialstaatsmodell herausbildete, das alle Staatsbürger unabhängig von ihrer Marktposition und von den eingezahlten Beiträgen, d. h. unabhängig von der Beschäftigungssituation einbezog, gehorchten die vom Faschismus ergriffenen Maßnahmen Ermessensüberlegungen und richteten sich an bestimmte gesellschaftliche Segmente und Berufskategorien.

Damit ist engstens verbunden, dass das Regime die Gewährung einiger (im übrigen recht beschränkter) Sozialleistungen gegen die Anerkennung der politischen Rechte ausspielte. Die faschistische Politik versuchte ferner mit ökonomischen Anreizen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen das Fehlen grundlegender Freiheitsrechte auszugleichen. Es handelte sich dabei um *Konzessionen*, mit denen der totalitäre Staat die politische Opposition, ja überhaupt die soziale und politische Konfliktualität „neutralisieren“ und bestimmte gesellschaftliche, bisher „relativ staatsferne“<sup>35</sup>

---

ministrazione italiana, 1861–1993, Bologna 1996; S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna 2010; C. Giorgi, *Gli enti pubblici di Beneduce nel sistema istituzionale fascista*, in: G. Melis (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta*, Bologna 2008, S. 169–182; R. Ferretti, *L'IRI come amministrazione (1933–1945)*, Milano 2014.

**34** L. Beltrametti/R. Soliani, *Alcuni aspetti macroeconomici e redistributivi della gestione del principale ente pensionistico italiano (1919–1939)*, in: *Rivista di storia economica* 2 (2000), S. 147–182. Vgl. eine detaillierte Analyse der Finanzpolitik und Vermögenslage, der Abschlussbilanzen und Personalpolitik des INFPS in Giorgi, *La previdenza* (wie Anm. 30), mit dem dort enthaltenen statistischen Anhang.

**35** Corner (der sich auf Tim Mason bezieht), *Fascismo e controllo sociale* (wie Anm. 4), S. 396. Vgl. auch Ders., *Italia fascista. Politica e opinione popolare sotto la dittatura*, Roma 2015.

Gruppen miteinbeziehen wollte: um Konzessionen, nicht um staatsbürgerschaftliche Errungenschaften, ging es doch darum, einen einheitlichen, wenn auch nach innen stark differenzierten nationalen Körper zu schaffen, dessen „höheren Zwängen“ – wie es in einem der vielen Werbebroschüren des INFPS hieß – sich jeder Arbeiter unterzuordnen hatte.<sup>36</sup>

Die abhängig Beschäftigten waren überdies in dieses System nicht deshalb eingebunden, weil sie einen rechtlichen Anspruch besaßen, sondern weil sie Pflichtbeiträge zahlten. Auch blieben einige Arbeiterkategorien von den Leistungen ausgeschlossen (Tagelöhner und Hausbedienstete), deren Inanspruchnahme zusätzlich durch eine Reihe stark einengender, disziplinierender Bestimmungen erschwert wurde. Um in den Genuss einer Arbeitslosenunterstützung zu gelangen, mussten die Betroffenen sich zum Beispiel „einer Prüfung durch Kommissionen entziehen, die sich aus fachkundigen Beamten und örtlichen Potentaten, darin eingeschlossen die Vertreter des PNF und der Gemeindeverwaltung, zusammensetzten.“<sup>37</sup> Überdies wurde die Vorlage eines detaillierten Berichts zur gesundheitlichen und finanziellen Situation der Familie des Antragstellenden verlangt sowie die Zustimmung der „faschistischen Betreuerinnen“ (*visitatrici fasciste*) eingeholt, die die sittliche Lebensführung bewerteten und eine für die Kontrollfunktion strategisch wichtige Funktion ausfüllten. Deren Aufgabe bestand darin, eine Beurteilung über die betroffene Person oder Familie abzugeben, die ein entscheidendes Gewicht für die Gewährung einer Sozialleistung und überhaupt eine hohe moralisch-politische Bedeutung besaß.

Die Bewilligung von Sozialleistungen hing damit von der Befürwortung durch das Regime, von der „Reaktion“ der Empfänger (im Sinne von Konsens- und Integrationsverhalten) und von der Ermessensentscheidung zahlreicher Einrichtungen ab, die in das System der Sozialversicherungs-, Vorsorge- und Pflegeleistungen eingebunden waren. Ein weiteres wichtiges Beispiel bieten in diesem Zusammenhang die Invaliditätsrenten. Sie gehorchten einer Logik, die den Wesenskern der sozialen Vorsorge sprengte, so dass es zu unberechtigten Rentenleistungen durch die Provinzbehörden des INFPS kam. Allgemein erhöhte sich seit den 30er Jahren nach und nach die Anzahl der Invaliditätsrenten, die gegen Ende des Jahrzehnts sogar die Altersrenten übertrafen (im Verlauf der dreißiger Jahre stiegen die Altersrenten beispielsweise von 0,06% auf 0,08% des Bruttosozialprodukts, die Invaliditätsrenten hingegen von 0,03% im Jahr 1930 auf 0,11% im Jahr 1939). Während des Faschismus wandelte sich

<sup>36</sup> INFPS, *Al di là del lavoro e al di là del salario*, Roma 1942, p. 10.

<sup>37</sup> Corner, *Fascismo e controllo sociale* (wie Anm. 4), S. 398 f., wonach das Urteil der Betreuerinnen beispielsweise entscheidend dafür war, dass die Frauen die Kliniken der „Opera nazionale maternità e infanzia“ in Anspruch nehmen durften. Vgl. dazu C. Saraceno, *Costruzione della maternità e della paternità*, in: Del Boca/Legnani/Rossi (a cura di), *Il regime fascista* (wie Anm. 20), S. 475–497, und M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, Bologna 2007; allgemein vgl. dazu V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993.

also die Funktion der Invaliditätsrente und begann von ihren ursprünglichen Zielsetzungen abzuweichen. Ihre große „Popularität“ hing damit zusammen, dass der Zugang zu ihr leichter war und im Bewilligungsverfahren größere Nachsicht gewährt wurde, wobei nicht selten der Druck (oftmals in Widerspruch zu den ärztlichen Gutachten) seitens der Parteiorganisationen eine Rolle spielte. Die auf lokaler Ebene durchgeführten Nachforschungen bestätigen diese Entwicklung.<sup>38</sup> Aufschlussreich ist abschließend die Sozialversorgungskarte (*libretto d'assistenza*).<sup>39</sup> Sie galt landesweit, so dass Zweifachausfertigungen, damit Missbrauch und Verschwendung aufgrund ineffizienter Verwaltung vermieden wurden, und diente der Partei als wichtiges Instrument zur Bevölkerungsüberwachung, zur sozialen Kontrolle und für die politische Propaganda. In diesem Zusammenhang erschien selbst die Rente nicht mehr als berechtigter Anspruch, der sich aus Beitragszahlungen ableitete, sondern als eine unmittelbare, von der Gnade des Duce abhängige Zuweisung.

In all diesen Fällen hing der Zugang zu den Sozialleistungen von der Beurteilung verschiedener dem Faschismus nahestehender oder direkt faschistischer Organe ab.<sup>40</sup> Dem Mechanismus lag dabei das Ziel zugrunde, unter Überwindung der traditionellen Klassenschranken und im Rückgriff auf jene gesellschaftliche Kohäsion, die der propagandistische Apparat des Regimes in wachsendem Maße anstrebte, eine allgemeine Akzeptanz des Nationalstaats zu erreichen.<sup>41</sup> So darf es nicht verwundern, wenn neben der Absicht, die öffentliche Meinung für das Regime einzunehmen und die Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1929 abzufedern, zu den Leitmotiven der faschistischen Sozialgesetzgebung auch die Unterstützung der imperialistischen Expansionspolitik des Faschismus gehörte.<sup>42</sup>

Die offensichtlichste Schlussfolgerung aus dem bisher Gesagten besteht darin, dass die nationale Sozialgesetzgebung zu keinem Zeitpunkt eine universalistische Dimension gewann. Im Gegenteil bot sie das Bild einer „Art Harlekinmantel“<sup>43</sup>, in dem sich jede einzelne Berufsgruppe mit ihren je eigenen Ansprüchen wiederfand. Fragmentierung der Anspruchsberechtigten, Partikularismus und Differenzierung herrschten in der faschistischen Politik der sozialen Sicherung weitestgehend vor, in der es vor allem darum ging, die dem Regime „am nächsten stehenden Gruppen zu schützen und für sich einzunehmen“.<sup>44</sup> Der Faschismus, der für sich in Anspruch nahm, eines der fortschrittlichsten Sozialleistungssysteme in Europa geschaffen zu

<sup>38</sup> Vgl. auch hier im Detail die auf regionaler Ebene durchgeführten Analysen in Giorgi, *La previdenza* (wie Anm. 30).

<sup>39</sup> Zum *libretto d'assistenza* vgl. Corner, *Fascismo e controllo sociale* (wie Anm. 4).

<sup>40</sup> Ebd., S. 399.

<sup>41</sup> Vgl. V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, Roma-Bari 1981.

<sup>42</sup> L. Gaeta, *L'Italia e lo Stato sociale* (wie Anm. 3), S. 238.

<sup>43</sup> D. Preti, *Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale (Infps)*, in: V. De Grazia/S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, vol. I, Torino 2002, S. 695.

<sup>44</sup> F. Mazzini, *Il sistema previdenziale* (wie Anm. 2), S. 521.

haben, griff auf ein gegliedertes Strukturmodell zurück, das alle abhängig Beschäftigten als solche erfasste, d. h. insofern sie in den Produktionsprozess eingebunden waren (und nicht aufgrund ihres Staatsbürgerstatus); die Leistungszuteilung erfolgte dabei eher unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierung des Regimes als aus der Perspektive der sozialen Gerechtigkeit oder der Bekämpfung von Armut und Bedürftigkeit. Der Faschismus propagierte die eigenen Errungenschaften in jedweder Form als eine Dankeschuld des Landes gegenüber dem Duce und nutzte die Sozialleistungsprogramme zur Entwicklung einer modernen Technik der Sozialkontrolle mit disziplinierender Wirkung für die „zugelassenen“ Leistungsempfänger.

4. Drei Aspekte treten zusammenfassend hervor. Erstens gelang es Italien, in quantitativer Hinsicht zum europäischen Durchschnitt aufzuschließen, indem die Ausgaben für die soziale Sicherheit erhöht und der Deckungsgrad der Sozialversicherungen ausgeweitet wurden. Der Charakter, den das Regime dem nationalen Wohlfahrtssystem aufprägte, sollte auch dessen weitere Entwicklung entscheidend bestimmen. Zweitens betraf die unter dem Faschismus erfolgte Neuordnung der Sozialversicherungsstrukturen – hinsichtlich der Ausdehnung der verschiedenen Leistungsarten, der Zahl der Leistungsempfänger und insbesondere der Systematisierung – vor allem die administrative Ebene. Unverändert blieb die Differenzierung bei der Gewährung der Sozialleistungen, die sogar noch akzentuiert und vom Regime zum Zweck der sozialen Kontrolle genutzt wurde. So vermehrte der Faschismus in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht die Zahl unterschiedlicher und differenzierter Sozialversicherungsformen und -ordnungen. Der dritte Aspekt schließlich betrifft die komplexeren Entwicklungen, die mit der Entstehung des so genannten nationalen Sozialstaats (so der treffende Ausdruck von Étienne Balibar) im 20. Jahrhundert zusammenhängen. Gerade am italienischen Beispiel zeigt sich, dass sich die zunehmende Anerkennung der sozialen Rechte (die sich für Italien nicht als solche bezeichnen lassen, weil sie vom Regime konzidiert wurden) im allgemeinen zwar aus der von den unteren Schichten formulierten, an eine ungleiche Machtstruktur gerichteten Forderung nach Legitimation ihrer Bedürfnisse durch die Rechtsordnung ableitete, diese Legitimation aber gleichzeitig einem Willen zur Integration wie auch zur Neutralisierung bzw. Kontrolle der sozialen Konfliktualität gehorchte.<sup>45</sup> Hier mündet

---

<sup>45</sup> Nach P. Costa (Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi lettura, in: C. Sorba [a cura di], *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*. Atti del convegno annuale Sissco, Padova, 2–3 dicembre 1999, Roma 2002, S. 36) erweisen sich die Rechte in den Verfassungen des 20. Jahrhunderts von Weimar bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (im Gegensatz zur unmittelbar vorausgehenden Epoche, wo das so genannte Moment des Regierungshandelns einerseits und die Rechte andererseits noch „Träger miteinander unvereinbarer Strategien“ darstellten) „zugleich als Pfeiler der bestehenden Ordnung, Versprechen einer in Zukunft eintretenden Veränderung und Instrument der Verwirklichung eines ‚dritten Weges‘, mit dem sich der Sozialkonflikt kontrollieren und die Integration verwirklichen lässt“.

der Diskurs jedoch in ein anderes wichtiges Kapitel ein, das die Natur der sozialen Rechte und ihre (grundsätzlich durch die strukturellen Elemente des Anspruchs und der Redistributivität geprägten) Merkmale betrifft; auf einer noch allgemeineren Ebene würde sich hier schließlich die Frage nach dem beständigen *Spannungszustand* stellen, in dem sich diese Rechte als solche befinden, insofern sie einerseits für „die Schaltstelle einer gegebenen Ordnung“ stehen und andererseits als „mächtige rhetorische Waffen“ für den Entwurf einer Alternative und als Versprechen für einen möglichen Wandel genutzt werden.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ebd. Über die grundlegenden Kennzeichen der sozialen Rechte vgl. M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in: *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, vol. V, Torino 2012, S. 219–289, und die dort angegebene umfassende Literatur sowie T. Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze 2012 und M. Dogliani/C. Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma 2017, S. 121 f.