



Prof. Avv. CAMILLO TAMBORLINI

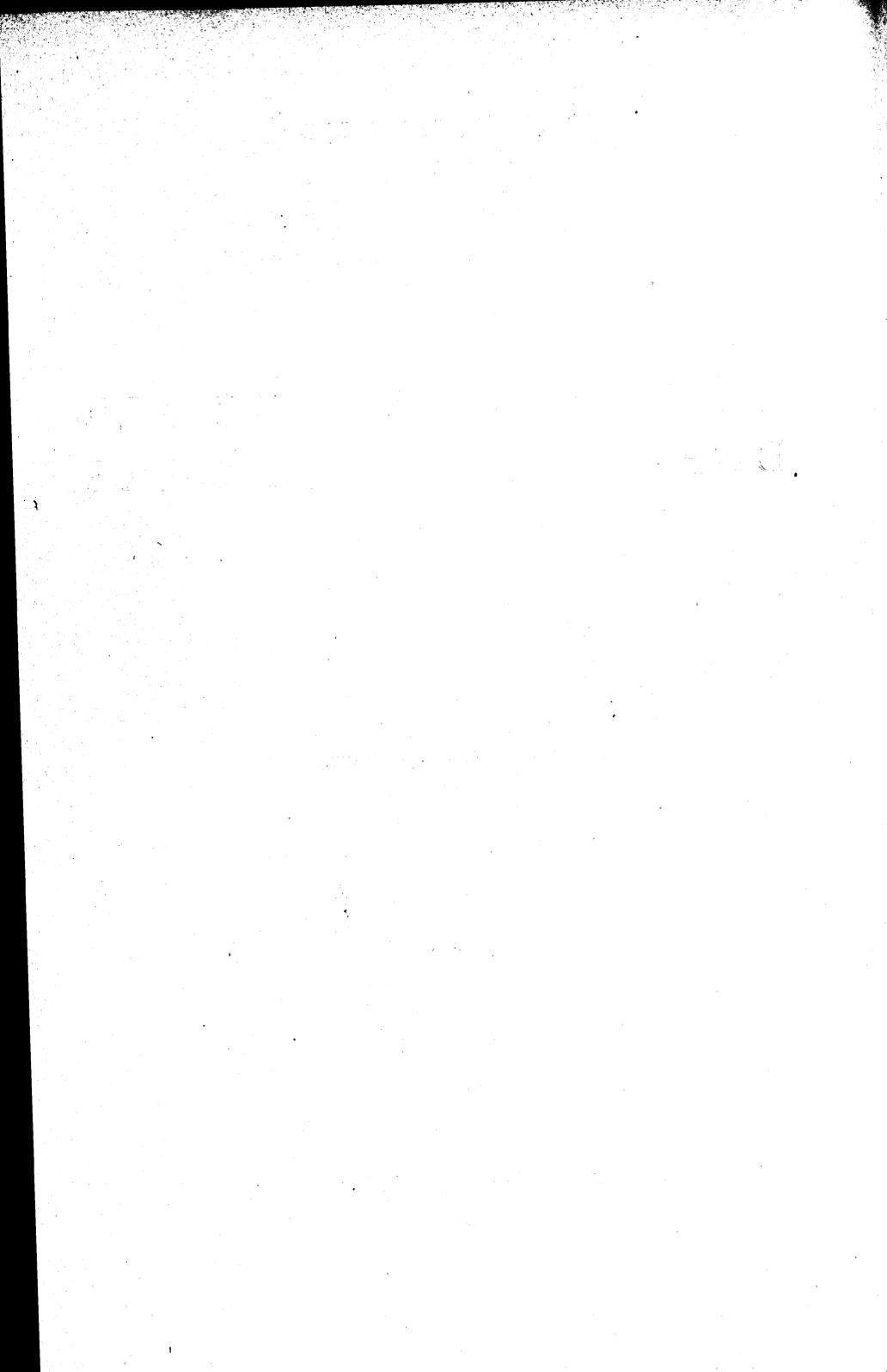
LA PREVIDENZA SOCIALE DOPO LE ULTIME RIFORME

ESTRATTO DALLA:
' RIVISTA DELLA ASSISTENZA ' „
(N. 6-10-12 - giug.-ott.-dic. 1939-XVIII)



ROMA
TIPOGRAFIA OPERAIA ROMANA
Via Emilio Morosini, 17

1939-XVIII



Prof. Avv. CAMILLO TAMBORLINI

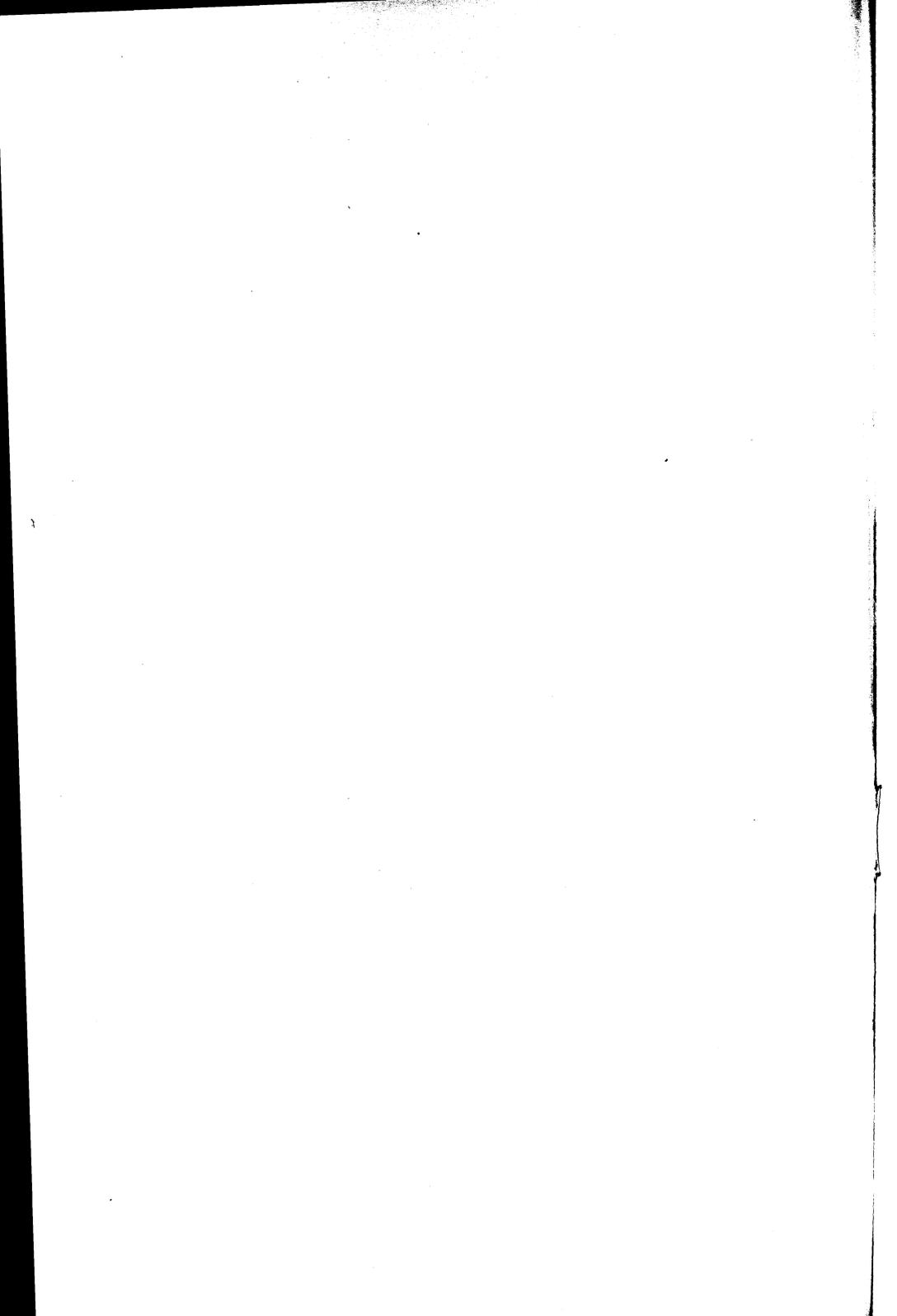
LA PREVIDENZA SOCIALE DOPO LE ULTIME RIFORME

ESTRATTO DALLA:
" RIVISTA DELLA ASSISTENZA „
(N. 6-10-12 - giug.-ott.-dic. 1939-XVIII)



ROMA
TIPOGRAFIA OPERAIA ROMANA
Via Emilio Morosini, 17

1939-XVIII



I. - Previdenza, Assistenza e Beneficenza

I principi della legislazione sociale subiscono il riflesso del sistema economico e delle condizioni politiche e scientifiche. Quindi, in Italia, sono decisamente corporativi e fascisti. La situazione economica determina la misura dei contributi e delle prestazioni, adeguati, ora, ai livelli dei salari e del potere di acquisto della moneta. La situazione politica determina l'organizzazione e l'orientamento dei compiti, mentre le cognizioni scientifiche ne inquadrano il contenuto e lo svolgimento metodico (1).

Detti principi sono maggiormente accentuati nelle recenti riforme sulla previdenza sociale (2).

Già il Duce, fonte autentica (3) per la interpretazione delle norme e per la ricerca dei principi giuridici ed economici, aveva affermata la necessità di realizzare, nel campo economico, una più alta giustizia sociale. Il che significa « il lavoro garantito, il salario equo, la casa decorosa, significa la possibilità di evolversi e migliorarsi incessantemente Risolvere il problema della distribuzione della ricchezza per accorciare le distanze fra le possibilità massime e quelle minime e nulle di vita significa che gli operai, i lavoratori devono entrare sempre più intimamente a conoscere il processo

produttivo e a partecipare alla sua necessaria disciplina ». Lo stesso motivo è nella lettera diretta a S. E. Biagi, dalla Rocca delle Camminate, in cui si accenna alla legislazione sociale accorciatrice delle distanze. Si afferma, quindi, la esigenza di un sistema di distribuzione di ricchezza con determinate finalità, di cui la legislazione sociale dovrebbe essere uno degli strumenti più efficaci. Si afferma la necessità di una più intensa partecipazione del lavoro al processo della produzione, in stretta collaborazione con tutti gli elementi produttivi. Si afferma una politica economica e giuridica elevatrice del lavoro. Sono, questi, aspetti della giustizia sociale, fine ultimo di tutte le realizzazioni attuate o da attuare.

* * *

Un sistema di giusta distribuzione può avvenire con vari mezzi : con la disciplinata e regolata distribuzione del reddito fra gli elementi della produzione (1), con una giusta distribuzione del costo degli elementi della produzione (2) e con la redistribuzione del reddito e del costo, integratrice della av-

(1) P. es. col giusto profitto, col prezzo corporativo, col salario corporativo, ecc. Il Foxwell disse che è assai più importante e praticamente più attuabile far sì che l'acquisto di nuova ricchezza avvenga secondo giustizia, che non il redistribuire quella già ottenuta.

(2) In guisa che il costo sia sopportato, oltre che da chi possiede, anche da chi si avvantaggia del fattore produttivo, in base al principio di responsabilità oggettiva, presupposto della previdenza : *cuius commoda et eius incommoda*.

(1) D. H. GROTE, *La assistenza sanitaria nelle assicurazioni sociali tedesche « Assicurazioni sociali »* 6839, n. 41 - ARENA *La Carta del Lavoro*, p. 517.

(2) R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636.

(3) LAMALIO, *La interpretazione autentica del Duce*, Riv. Dir. Pubblico 1939.

venuta distribuzione (1). Tutti questi mezzi concorrono al fine e si integrano a vicenda.

La previdenza è uno di essi. Con la previdenza le finalità volute si raggiungono attraverso una redistribuzione del costo di uno degli elementi della produzione (il lavoro) nel e sul sistema della produzione, di guisa che si arriva ad una diversa distribuzione della ricchezza. Il lavoro è garantito nella sua formazione, nel suo sviluppo, nel suo futuro e, redistribuendosi i rischi e costi di questo su tutto il sistema, viene garantito il lavoro dal punto di vista individuale e da quello della produzione, attraverso il maggior rendimento dovuto alla tranquillità del lavoratore, sicuro del domani, per sé e per i suoi.

La assistenza e beneficenza invece sono forme di attuale integrazione di una distribuzione già avvenuta (redistribuzione) del reddito, in vista di esigenze particolari del lavoratore, nel momento in cui si presenta il bisogno (2).

* * *

Già da un pezzo, la politica sociale del Regime ha superato l'individualismo, tendente all'equilibrio e alla conservazione delle posizioni individuali acquisite; si considera la previdenza non una funzione integratrice della distribuzione, ma un nuovo assetto delle organizzazioni industriali, attuantesi attraverso il concorso di tutte le forze produttive, anzi, ora, delle sole forze produttive (3).

Il costo per la produzione degli elementi produttivi e, fra tutti, del più importante, il lavoro, non interessa solo l'individuo, di guisa che il costo debba essere sopportato

esclusivamente dal possessore di quel fattore perchè partecipa alla produzione e alla distribuzione.

Anche il sistema deve sopportare i costi, i quali verranno proporzionalmente ripartiti tra i possessori del fattore e gli altri eventuali interessati e redistribuiti nel sistema, in proporzione alla intensità della collaborazione tra di essi e alla finalità della produzione. Così, p. es., il costo della produzione delle energie naturali (bonifiche, ecc.) è sopportato dai proprietari e dagli agricoltori, e redistribuito, in parte, fra tutta l'organizzazione sociale, su cui gravano i premi, i contributi di bonifica, ecc.

Anche per il lavoro si verifica un fatto del genere. Il costo della produzione del lavoro, della sua conservazione ed integrazione (1) è, in parte, sopportato dal lavoro stesso, che provvede, con la parte del reddito spettantegli e che viene destinata, anziché al consumo, al costo predetto, o immediatamente (spese di matrimonio ecc. di istruzione della prole, allevamento), o mediante il risparmio volontario o coatto (prestiti di nuzialità, ecc.).

In parte invece è sopportata dal sistema economico con la partecipazione alla formazione del risparmio coatto.

La giustizia sociale riguarda anche la produzione, cioè tutti i fattori complementari nella produzione, che, su un piano di eguaglianza giuridica, agiscono legati dal vincolo della responsabilità per la produzione. Detta giustizia sociale non può però attuarsi solo sotto le forme oltre che di distribuzione, di redistribuzione di reddito; questo sovviene a necessità presenti e non future, a esigenze di consumo, non di produzione. Essa è sì, il presupposto di una giusta distribuzione, come questa è integrata da una equa redistribuzione, ma, da sola, non attua pienamente la giustizia sociale.

Essa si raggiunge attuando anche un'equa redistribuzione di costi fra tutti e per tutti i fattori della produzione, e, soprattutto, per il lavoro. Per questo la redistribuzione avviene nella industria con esclusione, di

(1) Nelle ipotesi, rispettivamente, della assistenza e della previdenza. In queste il costo è redistribuito su tutto l'organismo economico (redistribuzione di costo) e non grava sul fattore della produzione determinato e sugli altri fattori che da esso traggono vantaggio (distribuzione di costo).

La redistribuzione dei costi come mezzo di adeguamento del livello di redditi presenta minori inconvenienti del sistema della redistribuzione dei redditi.

(2) Su questa Rivista - Anno 1938, n. 7-8, *Nuovi e Vecchi orientamenti della assistenza e della beneficenza nella dottrina e nella legislazione*, e autori ivi citati.

(3) ARENA, *La Carta del Lavoro*, pag. 514.

(1) BENINI, *Principi di economia politica*. Cap. III, Sez. 1^a paragr. 3.

ogni partecipazione della collettività politica (1), realizzandosi così una maggior partecipazione del lavoro al processo produttivo. Il che è stato reso possibile con le forme previdenziali delle assicurazioni sociali, tenendo conto che i costi del lavoro sono costi costanti.

* * *

La previdenza sociale che già aveva, nelle precedenti riforme, superato il concetto individuale (2), si incammina, ora, più decisamente sulla strada intrapresa (3).

Perciò essa ha un contenuto antitetico alle ormai superate concezioni della beneficenza e a quella della assistenza, che, anche essa, si avvia a battere vie nuove coordinandosi con la previdenza, come integrazione degli elementi che della previdenza sono il presupposto e staccandosi dalla beneficenza.

Il relatore alla prima legislazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, sul bilancio delle Corporazioni, affermava: « La nuova riforma attua due postulati molto importanti: uno che il lavoro non è più un fatto economico, ma è un fatto sociale e politico, dovere sociale e quindi fatto politico, per cui si considera il lavoro non più come elemento da risarcirsi, da indennizzarsi, ma un elemento da elevarsi sul piano umano con speciale riguardo alla posizione famigliare del lavoratore. Questo aspetto vuol dire riduzione dell'età di lavoro, possibilità di andare in pensione, estensione al massimo delle assicurazioni senza tener conto degli aspetti economici; istituzione poi del sistema famigliare della previdenza, che consiste nel tener conto della famiglia, sia per fissare la misura delle pensioni, sia istituendo nuove forme, come p. e., i premi di nuzialità e natalità, e attuando l'assicurazione per il caso di morte del lavoratore e la pensione con effetto di reversibilità alla vedova e ai figli. Altro concetto è di adeguare

le pensioni alla misura delle retribuzioni: cioè riavvicinare la pensione alla situazione salariale, colmando quella frattura che si era verificata per il fatto che le classi salariali erano rimaste al 1919 e, nel frattempo, il sistema salariale aveva camminato attraverso i contratti collettivi e le regolamentazioni del nostro sistema. A questo riguardo bisogna tener presente un principio di grande importanza che esula e supera l'aspetto meccanico delle misure e cioè che lo Stato entro dieci anni non si occuperà più direttamente della parte assistenziale e previdenziale, nel senso che non vi contribuirà, cioè avverrà lo sganciamento dal concetto del concorso legale, per entrare in pieno nel concetto della solidarietà delle categorie produttrici che devono trovare esse stesse i sistemi e i congegni della previdenza, la quale è l'arma formidabile per l'accorciamento delle distanze (1).

In questo senso penso si sia realizzato quello che il Duce affermava a Torino nell'anno X parlando agli operai di quella città,

(1) Si veda, infatti, il diagramma a pag. 515 dei *Principi di economia politica* del BENINI. Immaginando ridotte, per effetto della redistribuzione dei costi, le aeree A, B, C, e le spese personali del lavoratore durante il periodo attivo (nuzialità, tubercolosi, disoccupazione, ecc.), viene proporzionalmente ad aumentare l'area del prodotto netto, (salario netto) e quindi a diminuire la differenza con altre forme di reddito, specie se queste conseguenze delle redistribuzioni di costo sono integrate da una equa distribuzione (si innalza la curva della produttività misurata a salario) e da una disciplinata e vigilata redistribuzione del reddito.

Diminuendo così le sproporzioni tra redditi e aumentando il prodotto netto per lavoratore, si viene non solo ad aumentare il benessere sociale (V. PICOU, *Economia del benessere*. Pag. 1, Cap. VIII) ma anche la produttività sociale del lavoratore.

Il PICOU, nel suo *Capitalismo e Socialismo* (Einaudi 1939), accenna alla possibilità che si adotti una politica che renda possibile il livellamento dei redditi attraverso un duplice sistema. Da una parte i benefici goduti dai più poveri nelle forme di servizi sociali rappresenterebbero effettivamente una forma di trasferimento di reddito in loro favore.

Però è da ritenere che questo trasferimento avvenga non mediante attribuzioni dirette, ma indirettamente, mediante assunzioni del costo dei servizi da chi ha maggior reddito, o dallo Stato, con i redditi di tutti, o con il concorso di determinate classi. Dall'altra parte, prosegue il PICOU, il potenziamento della loro capacità, effetto di questi servizi sociali, li metterebbe in grado di procurarsi essi stessi redditi più considerevoli.

(1) Art. 53 R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636.

(2) ARENA, *Carta del Lavoro*, loc. cit.

(3) Art. 2, 3, 4, 8, 27, 32, ecc. R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636.

quando diceva: ci siamo « sganciati dal concetto di assistenza, ora dobbiamo muoverci sul piano della solidarietà nazionale ».

La previdenza si inserisce quindi nettamente nella produzione, avendo lo scopo di accrescerne il rendimento, secondo un organico e razionale principio di ordine e di giustizia sociale (1).

Poichè facendo sopportare il costo del lavoro non alla sola classe lavoratrice, ma redistribuendolo fra tutte le classi interessate alla produzione, proporzionatamente all'interesse e al vincolo di solidarietà e di responsabilità che le lega, nel quadro dell'etica corporativa fascista, effettivamente e meglio che con le sole forme di redistribuzione di redditi, si accorciano le distanze, si garantisce il lavoro, si potenzia la produzione.

* * *

Già il Clark (2), nei suoi studi sull'economia dei costi costanti, affermava che il lavoro non costituisce un costo variabile, ma un costo costante, non solo per quanto riguarda il salario, ma anche per quanto riguarda la stanchezza del lavoro, il mantenimento del lavoratore, il reddito dell'investimento in forza di lavoro, le alternative offerte al lavoratore, i rischi del lavoro, le conseguenze della disoccupazione.

Ma, aggiunge, il problema è quello della migliore distribuzione dell'aggravio, la migliore forma di contabilità sociale del costo... la distribuzione di costi costanti del lavoro non può essere più lasciato alle stipulazioni dei soliti contratti, essa deve essere rimodellata alla luce della giustizia essenziale e del principio della attribuzione dei beni e degli incentivi dove possono fare maggior bene promuovendo l'azione che le efficienze della comunità richiede.

La persona che beneficia di un dato processo e ha il potere di alleviare le dannose condizioni risultanti da esso, deve farlo,

senza guardare se questo sia contenuto nella lettera delle sue stipulazioni o no, poichè i suoi obblighi sociali sono più profondamente radicati di qualsiasi forma di puro accordo economico. Il principio della responsabilità sociale è virtualmente identico al principio dell'incentivo, distribuire i carichi in qualsiasi modo per riuscire più proficuo, nello stimolare coloro che possono ridurre gli sprechi nell'industria.

Tale costo era coperto quasi esclusivamente col salario (integrato da attività assistenziali o benefiche) e, indirettamente, dalle mutue o dallo Stato (cioè dalla collettività), sia pure con il concorso dei lavoratori e dell'imprenditore, il quale concorrevano a formare il premio (forma di redistribuzione del reddito). Gli Enti erano amministratori dei fondi così formati.

Già la riforma del 1935 era ispirata ai vari principi sopra accennati, che vengono accentuati da quella recente.

Punti fondamentali sono:

a) Gli Enti che assumono la previdenza sociale sono Enti di diritto pubblico autarchici istituzionali, sottoposti alla vigilanza e al controllo da parte dello Stato.

b) L'onere della previdenza sociale è a solo carico della produzione, perchè costituisce uno degli elementi del costo di essa. Si esclude quindi ogni normale attività integratrice dello Stato, che rimane transitoria ed eventuale. Il sistema economico, di cui il lavoro fa parte non come oggetto ma come soggetto, come collaboratore, ha il dovere di coprire i rischi, che colpiscono il lavoratore, e i suoi, e quindi, come conseguenza di tale dovere, assume a suo carico tale copertura. Soggetto passivo della contribuzione non è il solo lavoratore, con la integrazione dell'imprenditore, ma i due soggetti della produzione. Quindi la quota dell'imprenditore non ha più carattere integrativo, ma costitutivo (1).

c) Gli Enti realizzano i mezzi necessari per il perseguimento dei propri fini con speciali procedure amministrative e con una particolare forma di tutela.

(1) VOLPICELLI, *Le assicurazioni sociali*, 1934, n. 5.

(2) CLARK, *L'economia dei costi costanti*, Vol. V, N. C. E. pagg. 344-362.

(1) Art. 6, 27 R. D. L. 14 aprile 1939 n. 636.

d) I mezzi tecnici con cui raggiungono le loro finalità sono le così dette assicurazioni sociali, che di assicurazione hanno conservato però il solo nome (1).

I provvedimenti adottati non mancheranno anche di avere importanti conseguenze sulla produttività del lavoro, sulla produzione industriale e agricola, nonché nel campo demografico.

Si distingue così nettamente la previdenza, dalla assistenza e dalla beneficenza.

La previdenza è lo strumento con cui, nel sistema economico, si redistribuiscono i costi e i rischi collettivi, attuali e futuri, dell'ele-

mento lavoro. L'assistenza consiste in una sistematica redistribuzione di reddito ad opera di Enti pubblici in relazione non a un sistema di costi e rischi, ma di bisogni attuali, riferentisi al consumo e non alla produzione.

La beneficenza si distingue dalla assistenza perchè è redistribuzione non sistematica di reddito, ad opera di Enti pubblici o privati.

Naturalmente tra queste forme non mancano punti di contatto e possibilità di interferenze, per cui è necessario un coordinamento (1).

II - I soggetti

1. - La previdenza origina attività e rapporti di diritto pubblico, sia per l'oggetto, sia per la qualità dei soggetti. Gli enti, rappresentano e, in sè, coordinano gli interessi della produzione e delle categorie partecipanti ad essa, secondo finalità proprie della attività previdenziale.

I partecipanti alla produzione, isolati o facenti parte di un gruppo (2), sono portatori di interessi propri e di interessi comuni, che, pei fini cui tendono, sono anche interessi dello Stato. Gli enti, coordinando e riducendo ad unità, nell'interesse e pei fini dello Stato, gli interessi predetti, ne rendono possibile la realizzazione, rappresentandoli *ex lege*.

2. - Come sono diversi gli interessi così sono diversi gli enti che li rappresentano. Alcuni interessi della produzione possono essere rappresentati e coordinati dal gruppo familiare, rappresentato dal capo famiglia.

La famiglia rurale, la famiglia artigiana sono degli esempi della coordinazione e riduzione ad unità degli interessi del gruppo familiare nella produzione, nel campo agrario e artigiano.

Altri gruppi economici produttivi sono le

imprese o i gruppi di imprese già regolati, nella speciale funzione sopra indicata, dall'ordinamento giuridico, con la organizzazione corporativa. Gli interessi professionali sono espressi dalle associazioni professionali, quelli politici dai vari enti pubblici, ecc. Gli interessi relativi alla previdenza, già identificati, sono espressi dagli enti previdenziali. Tutti i gruppi si riassumono e coordinano, poi, nella unità superiore e suprema dello Stato (2).

3. - Gli atteggiamenti assunti dagli interessi fondamentali nei diversi settori della attività umana, originano la possibilità di raggruppamenti i quali, nella realtà sociale, danno vita a organismi che costituiscono una unità o morale, o politica o economica, ecc. Questo è il dato di fatto, la realtà sociale. La realtà giuridica, che di questa è un aspetto, realizza la realtà sociale; fornisce all'organismo, unitariamente considerato, il mezzo idoneo per realizzare i propri interessi, in vista di determinati fini.

La realtà giuridica del massimo raggruppamento, la Nazione, è lo Stato; la realtà giuridica degli organismi particolari è la persona

(1) ARENA, *Carta del lavoro*, pag. 524.

(2) Familiare, professionale, economico, politico.

(1) BORSI, *Le Assicurazioni sociali*, 1934, n. 4. - COCO, *Coordinazione tra previdenza obbligatoria e assistenza pubblica* - e autori ivi citati - Riv. dir. pubbl. 1937 p. 186.

(2) Dich. I della Carta del Lavoro.

giuridica, che rappresenta gli interessi e le attività dell'organismo che in essa si realizza.

Lo Stato rappresenta la organizzazione politica, giuridica ed economica della Società Nazionale e costituisce la fonte di tutto il diritto: esso è la persona giuridica per eccellenza e pone a sè stesso le condizioni per lo svolgimento delle sue attività e quelle per lo svolgimento di ogni altra attività pubblica e privata (1).

Analogamente gli altri organismi (2) si realizzano nella persona giuridica, la quale trova limiti anche nella gerarchia delle persone giuridiche, tra cui lo Stato ha la assoluta preminenza.

4. - Nel settore della produzione assume, come interesse da realizzare, un particolare rilievo il già accennato problema della redistribuzione dei costi. Vi sono interessi del singolo, di più individui, di gruppi, per la detta redistribuzione, i quali si compongono in un organismo unico. L'interesse risultante si realizza con l'attività degli enti della previdenza, i quali agiscono per il fine della produzione nazionale, del benessere dei singoli e della potenza della Nazione: fine evidentemente pubblico (3).

La rappresentanza pubblica degli interessi ha, invero, lo scopo di coordinare e disciplinare i diversi interessi, le varie attività dell'organismo, o che si esplicano nell'organismo, in unità, in vista di un fine unico. In seno all'ente o istituto, che ha la rappresentanza, essa compone l'eventuale conflitto tra interessi e attività, in vista del fine unico sopra detto. Questo anche è il fine della attività previdenziale, se pur diversi sono i mezzi con cui viene raggiunto.

5. - L'Istituto Nazionale Fascista per la Previdenza sociale ha, infatti, il fine di attuare, entro i limiti stabiliti alla propria competenza, il programma tracciato dalla Carta del Lavoro nelle dichiarazioni XXVI e XXVII, coordinando la propria azione a quella degli organi corporativi, delle asso-

ciazioni professionali e degli Enti assistenziali e ispirandosi alle concezioni fascista della previdenza quale alta manifestazione del principio di collaborazione (1) tra i fattori produttivi della Nazione (2).

L'Istituto Nazionale fascista per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro provvede, invece, a tale particolare forma di attività (3) nei casi ove non esistano istituti o enti speciali (4).

6. - Anche la protezione dell'interesse individuale è mezzo di attuazione del fine statale, se la attività dell'individuo è protetta e potenziata, intenzionalmente o non, in vista del fine stesso. Gli interessi singoli, o del gruppo, non si identificano, allora, con il fine pubblico, ma sono, essi stessi, dei fini cui mira l'attività dei soggetti e, nel medesimo tempo, dei mezzi per raggiungere il fine pubblico: vengono protetti in quanto si vuole proteggere detto fine. Allora tra i soggetti titolari degli interessi singoli, o gli individui che compongono il gruppo, e i titolari delle attività che tendono al fine predetto, si vengono a creare dei rapporti, per cui gli individui non sono soggetti dell'interesse e del fine cui gli Enti mirano, pur avendo interessi e diritti con esso concorrenti e, per esso, protetti. Così, ad esempio, l'abitante del Comune non è soggetto degli interessi e delle attività del Comune, ma da questo ne trae vantaggio e può, nella sua qualità, chiedere protezioni e, da particolari situazioni, derivare diritti, pur non essendo le attività stesse dirette al soddisfacimento degli interessi del singolo.

La stessa situazione si presenta anche nel campo previdenziale, ove le varie forme cosiddette assicurative si esplicano nell'interesse della produzione e delle categorie ad essa partecipanti. Però i singoli, che, vedremo, non sono soggetti, da tale attività derivano

(1) Il principio di collaborazione si riferisce alla produzione.

(2) Art. 2 R.D.L. 4 ottobre 1933, n. 1827.

(3) Art. 47 R. D. 17 agosto 1934, n. 1745.

(4) Art. 4 R.D.L. 23 marzo 1933, n. 264, R.D. 17 agosto 1935, n. 1765, dipendenti da aziende autonome del Min. delle Comunicazioni, detenuti addetti a lavori condotti direttamente dallo Stato, art. 5 R.D.L. 23 marzo predetto.

(1) Relazione Ministeriale a S.M. il Re Imperatore sul Codice Civile, n. 25.

(2) Organismo nel senso della Dich. I della Carta del Lavoro.

(3) Dich. II della Carta del Lavoro.

vantaggi (diminuzione di costo, aumento di reddito) e diritti (le varie prestazioni).

7. - Gli interessi in conflitto sono il presupposto, ma contenuto del diritto è l'attività dell'uomo per attuare gli interessi, in concorrenza o in concorso con gli interessi altrui, per uno scopo voluto e possibile.

Le *attività*, sempre di uomini, anche quando si attuano interessi collettivi, sono il contenuto del diritto e ne giustificano gli aspetti formali e sostanziali.

Il *fine*, cui mirano le attività eccitate dagli interessi, rappresenta quel risultato che lo Stato, fra i tanti possibili, riconosce e garantisce alle attività; esso è perciò creazione del diritto. In relazione a ogni interesse e attività i fini possono essere molteplici, ma il diritto, in vista delle finalità proprie, indipendentemente da ogni considerazione dell'individuo, ne riconosce uno o alcuni soltanto, diventando gli altri o subordinati, o irrilevanti, o vietati.

Quindi, mentre è possibile una classificazione tra interessi individuali e collettivi, il fine delle attività riguarda sempre il gruppo, è, cioè, pubblico, la attuazione dell'interesse, individuale o collettivo, essendo il mezzo per conseguire la detta finalità.

Possono esistere fini riferiti a interessi privati, ma vengono riconosciuti sempre insieme, e subordinatamente, con il fine pubblico, col quale non debbono contrastare.

Quindi il risultato dell'attività derivante da un interesse individuale deve essere, oltre che privato, pubblico, mai può essere esclusivamente privato.

Compito del diritto è di creare la coincidenza del fine individuale con il fine pubblico, il quale informa a sè tutta la struttura giuridica.

È progresso tecnico giuridico la sostituzione del principio contrattualistico di diritto privato col principio normativo di diritto pubblico. L'elemento contrattuale del rapporto individuale si va in alcune zone disperdendo con l'implicita autonomia individuale dominata dalla legge (1).

I *mezzi* sono i beni, gli strumenti con cui

si collegano, per mezzo delle attività, gli interessi ai fini.

Tali mezzi hanno particolare rilievo per il carattere di autonomia che spesso assumono, quasi da sembrare i soggetti del diritto o destinatari delle norme, attenuandosi l'importanza delle persone, mentre gli uomini possono anche acquistare la qualità di mezzi o oggetti del diritto (1).

8. - Il fine del diritto è perciò l'armonica coordinazione degli elementi sopra esaminati, in vista delle possibilità di coesistenza, potenziamento ed espansione del gruppo politico.

Gli interessi e i mezzi sono dati naturali o sociali. Il fine è dato dal diritto stesso, mediante selezione tra fini forniti dalla realtà naturale o sociale; quello prescelto dall'ordinamento giuridico diviene realtà giuridica.

Alle attività il diritto fornisce la forma (atti o negozi) e i titolari (soggetti). Questi sono sempre gli uomini, soli soggetti del diritto.

I dati predetti, naturali sociali o giuridici, hanno diseguale importanza. Si presenta, perciò, la necessità di una organizzazione, coordinazione e disciplina di essi, da parte del diritto.

Possono i soggetti, titolari delle attività, essere i titolari naturali, per così dire, o degli interessi o dei mezzi o dei fini, o possono essere titolari diversi da quelli naturali, scelti dal diritto come più idonei titolari delle attività.

Essi possono essere unici, semplici, composti o complessi, agenti paritariamente o gerarchicamente.

Non dimenticando che *soggetto* è solo il titolare delle attività, e che vi sono anche titolari dei mezzi, degli interessi e dei fini, una classificazione dei soggetti può farsi a seconda delle diverse possibilità di combinazione tra le categorie dei titolari predetti.

9. - Queste attività possono essere esercitate da un solo individuo, per un interesse proprio, con mezzi propri e destinati alla soddisfazione dell'interesse predetto.

Egli è il naturale titolare delle attività

(1) ARENA, *Carta del Lavoro*, pagg. 116, 117, 118.

(1) Arg. ex art. 6 c.c.

ed il diritto le ricollega a lui come soggetto: è questo soggetto semplice la *persona fisica*, realtà giuridica e naturale.

Oppure le dette attività possono essere esercitate da uno o più individui, per un interesse di più altre persone (1): soggetto complesso. Queste dovrebbero spiegare le attività necessarie per conseguire gli interessi propri, ma il loro numero, la impossibilità di una effettiva coordinazione e collegamento tra le attività di tante persone, rende ciò impossibile.

Il diritto, allora, ricollega l'esercizio delle attività ad alcuni uomini, ritenuti idonei alle particolari esplicazioni di esse, siano tali individui titolari o no degli interessi. Queste persone, in cui si opera la dissociazione tra attività e interesse (e spesso fini), associati nella persona fisica, siano essa una o siano più, agenti secondo certe norme, costituiscono la *persona giuridica*.

Essa è basata, quindi, sulla distinzione tra titolare dell'interesse (il gruppo) e titolare delle attività (la o le persone fisiche che agiscono); è questo riconosciuto e reso noto dal diritto come soggetto.

Soggetti sono gli uomini: la categoria delle persone giuridiche, si contrappone a quelle delle persone fisiche, per distinguere il soggetto unico, semplice o composto, (titolare delle attività e degli interessi) dal soggetto complesso (titolari delle attività più titolari degli interessi collettivi).

Il soggetto complesso risulta, quindi, da una non inorganica molteplicità di uomini, i quali hanno diversa importanza ed operano diversamente nell'esplicazione delle attività. Queste si coordinano con gli interessi e i mezzi in modo diverso da quello con cui la coordinazione avviene quando vi è un soggetto unico.

La organizzazione e la coordinazione devono essere approvate dallo Stato e conosciute da tutti i soggetti (2).

La persona giuridica non è né finzione né

astrazione, ma una realtà giuridica e sociale, (1) perchè, l'uomo, uno o più, è sempre una realtà concreta, giuridica e sociale. Solo che in vista della menzionata dissociazione tra la titolarità delle attività e dell'interesse, e tra la titolarità e la gestione dei mezzi, la coordinazione tra gli elementi predetti viene attuata mediante la organizzazione legale dei titolari delle attività, i quali costituiscono il soggetto collettivo che si chiama persona giuridica, con cui si realizza l'organismo e si attuano i fini di questo (2).

La persona fisica è titolare dei mezzi, con cui si raggiungono i fini, e li gestisce. Nella persona giuridica titolari dei beni sono i titolari degli interessi. I titolari delle attività sono invece anche titolari della gestione e disposizione, per cui i beni si staccano dal patrimonio dei primi, per formare un complesso autonomo gestito dai secondi. Questo complesso è completamente separato e distinto dal patrimonio di quelli e di questi, per la posizione propria che assumono i beni, in relazione alle finalità e alle attività dell'organismo cui servono.

In relazione al fine, parallelamente alla dissociazione tra attività e interesse, si ha perciò una dissociazione tra titolarità e gestione dei beni.

Perciò si parla di proprietà dei beni nelle persone giuridiche, nel senso che la disponibilità è una conseguenza del potere di gestione soltanto e non anche della posizione di titolarità, come è per la persona fisica, in cui questi due poteri si confondono.

La persona giuridica è, quindi quella (o quelle) persona fisica alla cui volontà e attività manifestata e esercitata nei modi voluti dalla legge e integrata e coordinata alle volontà di altre persone, è riconosciuta dallo Stato la capacità di conseguire un interesse collettivo.

(1) Se è nell'interesse di una sola altra persona abbiamo un soggetto composto tipo tutore, curatore, ecc. v. CARNELUTTI, *Sistema* vol. I, pag. 31.

(2) Art. 11, 12, 31 lib. I, c.c.

(1) Così come è una realtà l'organo complesso, cui, strutturalmente, si ricollega la nozione di persona giuridica, come titolare di attività. Il soggetto unico, semplice e composto, si avvicina alla struttura dell'organo semplice e di quello collegiale.

(2) V. sopra n. 3.

12. — Qualunque sia la natura dell'interesse, il conseguimento di esso non è fine a se stesso. Le attività debbono essere esercitate, gli interessi conseguiti in vista di un fine pubblico, siano i soggetti persone fisiche o giuridiche.

Perciò la distinzione finalistica non è sicuro criterio per la classificazione, da un punto di vista funzionale, delle persone giuridiche pubbliche e private.

Si deve, invece, ricercare come si coordina l'attività del soggetto, con l'interesse, di cui sono titolari il gruppo o i componenti del gruppo, e con il fine pubblico, cui tutti debbono tendere.

Nella persona fisica il problema non si pone, poichè l'attività e l'interesse privato del soggetto e il fine pubblico, perseguiti dall'unico titolare dell'interesse, coincidono. Tale coincidenza non può mancare, perchè, ove non si verificasse, l'atto sarebbe illecito o la coincidenza sarebbe imposta.

Nelle persone giuridiche, invece, ove vi sono diverse titolarità, bisogna coordinare l'attività del (o dei) soggetto con l'interesse del gruppo, o dei portatori di interesse collettivo, e con il fine pubblico.

La coincidenza tra l'attività e l'interesse collettivo e il fine pubblico può avvenire mediante la attività (o spontanea o uniformantesi a norme o direttive superiori) della organizzazione, che agisce appunto in modo da avere tale coincidenza; è questa la *persona giuridica privata*. Vi sono qui solo i titolari della attività e degli interessi, non vi è un apposito titolare del fine pubblico.

Tale coincidenza potrebbe non attuarsi spontaneamente. Potrebbe l'interesse (o molti interessi collettivi non conciliarsi con il fine pubblico mediante la sola attività (spontanea, o uniformantesi a norme o direttive) del soggetto, perchè si verifica una tensione tra (titolari) volontà e (titolari) degli interessi. Questa tensione non può essere superata che con la coordinazione e subordinazione dei secondi ai primi. Per ottenere ciò avviene una differenziazione nel gruppo, per cui sono creati dei titolari del fine pubblico, che quasi sempre sono anche i titolari delle attività. Essi diventano così depo-

sitari delle finalità del gruppo, impongono, non più come conseguenza della adesione, ma della subordinazione dei componenti, la propria volontà ai titolari dell'interesse collettivo, per adeguarlo al fine pubblico.

La coincidenza voluta avviene, quindi, con la creazione di un titolare del fine (che è normalmente, ma potrebbe non esserlo, titolare della attività), il quale contrappone ai titolari degli interessi la propria attività, spesso discrezionale.

È questa la *persona giuridica pubblica*, che può assumere la struttura di associazione, fondazione o istituzione, sempre sotto il controllo dello Stato, più intenso di quello che esso esercita sulle persone giuridiche private o sulle persone fisiche.

13. — La persona giuridica pubblica può essere: ente pubblico, ente parastatale, ente ausiliare dello Stato. Questa tripartizione, affermata o negata dalla dottrina (1), ha avuto anche recente riconoscimento legislativo negli articoli 2 e 3 del R. D. L. 25 febbraio 1939 XVII, n. 335, e deve ammettersi poichè corrisponde a reali diversità funzionali tra i diversi tipi di persone giuridiche pubbliche.

Negli Enti ausiliari dello Stato la coordinazione, di cui si è sopra parlato, avviene dal di dentro. Il fine pubblico è proprio dello Stato e dell'Ente, e i titolari delle attività e dei fini dell'Ente sono anche titolari delle finalità dello Stato. La coordinazione degli interessi collettivi, molteplici e complessi, al fine pubblico avviene mediante la subordinazione di quelli a questo e la gerarchizzazione di quelli e degli interessi privati. Nelle finalità dello Stato, quindi, convergono le finalità dell'Ente, il quale, con i fini propri, raggiunge anche quelli dello Stato, che sono gli stessi. Della disponibilità dei mezzi, per raggiungere tali fini, sono titolari i titolari delle attività dell'Ente.

Oppure la coordinazione può avvenire dal di fuori. Cioè o lo Stato o uno degli Enti pre-

(1) Sono questi gli enti autarchici, ora così denominati in modo ufficiale, a norma della circolare n. 60-3 in data 21 agosto 1939 XVII, del Ministero dell'Interno.

detti crea una organizzazione al di fuori di sé, la fornisce di mezzi, staccando un interesse determinato, da coordinare al fine, dal sistema degli altri interessi collettivi. Si attua così, attraverso questa organizzazione, la voluta coincidenza. È questo l'Ente pubblico. Esso, come anche gli Enti ausiliari dello Stato, può assumere indifferentemente la forma di corporazione, fondazione o istituzione; più spesso assume la struttura della istituzione.

Ovvero lo Stato, o uno degli Enti predetti, affida ad una organizzazione già esistente il compito di attuare la coincidenza, o con i mezzi di cui dispone o fornendoli esso stesso, attribuendo ad essa le necessarie facoltà e i necessari poteri.

Sono questi gli Enti parastatali.

14. — Gli interessi collettivi dei partecipanti al processo produttivo, relativi alla distribuzione della ricchezza prodotta e alla distribuzione dei costi di produzione della ricchezza, devono conformarsi ai principi dello Stato e alle esigenze della produzione, che è interesse nazionale (1). Per rendere migliore il sistema produttivo e per evitare o rimediare a eventuali deficienze si ricorre a una redistribuzione di costi, che, in relazione alla redistribuzione dei costi relativi al lavoro, costituisce la attività previdenziale. Anche in questo gli interessi della redistribuzione sono dei partecipanti al processo produttivo, però non esclusivamente, ma come riflesso dell'interesse collettivo della produzione. Quindi essi partecipanti non sono mai soggetti della attività previdenziale, ma ne beneficiano, pur essendo destinatario esclusivo di essi il gruppo, in quanto si trovino in particolari situazioni (2). Naturalmente occorre determinare la composizione del gruppo dei partecipanti alla produzione, che come tale è titolare del sistema di interessi della produzione, che può

comprendersi sotto la denominazione di previdenza.

15. — Compongono il gruppo, costituente l'organismo, che si realizza negli enti della previdenza, i lavoratori e i datori di lavoro.

Sono lavoratori coloro che prestano, in qualunque modo e sotto qualunque denominazione, lavoro retribuito alle dipendenze di altri, anche se addetti a lavori domestici (1).

Gli interessi che si determinano nel gruppo sono di natura varia, sempre relativi alla redistribuzione dei costi e, precipuamente, dei costi del lavoro.

Per alcune categorie di lavoratori, oltre altri elementi di costo, v'è l'interesse alla redistribuzione del costo dei rischi del lavoro (2) in modo che esso gravi sul solo datore di lavoro.

Per altre categorie di lavoratori, invece, il costo dei rischi del lavoro, per la loro minor frequenza, per il loro maggior carattere di accidentalità, per la meno accentuata connessione con l'interesse del datore di lavoro alla produzione, non presenta problemi di redistribuzione, essendo il suo onere regolato dal diritto comune, poichè non presenta un interesse speciale, tale da farlo rientrare nel complesso degli interessi costituenti la previdenza.

Così l'interesse alla redistribuzione del costo della invalidità e della vecchiaia non è sentito, in relazione alla attività produttiva, da alcune categorie di lavoratori, o per le loro condizioni economiche o perchè altre persone assumono il costo o perchè tale interesse è configurato in modo autonomo, distinto da quello analogo, ma non identico, degli altri lavoratori, ed ha una propria realizzazione giuridica (3).

L'interesse dei lavoratori alla redistribuzione dei costi, oltre che relazione alla particolare natura del lavoro e del costo, può essere identificato e limitato da condizioni particolari al lavoratore medesimo.

(1) Per adeguare gli interessi ai fini della distribuzione di costi lo Stato ha riconosciuto a se stesso la qualità di titolare del fine e ha creato gli organismi appositi: le corporazioni e gli organi corporativi in genere.

(2) Sono, cioè, nelle stesse situazioni dei comunisti rispetto al Comune. V. sopra n. 7.

(1) Art. 3 R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, art. 1 D.M. 24 giugno 1939; art. 1, 3 e 18 R.D. 17 agosto 1935, n. 1765

(2) Art. 13 e 18 R.D. 17 agosto 1935, n. 1765.

(3) Art. 38, 40, 41, 42 R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, articoli 3, 5, 28 e 32 R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, D.M. 24 giugno 1939.

Così influiscono l'età (1) la razza e la nazionalità (2), la qualità di appartenente al gruppo familiare (3), lo stato civile (4), eventi naturali, come la morte o la nascita (5), non più il sesso (6) se non limitatamente alla misura degli oneri e delle prestazioni.

Sono datori di lavoro coloro che occupano come lavoratore una delle persone che sia titolare di un interesse alla redistribuzione dei costi in genere e, in specie, di quelli del lavoro, nel senso sopra indicato.

Questo gruppo costituisce l'organismo che si realizza negli enti i quali esplicano la attività previdenziale.

Il gruppo, perciò, non ha autonomia di fronte a questi, e quindi non la hanno neppure coloro che fanno parte del gruppo.

Ecco perchè lavoratori e datori di lavoro non sono soggetti della attività previdenziale, ma solo titolari di interessi che a questa si riallacciano, in relazione al fine cui si dirige.

16. - La attività previdenziale è esercitata dagli Enti. Questi hanno, come fine proprio, quello di attuare la redistribuzione, nel modo più rispondente alla struttura economica della produzione. Essi sono sorti, per questo fine, non come organizzazione creata dallo Stato, ma come organizzazione differenziata nel gruppo dei partecipanti alla produzione, con la assunzione da parte dei titolari delle attività dei poteri per il raggiungimento del fine. In relazione alla evoluzione delle finalità della produzione, da privata a pubblica, anche le finalità degli enti previdenziali hanno subito analoga evoluzione, che si è riverberata nel diverso modo di concepire la struttura e le funzioni delle assicurazioni sociali.

Poichè la produzione è diventata interesse dello Stato, tutti i problemi ad essa connessi sono divenuti interessi dello Stato;

quindi anche quello proprio della previdenza, cioè la redistribuzione dei costi.

Gli enti previdenziali, infatti, sorsero per gestire in forma assicurativa l'obbligo che, morale prima, giuridico poi, andava sorgendo a carico del datore di lavoro, in concorso o meno col lavoratore, di provvedere all'assunzione di determinati rischi riflettenti il costo del lavoro. Perciò essi furono considerati come enti assicuratori, mentre si considerò assicurato il lavoratore e assicurante il datore di lavoro.

La redistribuzione del costo del lavoro ha cessato di essere, come si è accennato, un rischio a carico di uno o dell'altro partecipante alla produzione, ma è strumento di miglioramento del sistema produttivo e attuazione di migliori principi della giustizia sociale. Perciò i partecipanti al gruppo non hanno più interessi discordi in conflitto da conciliare con la forma assicurativa, ma interessi comuni, se pur diversi, da coordinare come effettivamente si coordina, in seno agli enti e con la preminente attività di questi, in vista dei fini predetti. Quindi essi non sono più titolari delle attività necessarie per perseguire la predetta coordinazione, la quale, in vista del fine pubblico, è loro imposta, non da loro voluta e accettata, come è loro imposto il sistema di coordinazione. Però gli enti, nel determinare il sistema di coordinazione degli interessi dei partecipanti alla produzione, per la redistribuzione dei costi al fine della produzione, che, si ripete, è fine dello Stato, perseguono anche il fine per cui sono sorti, il fine loro proprio.

Gli enti previdenziali sono, quindi, ausiliari dello Stato e, secondo la nota distinzione, enti a struttura istituzionale.

Gli enti hanno la disponibilità dei mezzi che essi stessi si procurano dal patrimonio dei titolari dell'interesse alla redistribuzione, cioè dei partecipanti alla produzione (1).

(1) Art. 3, 9 e 22 R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636.

(2) Art. 4 R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636.

(3) Art. 13 *ibid.*

(4) Art. 21, 22 *ibid.*

(5) art. 13, 21, 25, *ibid.*

(6) Art. 45 u. c. R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827.

(1) Le contribuzioni, quindi, possono considerarsi imposte, e precisamente imposte speciali di scopo; non tasse, come qualcuno opina.



~~351057~~

