

# **QUADERNI FIORENTINI**

**per la storia del pensiero giuridico moderno**

**46**

(2017)

Giuristi e Stato sociale

TOMO I



**GIUFFRÈ EDITORE**

LORENZO GAETA

## LO STATO SOCIALE ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Prima premessa: un passato ingombrante. — 2. Seconda premessa: un presente inesistente. — 3. Terza premessa: un futuro incombente. — 4. Un giochino elettronico: lo Stato sociale, l'Assemblea costituente e Google. — 5. Assistenza e previdenza sociale alla Costituente: il doppio lavoro delle sottocommissioni. — 6. Il facile lavoro dell'Assemblea: l'art. 38 della Costituzione. — 7. Fondata sul lavoro?

### 1. *Prima premessa: un passato ingombrante.*

Quando, nel pomeriggio di martedì 25 giugno 1946, i deputati eletti all'Assemblea costituente entrarono a Montecitorio, il clima — lo si percepisce vividamente leggendo i resoconti — era quello della solennità storica che contrassegna il passaggio da uno Stato a un altro. Ognuno portava la propria sensibilità e le proprie convinzioni, ma tutti avevano ben presente il compito che era stato loro affidato: quello di ricominciare daccapo, di dare fondamenta nuove alla Repubblica al suo 'anno zero'.

Nell'intenzione di molti costituenti, l'ossatura della nuova entità che si doveva cominciare a costruire sarebbe stata quella di uno 'Stato sociale', anche se i modi per riempire di contenuto una formula potenzialmente aperta dovevano apparire molti, e anche diversi tra loro.

Una cosa però era certa: l'intenzione comune dei costituenti era quella di edificare uno Stato radicalmente diverso da quello fascista appena abbattuto, e quindi di accingersi a scrivere una Costituzione 'di contrasto' nei confronti della modellistica corporativa. Ma questo passato prossimo al quale si volevano voltare radicalmente le spalle aveva fatto proprio della dimensione 'sociale' uno dei suoi fiori all'occhiello, forse addirittura quello più rappresentativo: nel ventennio era stato rafforzato il sistema della previdenza sociale a favore dei lavoratori dipendenti, erano stati creati i

grandi enti pubblici che dovevano occuparsi della sua gestione, si era dato vita a una fitta rete di provvidenze rivolte ai cittadini, individuando nella dimensione della famiglia il destinatario privilegiato. Queste politiche avevano perseguito diverse strategie, da quelle più ordinarie, comuni a tanti paesi nel mondo, indirizzate a superare le difficoltà della grande crisi degli anni '30, a quelle più intimamente legate al paradigma dello Stato totale e totalitario, volte ad accattivarsi il consenso generale e a tentare di costruire nuovi modelli antropologici di riferimento <sup>(1)</sup>.

Ma l'impalcatura dello Stato sociale fascista restava, così come la marcata divisione da esso operata tra due mondi a sé: la previdenza per i lavoratori, da un lato, e l'assistenza per i cittadini, dall'altro; e questa struttura pesava come un macigno, anche dopo aver grattato via quanto più riferibile al regime. Il nodo, quindi, stava tutto nella decisione se costruire un sistema del tutto nuovo oppure edificare sulle basi esistenti, democratizzando lo Stato sociale che aveva preso forma durante il ventennio. Nulla, invece (ma sia detto solo per inciso), pesava il fatto che quello Stato, nell'ultima e più triste parte della sua vita, si fosse dato il nome di Repubblica 'sociale', giacché la fasulla socializzazione dell'economia, allusiva a un ritorno al fascismo delle origini, era stata fin troppo palesamente esplicita nel suo intento mistificatorio, ultimo vano gioco di prestigio di un regime agonizzante.

## 2. *Seconda premessa: un presente inesistente.*

Ma chi erano questi deputati cui era stato affidato il compito di scrivere la Costituzione del nuovo Stato? Tra di loro i giuristi abbondavano; oltre all'autentica alluvione di avvocati — senz'altro la categoria più rappresentata in assoluto — non mancavano i giuristi 'accademici', cioè presenze autorevoli, in grado di orientare i colleghi in virtù di un loro sapere 'intrinseco', che si voleva presumere travalicasse l'appartenenza politica e ideologica. C'era davvero di tutto tra i professori universitari di diritto presenti in

---

<sup>(1)</sup> Sia consentito riferirsi a L. GAETA, *New Deal en camisa negra. Crisis económica y política social en la Italia de los años Treinta*, in *Modelos de derecho del trabajo y cultura de los juristas*, A. Baylos (coord.), Albacete, Bomarzo, 2014, p. 179 e ss.

Costituente: filosofi, storici, romanisti, privatisti, costituzionalisti, amministrativisti, commercialisti, canonisti, penalisti, tributaristi, internazionalisti, processualcivilisti e processualpenalisti. Ma nessun lavorista! Naturalmente, il « più fascista dei diritti » non poteva avere cittadinanza nella nuova Italia. Dalle ceneri del diritto corporativo era nato, o rinato, il ‘diritto del lavoro’, che dal gennaio 1944 lo aveva sostituito anche formalmente nei piani di studio universitari. Ma esso era insegnato, al più, da corporativisti riciclati o da svogliati docenti di altre discipline, costretti a prendere a turno la titolarità di una materia non ben definita (2), che in breve avrebbe conquistato il poco lusinghiero titolo di « Cenerentola delle cattedre di giurisprudenza » (3). Perciò, i costituenti che scrissero le norme sul lavoro non furono giuslavoristi di mestiere, ma persone che, loro malgrado, lo diventarono ‘sul campo’ (4).

Un discorso ancora più drastico andava fatto per quel ramo del diritto del lavoro che aveva preso i nomi più vari: previdenza sociale, sicurezza sociale, legislazione sociale e via dicendo, sempre con quell’aggettivo a segnalare le particolarità di una disciplina dedicata allo studio delle provvidenze pubbliche a favore di lavoratori e cittadini. Se non c’erano giuslavoristi a scrivere le norme sul lavoro della nascente Costituzione, i ‘previdenzialisti’, naturali detentori delle capacità tecniche di scrivere le norme sullo Stato sociale, vivevano ancora più nascosti, e non da poco tempo.

Occorre, infatti, risalire agli inizi del secolo, a una non troppo conosciuta schermaglia dottrinale, quella persa da Francesco Carnelutti, il quale aveva proposto una ricostruzione civilistica ad ampio spettro del diritto del lavoro che allora si stava formando, comprensiva non solo delle regole generali in materia di contratto e di responsabilità, ma anche delle prime leggi sociali, che andavano

---

(2) P. ICHINO, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano: dalla Liberazione alla legge sui licenziamenti*, in *Il diritto del lavoro nell’Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, a cura di Id., Milano, Giuffrè, 2008, p. 4 e ss.

(3) G. ARDAU, *La Cenerentola delle cattedre di giurisprudenza*, in « *Il diritto del lavoro* », 1947, I, p. 243 e ss.

(4) P. PASSANITI, *La Costituente tra cronaca e storia. Il nodo giuslavoristico nell’ordine democratico*, in *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all’Assemblea Costituente*, a cura di L. Gaeta, Roma, Ediesse, 2014, p. 23 e ss.

perciò recuperate in seno al diritto privato <sup>(5)</sup>. Si affermò, invece, e anche in maniera molto netta, l'opposta ricostruzione di Lodovico Barassi, per il quale andava invece preservata a tutti i costi la 'purezza' privatistica della materia, mediante una non semplice operazione chirurgica: ovvero, proprio recidendo il legame con il tema complessivo della legislazione sociale; e l'intervento era urgente, dal momento che questa poteva avere già irreparabilmente contaminato la materia <sup>(6)</sup>. Di conseguenza, secondo l'impostazione che da Barassi in avanti diventò 'pensiero unico', ognuna di queste due parti doveva conservare la propria fisionomia peculiare: il diritto del lavoro non era — come qualcuno avrebbe voluto — materia innovativa che incarnasse una sorta di anello di congiunzione tra pubblico e privato, tra contratto di lavoro e « cosiddette leggi sociali » <sup>(7)</sup>, ma cosa a sé, della quale andava gelosamente custodita la risalente verginità civilistica: il rapporto di lavoro « è oggi nella sua struttura intima [...] quello che era duemila anni or sono » <sup>(8)</sup>.

L'operazione ebbe quindi come conseguenza quella di dar vita a un nuovo autonomo ramo del diritto, più tardi noto appunto come previdenziale, ma da subito abbandonato al suo destino. Da allora, diritto del lavoro 'in senso stretto' e diritto della previdenza sociale (o della sicurezza sociale o della legislazione sociale) seguirono strade proprie, che raramente si intersecarono. Con una precisa caratteristica: che il secondo ha quasi sempre costituito una sorta di ghetto, lasciato più che altro a ricostruzioni pratiche di piccolo cabotaggio e sottratto a (quasi) ogni margine di azione teorica da parte della dottrina giuslavoristica. Avvenne, insomma, proprio quello che Carnelutti voleva assolutamente evitare, cioè che la legislazione sociale venisse considerata « come una specie di terra infertile, la quale non meriti il lavoro dei maestri » <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> F. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro. Studi*, I, Roma, Athenaeum, 1913, p. VIII e ss.

<sup>(6)</sup> L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1901, p. 30.

<sup>(7)</sup> Ivi, p. 1 e ss.

<sup>(8)</sup> L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, I, Milano, Società editrice libraria, 1915, p. XXV.

<sup>(9)</sup> CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. VIII.

E così fu, anche negli anni del fascismo, quando ci si vantava di avere « la legislazione sociale più avanzata del mondo »<sup>(10)</sup>. Così, alla Costituente non c'era davvero nessuno che sapesse 'accademicamente' di diritto previdenziale o di legislazione sociale. Anche in questo caso, a edificare il nuovo Stato sociale, sulle fondamenta — o sulle macerie — di quello vecchio, furono persone che facevano un altro mestiere.

### 3. *Terza premessa: un futuro incombente.*

I costituenti avevano, poi, davanti a sé un modello bell'e pronto di Stato sociale, squadernato in quel 'piano' che lord Beveridge aveva appena sfornato nel 1942, quando la vittoria alleata non si era ancora affatto delineata: quel piano che qualcuno volle vedere come arma psicologica di questa vittoria e che, diventato un *best seller* da un milione di copie (un paio delle quale ritrovate addirittura nel bunker di Hitler) e prontamente tradotto (seppur in sintesi) in italiano<sup>(11)</sup>, aveva suscitato un notevole impatto anche nel nostro paese dopo la caduta del fascismo<sup>(12)</sup>.

Già a marzo 1944 il governo Badoglio istituì una « Commissione reale per la riforma della previdenza sociale », incaricata di predisporre un ordinamento più semplice e uniforme, che estendesse i « limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici ». La commissione non iniziò mai i suoi lavori, ma il fatto che in piena guerra, con problemi presumibilmente ben più gravosi da affrontare, ci si fosse presa la briga di pensare alla riforma della legislazione sociale, è assolutamente emblematico del forte valore propagandistico di piani del genere, che si sperava avessero da noi lo stesso effetto che quello di Beveridge aveva avuto in patria.

---

<sup>(10)</sup> Queste parole, pronunciate da Mussolini in un discorso del 1929 (*Scritti e discorsi di Benito Mussolini*, VII, Milano, Hoepli, 1934, p. 16), aprivano ogni numero della rivista « Politica sociale ».

<sup>(11)</sup> *Il piano Beveridge. Compendio ufficiale della relazione di sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia reale, 1943.

<sup>(12)</sup> L. DI NUCCI, *Lo stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2002, p. 161 e ss.

Il tema della riforma dello Stato sociale, sulla scia del piano Beveridge, fu affrontato sia a livello scientifico, dove ad esempio il dibattito tra gli economisti fu particolarmente fecondo — vedendo scendere in campo, tra gli altri, studiosi del calibro di Luigi Einaudi e Gaetano Stammati —, sia a livello politico, dal momento che praticamente tutti i partiti, che allora davano vita a un governo di ‘solidarietà nazionale’, istituirono delle commissioni di studio aventi sostanzialmente ad oggetto la possibilità di importare in Italia i progetti britannici ‘generalisti’ di sicurezza sociale; i risultati furono piuttosto compositi, ma generalmente riportarono diverse perplessità, anche — se non soprattutto — da parte delle sinistre, sulla praticabilità di un trapianto puro e semplice di un sistema che, alla fine, fissava « tanto per il baronetto quanto per il suo cameriere la stessa misura di contributo e di benefici » (13).

Si percepiva nettamente, insomma, che il nodo della previdenza e dell’assistenza sociale sarebbe stato uno dei passaggi fondamentali nell’edificazione del nuovo Stato, al quale di lì a poco si sarebbe dovuta dare una Costituzione (14). Non a caso, l’appena istituito ministero per la Costituente, retto dal leader socialista Pietro Nenni, diede subito vita, nei primi giorni del 1946, a una « Commissione per lo studio dei problemi del lavoro », presieduta dal comunista Antonio Pesenti, professore universitario di scienza delle finanze. L’anno successivo, il ministro del lavoro (prima Giuseppe Romita, poi Amintore Fanfani) nominò una « Commissione per la riforma della previdenza sociale », presieduta dal socialista Lodovico D’Aragona (segretario della Cgl dal 1919 al 1925, esiliato prima da Crispi e poi da Mussolini), che si trovò a lavorare parallelamente alla Costituente.

Entrambe le Commissioni si richiamarono fin troppo esplicitamente alla prospettiva delineata da Beveridge, ma alla fine se ne distaccarono piuttosto nettamente, per la mancata condivisione del

---

(13) E. CABIBBO, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », 1944, p. 47; il saggio costituisce un efficace resoconto delle variegate posizioni dei partiti sulla riforma della previdenza sociale.

(14) F. MAZZINI, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, a cura di A. Orsi Battaglini, Bologna, il Mulino, 1980, p. 448.

suo principio base universalistico <sup>(15)</sup>. Si riconobbe infatti con nettezza che non era opportuno, per più motivi — non ultimo quello economico, nella disastrosa situazione del dopoguerra —, pensare a una previdenza estesa alla generalità dei cittadini; sistema che avrebbe poi cozzato contro la tradizione ‘bismarckiana’ della previdenza sociale in Italia e contro le ideologie dominanti ormai in tutti i partiti, ovviamente con intonazioni diverse — dalla versione cattolica ‘camaldolese’ a quella pianificatrice socialcomunista a quella liberale einaudiana —, ma tutte volte a riconoscere al lavoro il valore di principio fondante.

Dai lavori delle due commissioni non uscì un articolato, ma semplici raccomandazioni, che ebbero anch’esse qualche influenza sul lavoro dei costituenti. Ma ormai si era capito, forse prima ancora di cominciare, che il sistema di *welfare* universalistico era stato accantonato, a tutto vantaggio di una prospettiva dichiaratamente lavoristica <sup>(16)</sup>.

#### 4. *Un giochino elettronico: lo Stato sociale, l’Assemblea costituente e Google.*

Era questo, grosso modo, il quadro che i costituenti si trovavano davanti quando entrarono trionfalmente a Montecitorio. È il momento, quindi, di cercare di ricostruire come l’idea di Stato sociale sia stata trapiantata nella nostra Costituzione da parte di chi l’ha scritta. Prima ancora di partire dall’unico esame possibile, cioè quello della genesi della norma (o delle norme) che rispecchia(no) un concetto di Stato sociale, mi è venuto in mente di cercare — ora che gli strumenti elettronici lo consentono — quante volte e in che contesti l’espressione ‘Stato sociale’ sia stata evocata nei dibattiti alla Costituente. Fatta l’ovvia precisazione che si tratta soltanto di una suggestione, se non davvero di un semplice gioco, dall’esame condotto col motore di ricerca Google su tutti i resoconti dei lavori

---

<sup>(15)</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Roma, U.E.S.I.S.A., 1946; MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE — COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947-29 febbraio 1948)*, Roma, A.T.E.L., 1948.

<sup>(16)</sup> Si veda anche G. SILEI, *Lo stato sociale in Italia*, Manduria, Lacaita, 2004.



dell'Assemblea costituente — diverse migliaia di pagine, disponibili su piattaforma elettronica <sup>(17)</sup> —, risulta che il lemma 'Stato sociale' è stato adoperato soltanto quattro volte (escluso un riferimento ad esso come sinonimo di 'condizione sociale'). Ed è già un primo dato sul quale riflettere.

È curioso, poi, notare, che i quattro interventi in questione forniscono ognuno una diversa interpretazione del concetto. Per Aldo Moro, democristiano, Stato sociale è quello che ha a cuore il benessere anche culturale del popolo, e quindi la sua fondazione legittima una norma che lo impegni a favorire l'istruzione popolare <sup>(18)</sup>. Per Orazio Condorelli, liberale, esso è sinonimo di Stato non più fondato sull'individuo ma sull'«uomo sociale», con la conseguenza che la libertà non va più intesa in senso soltanto negativo, ma anche in senso positivo, «cioè come possibilità data all'uomo di attuare sé stesso, di svolgere la sua personalità» <sup>(19)</sup>. Per Pietro Nenni, socialista, Stato sociale coincide perfettamente con «Stato dei lavoratori», e quindi è doveroso porre il lavoro e i lavoratori a fondamento della Repubblica <sup>(20)</sup>. Infine, per il repubblicano Vincenzo Mazzei, il fatto di stare in uno Stato sociale delegittima lo sciopero dei dipendenti pubblici <sup>(21)</sup>.

Davanti a questa confusione di lingue, conviene davvero prendere l'unica strada giusta, cioè quella di indagare sui modi in cui è avvenuta l'«inserzione, in forma di *norma giuridica*, di questa obbligazione dello Stato alla promozione del benessere sociale», ricostruendo «una discussione accesa, ricca di passione politica e giuridica, che oggi è stata ingiustamente dimenticata» <sup>(22)</sup>.

<sup>(17)</sup> [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), a cura di F. Calzaretti.

<sup>(18)</sup> *Prima sottocommissione. 30 — Resoconto sommario della seduta di martedì 29 ottobre 1946*, p. 318 (i resoconti originali di tutte le sedute dell'Assemblea costituente sono disponibili in formato pdf sul sito della Camera dei deputati: <http://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente#nav>).

<sup>(19)</sup> *Assemblea costituente. LXIV — Seduta pomeridiana di sabato 15 marzo 1947*, p. 2165.

<sup>(20)</sup> *Assemblea costituente. LVI — Seduta di lunedì 10 marzo 1947*, p. 1949.

<sup>(21)</sup> *Assemblea costituente. CXXII — Seduta pomeridiana di lunedì 12 maggio 1947*, p. 3904.

<sup>(22)</sup> P. POMBENI, *Prefazione*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. XII e s.

5. *Assistenza e previdenza sociale alla Costituente: il doppio lavoro delle sottocommissioni.*

Quello che segue è quindi, succintamente, il resoconto quasi cronachistico di tale discussione, mettendo in primo piano quella che portò alla stesura dell'art. 38 della Costituzione <sup>(23)</sup> e tralasciando, invece, quell'altra parte del dibattito che si dipanò partendo dalle stesse premesse e riguardò invece la funzionalizzazione sociale dell'attività economica privata, risultando in buona parte incentrata sull'auspicio — da sinistra — e sui timori — da centro e da destra — di una pianificazione più o meno 'alla sovietica' <sup>(24)</sup>.

La terza sottocommissione, incaricata di esaminare i diritti e doveri economico-sociali, iniziò la discussione generale sul diritto all'assistenza partendo dalla relazione del democristiano Giuseppe Togni, all'epoca dirigente d'azienda, in seguito più volte ministro. Per lui, assistenza e previdenza costituivano « due aspetti di uno stesso fenomeno, univocamente intesi alla protezione del nostro popolo, per garantire ad esso la sicurezza di vita »; nel concreto, però, ci si soffermava molto di più — se non quasi esclusivamente — sul primo aspetto, cioè sulla tutela del lavoratore nei casi di malattia, infortunio, gravidanza e disoccupazione, nonché sulla sopravvenuta incapacità lavorativa dovuta a cause fisiche e psichiche, e sulla vecchiaia, « che coroni una vita di lavoro ». Questo sistema previdenziale non andava fondato su concetti « di beneficenza o di carità », ma sul diritto, e doveva essere in grado di garantire « l'indispensabile per i bisogni quotidiani, che comprende il conforto del minimo di agio e riesca apportatore di sereno amore alla vita ». L'articolato proposto da Togni era: « *Al cittadino italiano deve essere assicurata, con la protezione della vita e della libertà, la tranquillità domestica familiare e la elevazione spirituale. Dal lavoro consegue il diritto all'assistenza materiale in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. Ogni essere che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della*

---

<sup>(23)</sup> Per un esame dettagliato, L. PELLICCIA, A. TANDOI, *La "filosofia sociale" della previdenza e dell'assistenza*, in *Prima di tutto il lavoro*, a cura di Gaeta, cit., p. 209 e ss.

<sup>(24)</sup> Su questo dibattito, F.Z. KHOURIBECH, *Il controllo sociale sull'iniziativa privata e le paure della pianificazione*, in *Prima di tutto il lavoro*, a cura di Gaeta, cit., p. 278 e ss.

*situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza. Organi pubblici di protezione sociale garantiranno i menzionati diritti, attuando e promovendo ogni forma di assistenza, compresa quella medica gratuita, che deve tendere anche al riattamento fisico della persona minorata* » (25).

Al di là dell'enfatica — ma alla fine vuota — formula della « tranquillità domestica familiare » (versione pantofolaia dell'americano *pursuit of happiness?*), il testo costituiva chiara espressione della 'democrazia del lavoro', in cui il cittadino, « pel fatto stesso che esiste e vive », ha diritto di affrontare la vita o lavorando, se ne ha la possibilità fisica o intellettuale e l'occasione sociale ed economica (nel qual caso ha anche il dovere di farlo), « ovvero attraverso l'obbligo che incombe alla collettività, quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non sia in condizioni, o per una crisi sociale, o per causa fisica, intellettuale o psichica, di lavorare ». In ogni caso, era pur sempre il lavoro il perno su cui ruotavano sia la previdenza che l'assistenza.

Proprio per questo motivo, il vivace dibattito che ne seguì si incentrò essenzialmente sulla opportunità di una migliore specificazione di questi due concetti. Lo chiese, ad esempio, la comunista Teresa Noce, già combattente della Resistenza e reduce dai campi di concentramento nazisti, sottolineando pragmaticamente la differenza tra il diritto di chi lavora e paga i contributi e quello di chi non paga contributi, pur avendo diritto a un'assistenza. Per inciso, la deputata (una delle cinque donne entrate nella Commissione 'dei settantacinque', quella che materialmente si occupò della Costituzione) propose di includere espressamente tra le titolari del diritto « le casalinghe, le quali, pur non facendo un lavoro salariato, sono utili alla collettività, in quanto hanno cura dell'allevamento dei bambini » (26). Ma uno schieramento maschile *bipartisan* affossò subito una richiesta a quei tempi evidentemente irricevibile.

Un buon contributo al dibattito fu offerto da Amintore Fanfani (già allora voce di spicco della Dc, oltre che apprezzato storico

---

(25) Terza sottocommissione. 4 — Resoconto sommario della seduta di mercoledì 11 settembre 1946, p. 19 e ss.

(26) Ivi, p. 21.

dell'economia), il quale, accanto a un articolo sulla retribuzione dei lavoratori, che faceva riferimento anche a una sua nozione 'previdenziale', propose di specificare il concetto di assistenza, migliorando il testo proposto dal collega di partito, e corregionale, Togni: « *Ogni cittadino che a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati per vivere, garantiti dalle assicurazioni sociali e dalle istituzioni di assistenza* » (27). L'assistenza, comunque, restava sempre legata al lavoro — cioè alla sua impossibilità —, senza assurgere a criteri universalistici.

La replica del relatore enfatizzò ancor più questo aspetto, laddove ce ne fosse stato bisogno: la previdenza era legata al lavoro effettuato, l'assistenza, dipendente dall'iniziativa della collettività, non doveva essere ritenuta altro se non « quella che la collettività compie nei confronti di quel notevole numero di persone che sono impossibilitate a vivere col reddito del proprio lavoro, perché non hanno la possibilità di lavorare in quanto costituzionalmente inadatte al lavoro » (28).

Si decise, allora, di dar corso ai soli commi 2 e 3 dell'articolo proposto da Togni: « *Dal lavoro consegue il diritto a mezzi adeguati per vivere in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, o per contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza* » (29). Si era risolto tutto in un'ora e mezza, anche se il varo definitivo dell'articolo, con lievi modifiche formali, avvenne più di un mese dopo (30).

La sottocommissione, poi, iniziò a trattare delle garanzie economico-sociali per l'assistenza alla famiglia, sulla base di relazioni e correlazioni di tre donne che, pur provenendo da partiti diversi, contribuirono fattivamente a rendere la Costituzione più 'sociale': Lina Merlin (importante figura del socialismo, che avrebbe poi

---

(27) Ivi, p. 22.

(28) Ivi, p. 23.

(29) Ivi, p. 26.

(30) *Terza sottocommissione. 38 — Resoconto sommario della seduta di sabato 26 ottobre 1946*, p. 257.

legato il suo nome alla legge sull'abolizione della prostituzione legalizzata, ma che fu anche autrice di provvedimenti di tutela dei figli naturali e delle donne lavoratrici), Maria Federici (ascoltata dirigente democristiana) e la già ricordata comunista Teresa Noce <sup>(31)</sup>. Le tre 'madri costituenti' proposero un altro articolo: « *Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario all'esistenza per ciò che concerne gli alimenti, gli indumenti, l'abitazione, l'assistenza sanitaria; in particolare dovrà provvedere alla esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro per età e invalidità* » <sup>(32)</sup>. La proposta prevedeva per la prima volta una menzione esplicita dell'assistenza generalizzata per tutti i cittadini, specificandone anche i contenuti, sia pure riferiti al parametro del 'minimo esistenziale', cioè alla garanzia della mera sussistenza. E, di sicuro contro la volontà delle proponenti, fu solo quest'ultimo riferimento ad essere recepito in seguito.

A complicare le cose, intervenne poi una circostanza che si verificò diverse volte alla Costituente. Quando, infatti, la prima sottocommissione, che si occupava dei diritti e dei doveri dei cittadini, iniziò la discussione generale sui principi dei rapporti socio-economici, si ebbe la sostanziale riproposizione della discussione svoltasi nella terza sottocommissione. Le relazioni sul tema erano state affidate a Roberto Lucifero d'Aprigliano (un marchese che allora rappresentava il partito liberale ma che poi sarebbe diventato monarchico, come il più celebre cugino Falcone, rappresentante all'estero di casa Savoia) e al leader comunista Palmiro Togliatti <sup>(33)</sup>. Com'era da immaginare, tra di esse non ci fu grande sintonia. In particolare, Togliatti insisteva sulla necessità « dell'intervento dello Stato per l'ordinamento dell'attività produttiva, al fine di ottenere il massimo rendimento a vantaggio della collettività, ed inoltre per giungere ad una legislazione sociale che preveda il diritto

---

<sup>(31)</sup> Per tutti, M. ADDIS SABA, M. DE LEO, F. TARIGONE, *Donne e Costituente: alle origini della Repubblica*, Roma, Presidenza del Consiglio, 1996; *Le donne della Costituente*, a cura di M.T. Morelli, Bari, Laterza, 2007.

<sup>(32)</sup> *Terza sottocommissione. 6 — Resoconto sommario della seduta di venerdì 13 settembre 1946*, p. 35.

<sup>(33)</sup> *Prima sottocommissione. 18 — Resoconto sommario della seduta di giovedì 3 ottobre 1946*, p. 179 e ss.

per tutti i cittadini ad un'assicurazione sociale » (34). Non andò a finire esattamente così.

La proposta di articolo di Togliatti — altra circostanza nient'affatto infrequente in Costituente — venne fuori da un accordo con Giuseppe Dossetti, il giurista e teologo che sarebbe in breve diventato punto di riferimento per generazioni di cattolici; il presidente della sottocommissione, il democristiano Umberto Tupini (futuro sindaco di Roma negli anni del disordinato sviluppo edilizio, ministro di sport e spettacolo nel 1960, l'anno delle Olimpiadi e del film *La dolce vita*, che criticò severamente), obiettò però che la formula costituiva sostanzialmente un doppione dell'articolo già approvato dall'altra sottocommissione (35), e perciò la norma fu così sintetizzata: « *Chiunque si trova nell'impossibilità di lavorare per motivi indipendenti dalla sua volontà — età, stato fisico o mentale, ragioni di contingenza — ha diritto a prestazioni almeno pari al minimo vitale riconosciuto dalla legge e da aumentarsi in proporzione del lavoro o del contributo da lui eventualmente prestato in precedenza* ». Sulla stessa linea si muoveva la formula proposta dall'altro democristiano Aldo Moro, già allora figura di spicco della politica italiana; essa specificava che le prestazioni dovevano essere « *sufficienti per assicurare l'esistenza di lui e della sua famiglia* » e che « *La legge regola le modalità relative alla completa attuazione del diritto all'esistenza sancito dalla presente Costituzione* ». Anche qui, quindi, tutto era incentrato sul lavoro, ed era quasi completamente assente un'idea 'generalista' di assistenza al cittadino in quanto tale.

Proseguendo sulla linea dell'intesa tra comunisti e democristiani, Togliatti concordò con Moro una formula, più sintetica, « di contaminazione »: « *Chiunque è inabile o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato* ». Il testo venne approvato all'unanimità, mentre con 11 voti favorevoli e 1 contrario passò il terzo comma, ora così formulato: « *Tutti i cittadini hanno diritto all'assi-*

---

(34) Ivi, p. 181.

(35) *Prima sottocommissione. 21 — Resoconto sommario della seduta di mercoledì 9 ottobre 1946*, p. 212.

*curazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia* »<sup>(36)</sup>.

Come da prassi, le norme approvate dalla prima e dalla terza sottocommissione finirono al vaglio del Comitato di redazione, organismo che spesso lavorò in silenzio e nell'ombra — se non segretamente — sotto la ferma direzione di Meuccio Ruini, talvolta modificando sensibilmente, o addirittura stravolgendo, i testi votati e approvati; delle riunioni di questo 'Comitato dei diciotto', tenute spesso in ritagli di tempo o alle ore più impensate, il presidente non volle risultassero verbali, come in una sorta di conclave laico<sup>(37)</sup>.

Nel nostro caso, per la verità, non ci furono grandi scombusolamenti, ma un buon lavoro di sintesi dei due articoli approvati dalle sottocommissioni. Il testo dell'art. 34 del Progetto di Costituzione recava: « *Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale. I lavoratori, in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato* ».

La norma ribadiva la netta distinzione tra l'assistenza per i cittadini, legata all'incapacità lavorativa, con la garanzia di un semplice minimo esistenziale, e la previdenza per i lavoratori, consistente in più solidi « *mezzi adeguati per vivere* »; a tutto provvedeva lo Stato, in prima persona o — non si sa bene come — integrando altre iniziative. Su questi tre commi iniziò a lavorare l'Assemblea plenaria. Ma, in sostanza, il futuro art. 38 era stato già quasi tutto scritto.

## 6. *Il facile lavoro dell'Assemblea: l'art. 38 della Costituzione.*

Il dibattito che si svolse in Assemblea fu senz'altro ricco di interventi e di spunti, ma alla fine non spostò di molto le conclusioni cui si era giunti nelle sottocommissioni. Lo aveva avvertito profeti-

---

<sup>(36)</sup> *Prima sottocommissione. 22 — Resoconto sommario della seduta di giovedì 10 ottobre 1946, p. 219.*

<sup>(37)</sup> M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1962.

camente uno dei costituenti più illustri, Benedetto Croce, quando segnalò « che la discussione che ora si fa nell'Assemblea Costituente è piuttosto figurativa che effettiva, perché i grossi partiti hanno, come che sia, transatto tra loro e si sono accordati attraverso i loro rappresentanti » (38). E non a caso, mentre il dibattito su assistenza e previdenza nelle sottocommissioni era stato animato dai big della politica, da Togliatti a Dossetti, da Fanfani a Moro, dalla Merlin a Ruini, ora in Assemblea intervenivano figure — se è lecito definirle così senza peccare di irriverenza — tutto sommato di secondo piano.

Non mancarono gli interventi accorati sulla necessità di dare una mano ai tanti cittadini inabili « mutilati orrendamente dalla guerra [...], senza casa, senza rifugio, senza focolare e senza speranza », come fece all'inizio della discussione generale il democristiano Enrico Medi, un fisico sperimentale che avrebbe vissuto nel 1969 un grande momento di celebrità in occasione della lunga diretta televisiva del primo sbarco sulla luna. La Costituzione, quindi, doveva porre a carico dello Stato l'onere di provvedere a quanti in un certo momento si trovassero nell'impossibilità di provvedere alla propria vita, rimettendo « l'uomo nella sua dignità di uomo ». Medi propose, perciò, di aggiungere al primo comma un riferimento alla « *dignità umana* », aggiungendo poi che « *Lo Stato promuove e favorisce l'assistenza e la previdenza sociale* », perché la Repubblica doveva nascere sentendo la responsabilità di creare una società più umana, confortare e sollevare tutte le classi, « sorridere ad un'alba nuova di pace e di libertà » (39). Ma l'emendamento fu giudicato troppo ampio e non passò.

Ugualmente senza successo, due repubblicani, il politologo calabrese Vincenzo Mazzei e l'economista siciliano Ugo La Malfa, futuro leader del partito, chiesero la soppressione del riferimento al « *mantenimento* »: l'ancora gracile Stato repubblicano doveva assumere solo gli impegni che poteva effettivamente onorare, senza farsi

---

(38) *Assemblea costituente. LVIII — Seduta pomeridiana di martedì 11 marzo 1947*, p. 2007.

(39) *Assemblea costituente. CXIII — Seduta pomeridiana di martedì 6 maggio 1947*, p. 3632 e ss.



carico di un ulteriore « stranissimo diritto, il diritto ad essere mantenuti dallo Stato! » (40).

Da più parti, poi, si fece notare che l'articolato su cui si lavorava aveva completamente ignorato la tutela che la società doveva a quelli che allora si chiamavano « minorati ». Molti deputati, come il qualunquista Francesco Colitto (41) (un avvocato molisano, attivissimo in Costituente) e il socialista Mario Merighi (42) (un medico viterbese, protagonista della Resistenza) chiesero che la Costituzione prevedesse per i ciechi e per altri inabili l'obbligo di educazione professionale e di avviamento al lavoro, nonché di collocamento obbligatorio. I qualunquisti, in particolare, con l'ingegnere napoletano Mario Rodinò di Miglione chiesero di inserire in Costituzione l'obbligo di tutelare i « *cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro* » (43). Ma a far breccia su questo punto fu un emendamento presentato di concerto dal comunista Renzo Laconi (il dirigente sardo che alla Costituente era considerato una sorta di portavoce ufficiale di Togliatti) coi democristiani Aldo Moro e Paolo Emilio Taviani (l'economista genovese a capo dell'insurrezione partigiana della sua città), con l'avvocato fiorentino Ferdinando Targetti, socialista, e con l'avvocato trevigiano Mario Cevolotto, uno dei maggiori esponenti del partito democratico del lavoro (formazione che non sarebbe sopravvissuta alla Costituente): questo ampio schieramento chiese di aggiungere una semplice affermazione: « *Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale* » (44). Il testo fu approvato senza problemi (così che ancor'oggi la Costituzione presenta un termine col tempo diventato piuttosto 'scorretto').

Quando l'Assemblea affrontò il tema della previdenza per i lavoratori, ancora Merighi chiese di sopprimere l'inciso « *in ragione*

(40) *Assemblea costituente. CXX — Seduta pomeridiana di sabato 10 maggio 1947, p. 3833.*

(41) *Assemblea costituente. CV — Seduta di martedì 29 aprile 1947, p. 3391.*

(42) *Assemblea costituente. CXV — Seduta pomeridiana di mercoledì 7 maggio 1947, p. 3695 e ss.*

(43) *Assemblea costituente. CXX — Seduta pomeridiana di sabato 10 maggio 1947, p. 3832.*

(44) Ivi, p. 3841.

*del lavoro che prestano* », evidenziando che « se i mezzi devono essere adeguati per vivere, indubbiamente non si può tener conto del lavoro prestato » (45). Questo emendamento convinse i costituenti, che l'approvarono.

L'ingegnere ciociaro Ludovico Camangi, repubblicano, forse lasciandosi prendere un po' la mano, patrocinò una riforma generale della previdenza, perché la legge tutelava soltanto gli infortuni avvenuti sul lavoro e non ad esempio quelli *in itinere*, l'invalidità era congegnata in modo che l'indennizzo fosse commisurato ai contributi versati, le pensioni di vecchiaia consistevano in somme irrisorie che « si realizzano a 60 anni, quando, purtroppo, l'operaio è sulla via della tomba », la tutela contro le malattie veniva ostacolata da mille limitazioni e complicazioni burocratiche. La sua proposta faceva riferimento alla promozione della previdenza obbligatoria per i lavoratori, alla quale erano tenuti a provvedere, « con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti o controllati dai lavoratori stessi ». Ciò per fronteggiare la mole enorme di evasioni dagli obblighi previdenziali, che il più delle volte avvenivano « colla complicità che si stabilisce tra il datore di lavoro e lo stesso lavoratore, che finisce per diventare alleato del datore di lavoro inadempiente ». Poiché, poi, gli istituti di previdenza gestivano somme molto ingenti, essi dovevano allora essere considerati proprietà dei lavoratori e da loro direttamente gestiti, senza escludere l'intervento dello Stato, ma sotto forma di concorso: il lavoratore non doveva essere « sempre protetto e guidato », ma imparare a provvedere a se stesso, « senza essere considerato sempre un minorenne posto sotto tutela » (46).

Si aprì, allora, un nodo importante, quello relativo ai soggetti tenuti a fornire le prestazioni assistenziali e previdenziali. Oliviero Zuccarini, esponente di primo piano del partito repubblicano, di cui era stato giovanissimo segretario nel 1912, si pose in qualche modo nella stessa scia del collega di partito, illustrando la concezione 'volontaristica' dell'emancipazione sociale, che richiedeva un con-

---

(45) *Assemblea costituente. CXV — Seduta pomeridiana di mercoledì 7 maggio 1947*, p. 3696.

(46) *Assemblea costituente. CXX — Seduta pomeridiana di sabato 10 maggio 1947*, p. 3824 e ss.

corso positivo del lavoratore, senza riporre « una assoluta e illusoria fiducia nello Stato ». Propose quindi di aggiungere che l'assicurazione sociale era « *dovere e diritto di ogni cittadino* », e che « *All'assistenza e alla previdenza provvedono Istituti promossi e integrati dallo Stato, che costituiranno enti autonomi democraticamente organizzati. I loro patrimoni contribuiscono a formare un fondo nazionale destinato alla emancipazione del lavoro* ». L'intento era quello di superare il sistema creato dal fascismo, caratterizzato dalla presenza di enti burocratizzati, i cui ingenti capitali alla fine erano andati in fumo e non distribuiti ai lavoratori; gli enti assistenziali andavano perciò sganciati dalla politica economica dello Stato e autogovernati, conservando i loro capitali al di fuori dello Stato e senza soggiacere alle relative imposizioni <sup>(47)</sup>.

I repubblicani si aspettavano che le loro proposte volte a conferire grande autonomia agli enti deputati a gestire previdenza e assistenza suscitassero l'interesse e l'adesione delle sinistre, attratte dalla prospettiva della partecipazione dei lavoratori alla gestione o al controllo di tali enti. Ma a stroncare ogni illusione provvide nientemeno che il leader del grande sindacato unitario, il carismatico Giuseppe Di Vittorio, una delle figure più importanti tra i comunisti alla Costituente <sup>(48)</sup>, il quale osservò che, pur suonando « simpaticamente ai lavoratori », la proposta richiamava un concetto privatistico di assicurazione, mentre l'intenzione era quella di attuare una previdenza solidale in favore di tutti i lavoratori, alla quale poteva provvedere solamente lo Stato; poi, attraverso la previdenza statale la collettività nazionale adempiva un suo dovere verso i lavoratori che si trovavano in condizioni di non potersi guadagnare la vita; infine, il problema dei costi per la gestione degli istituti di previdenza non derivava dal fatto che la previdenza fosse statale, bensì dal fatto che essi erano stati diretti burocraticamente ed autocraticamente, invece di essere gestiti democraticamente dai lavoratori,

---

<sup>(47)</sup> Ivi, p. 3828 e ss.

<sup>(48)</sup> Sul suo ruolo in Costituente, da ultimo, L. GAETA, *Le parole sull'ordinamento sindacale*, in *Le parole di Giuseppe Di Vittorio. La persona, il lavoro, il sindacato, la Costituzione*, a cura di F. Farina, Roma, Ediesse, 2016, p. 93 e ss.

interessati ad avere le migliori prestazioni e quindi a far costare il meno possibile il servizio <sup>(49)</sup>.

Che i comunisti sul punto fossero ‘statalisti’, era circostanza scontata. Evidentemente, lo erano anche i socialisti, e finanche i socialdemocratici, appena usciti dalla scissione di palazzo Barberini <sup>(50)</sup>: un loro esponente, l’avvocato lodigiano Arrigo Cairo, propose di sostituire la generica espressione « *istituti ed organi predisposti e integrati dallo Stato* » con quella di « *organi pubblici* », gli unici ritenuti in grado di amministrare l’assistenza e la previdenza con le dovute garanzie <sup>(51)</sup>. Ma i comunisti non si lasciarono sedurre neanche da questa opzione ‘oltranzista’, avendo già pronta un’altra soluzione, anche stavolta concordata coi democristiani.

La Dc era partita con tre proposte. L’ingegnere siciliano Corrado Terranova affermò che lo Stato non avrebbe mai potuto sostituire « quelle attività assistenziali, che la beneficenza privata svolge con tanto fervore e con così devoto sentimento di solidarietà umana »; auspicò, quindi, che i privati potessero continuare liberamente a esplicare la loro azione caritativa, affiancando l’assistenza pubblica; tra invocazioni a Dio e citazioni dell’apostolo Giovanni, suggerì che si scrivesse: « *All’assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti od integrati dallo Stato, il quale, per altro, favorisce le sane iniziative della privata beneficenza* » <sup>(52)</sup>. Il medico leccese Beniamino De Maria propose che l’assistenza gravasse sullo Stato, ma « *col concorso prevalente dei contributi dei produttori* », stabilendosi al contempo la quota integrativa statale allo scopo di non rendere « insopportabile il peso dei costi ai fini della concorrenza » <sup>(53)</sup>. L’avvocato leccese Antonio Gabrieli, di concerto col noto filosofo del diritto catanese Orazio Condorelli, liberale, si esprese in senso analogo: « *All’assistenza e previdenza*

---

<sup>(49)</sup> *Assemblea costituente. CXX — Seduta pomeridiana di sabato 10 maggio 1947*, p. 3842.

<sup>(50)</sup> Sul tema, M. PANIGA, *I socialisti e il dibattito sull’assistenza all’Assemblea costituente*, in « *Le carte e la storia* », 2015, 2, p. 111 e ss.

<sup>(51)</sup> *Assemblea costituente. CXIII — Seduta pomeridiana di martedì 6 maggio 1947*, p. 3620.

<sup>(52)</sup> Ivi, p. 3634 e ss.

<sup>(53)</sup> *Assemblea costituente. CXX — Seduta pomeridiana di sabato 10 maggio 1947*, p. 3828.

*provvedono, con integrazione dello Stato, istituti ed organi regolati dalla legge*». Anche in tal caso, l'idea era quella di contribuire alla creazione di una migliore organizzazione dei sistemi di previdenza e assistenza, senza cristallizzare in una formula l'organizzazione allora vigente, che appariva deficitaria, costosa per lo Stato e per le classi lavoratrici e comunque inidonea a soccorrere sufficientemente i lavoratori <sup>(54)</sup>.

Ma successivamente la Dc ritenne più opportuno accordarsi coi comunisti per una proposta congiunta dalla quale emergesse facilmente il principio per cui lo Stato aveva il dovere di provvedere alla previdenza e all'assistenza coi suoi enti, ma al tempo stesso eliminasse ogni dubbio circa il possibile intervento dei privati. L'emendamento concordato tra Laconi e Moro — che passò 'a furor di popolo' — consistette nell'aggiunta di un semplice comma: « *L'assistenza privata è libera* » <sup>(55)</sup>.

L'art. 34 fu quindi approvato con poche differenze rispetto al testo varato dalle sottocommissioni: si era soppresso l'inciso « *in ragione del lavoro che prestano* » e si erano inserite norme sui diritti di « *inabili* » e « *minorati* » e sul riconoscimento dell'assistenza privata. Dopo la revisione lessicale operata dal Comitato di redazione, il testo di quello che era diventato l'art. 38, votato definitivamente in Assemblea <sup>(56)</sup>, fu quello ancora vigente: « *Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera* ».

---

<sup>(54)</sup> Ivi, p. 3833 e s.

<sup>(55)</sup> Ivi, p. 3843.

<sup>(56)</sup> *Assemblea costituente. CCCXLVII — Seduta pomeridiana di lunedì 22 dicembre 1947*, p. 3594.

### 7. *Fondata sul lavoro?*

La Costituzione che fondava l'Italia sul lavoro diede vita a un modello di Stato sociale sostanzialmente riferito all'ideologia della 'democrazia dei lavoratori', destinatari principali dei diritti sociali, e molto poco a quella della 'cittadinanza democratica'. L'indiscusso permanere della dicotomia tra previdenza sociale per i lavoratori e assistenza sociale per tutti i cittadini disegnò un sistema complessivo nel quale la prima era destinata a prevalere nettamente nei confronti della seconda, parametrata comunque sull'inabilità al lavoro e lasciata al ruolo residuale di garanzia di un sostentamento minimo, quasi solo simbolico.

Un bel rapporto del Cnel concludeva nel 1963 che non si era riuscito a trovare « un Beveridge italiano »<sup>(57)</sup>. In realtà — si è visto —, nessuno volle realmente cercarlo.

---

(57) CNEL, *Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963, p. 559.