amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Le ragioni storico-giuridiche del welfare italiano. Dalla fine della seconda guerra mondiale alla Costituente

di Andrea Nisticò

(Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche)

Summary

1. Introduzione; 2. Il contesto nazionale nel quadro del conflitto globale; 3. L'affermazione della protezione sociale nel dibattito dell'Assemblea Costituente; 4. Conclusioni.

Abstract

The present work intends to offer a synthetic description of the historical and juridical conditions that introduced the work of the Constituent Assembly on the subject of social protection. The debate that arose in that forum presents highly topical profiles as it allows us to grasp the complexity of national welfare, which has always been characterized by a form of imperfect universalism.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione

Il concetto di Stato Sociale è riferibile ad una precisa caratteristica dello Stato moderno, in particolare al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze sociali. Tale definizione è il punto di arrivo di un lungo cammino della storia moderna che ha progressivamente posto attenzione al ruolo della persona nella società. Le tappe di questo percorso sono state efficacemente sintetizzate da Thomas Humphrey Marshall[1], sociologo inglese, il quale ha concentrato la propria attenzione sull'affermazione dei diritti negli ultimi tre secoli.

Per Marshall il XVIII secolo si è caratterizzato per l'affermazione dei diritti civili (libertà di pensiero, di parola, di culto, di associazione), il XIX secolo per l'affermazione dei diritti politici (libertà di organizzazione, di voto e suffragio universale), il XX secolo per l'affermazione dei diritti sociali il cui rispetto è considerato indispensabile per la partecipazione politica dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Proprio quest'ultimo aspetto è centrale per comprendere l'evoluzione successiva alla seconda guerra mondiale. Infatti, l'assistenza pubblica viene considerata come un diritto e non come una forma caritatevole[2]. Queste considerazioni furono alla base dello sviluppo delle politiche di welfare state, che attenuarono le contrapposte visioni ideologiche della società ed affermarono l'universalismo delle prestazioni sociali[3]. In tale contesto non si deve trascurare che il welfare state nasce in un momento di profonda trasformazione economica a livello mondiale, poiché la rivoluzione industriale segna il definitivo passaggio da un'economia agraria ad una economia industriale. Questi aspetti trovarono massima espansione nel secondo conflitto mondiale e nel periodo della successiva ricostruzione[4]. La guerra determinò una profonda lacerazione sociale ed una diffusa povertà che rappresentavano un concreto ostacolo all'affermazione delle nuove Istituzioni repubblicane. La piena agibilità democratica può rendersi effettiva solo in un contesto in cui vi è un'emancipazione dal bisogno ed in cui la garanzia dei diritti trova una concreta affermazione quale forma di sostegno alla persona.

Il presente lavoro intende offrire un sintetico quadro delle condizioni storiche e giuridiche che hanno introdotto i lavori dell'Assemblea Costituente in materia di protezione sociale. Il dibattito che nacque in quella sede presenta profili di grande

[1] T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale,* Torino, UTET, 1976, passim.

[2] J. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1987, passim.

[3] Sul punto si rihiamano le considerazioni di F. A. Cancilla, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 18 ss.

[4] In argomento E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, passim e G. A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Ed. 2011, passim ed anche F. Conti. e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013, passim.

ISSN 2036-7821

attualità poiché permette di cogliere la complessità del welfare nazionale, da sempre contraddistinto da una forma di universalismo imperfetto.

2. Il contesto nazionale nel quadro del conflitto globale

Nell'immediato secondo dopoguerra, la caduta del fascismo e la dissoluzione dello stato totalitario resero necessaria la scelta di una nuova forma di stato. Il referendum istituzionale del 2 e 3 giugno 1946 sancì la preferenza della forma repubblicana su quella monarchica. La ricostruzione istituzionale e giuridica dello Stato democratico doveva, inoltre, fare i conti con una situazione sociale di profonda difficoltà economica e di diffusa povertà in ampie fasce della popolazione italiana e con una necessaria riaffermazione delle libertà del cittadino ed il ripristino dei diritti civili e politici[5]. Nell'esperienza postbellica di diversi paesi occidentali[6], il profilo sociale e quello istituzionale tendevano a convergere sulla necessità che i "nuovi" stati democratici si caratterizzassero proprio per l'affermazione, giuridica e materiale, dei diritti fondamentali dell'individuo[7].

L'antecedente teorico di questa impostazione è da rinvenirsi nel Piano Beveridge, elaborato finale della commissione presieduta da William Beveridge, direttore della London School of Economics, il quale fu presentato al parlamento britannico sul finire del 1942[8].

Il Piano si poneva come scopo principale quello di favorire una serie di interventi, espressione di una politica di progresso sociale, contrastando il bisogno attraverso la protezione sociale. Tali politiche si fondavano su tre linee di intervento: 1) sussidi per i minori sino al compimento del quindicesimo anno; 2) rafforzamento ed estensione del servizio sanitario per la prevenzione e cura delle malattie e riabilitazione al

[5] Un completo e documentato inquadramento storico si rinviene in G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. 1: Dall'unità al fascismo (1861-1943)* e *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol.2: Dalla cultura del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria, Lacaita, 2003 e 2004, passim.

[6] La necessità di affermare in maniera concreta dei sistemi di protezione sociale quali strumenti funzionali a garantire la libertà del cittadino si era, invero, già manifestata nella breve esperienza della Repubblica di Weimar. La Costituzione del 1919 rappresenta, dopo la Carta messicana di Querétaro del 1917, il secondo documento fondamentale a riconoscere e garantire i diritti sociali. Essa costituì un modello al quale si ispirarono poi le costituzioni redatte dopo la seconda guerra mondiale. In maniera approfondita C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, passim e S. Zullo, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, p.74. L'Autore sottolinea che "*la Costituzione di Weimar comprende numerosi diritti sociali nelle sue Sezioni Seconda (vita sociale), Quarta (istruzione e scuola), e Quinta (vita economica). La nascita dei diritti sociali è direttamente relazionata al progresso che ha presupposto la concezione dei diritti, non solo da un punto di vista negativo (assenza di attacchi o intromissioni contro beni giuridici), ma anche positivo (diritto alla realizzazione di prestazioni a favore di tali beni).*"

[7] A. Berselli, *Problemi politici e sociali dell'Europa nel secondo dopoguerra*, Bologna, Patron, 1963, pp. 96 ss.

[8] Sir W. Beveridge, *Il Piano Beveridge. La relazione di Sir William Beveridge al Governo Britannico sulla protezione sociale*, Londra, Stamperia Reale, 1943, passim e J. Harris, *William Beveridge. A Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977, passim.

ISSN 2036-7821

lavoro per tutti i membri della comunità; 3) politiche di prevenzione della disoccupazione.
Queste prime linee di indirizzo trovavano, poi, diretta concretizzazione attraverso un sistema di assicurazioni. Innanzitutto, era prevista l'assicurazione sociale quale primaria forma di sostentamento ai bisogni principali e fondamentali dell'individuo. Il finanziamento della misura era determinato dal versamento di un contributo obbligatorio da parte dei beneficiari. Tuttavia, era prevista una forma di assistenza nazionale garantita gratuitamente dallo Stato a coloro che erano nell'impossibilità di contribuire al sistema assicurativo. Era poi consentito di completare la propria protezione attraverso un sistema di assicurazioni volontarie.
Il fulcro del Piano di Protezione Sociale era sicuramente rappresentato dall'assicurazione sociale che consentiva di realizzare sei principi fondamentali: 1) Erogazione di una provvidenza in misura *fissa di beneficio di assicurazione*, indipendentemente dall'ammontare degli stipendi interrotti da disoccupazione o invalidità o cessati per collocamento a riposo; 2) Richiesta di un contributo obbligatorio a quota fissa sia per gli assicurati che per i loro datori di lavoro; 3) Unificazione della responsabilità amministrativa; 4) Adeguamento dei benefici al mutamento delle condizioni di vita; 5) Estensione dell'assicurazione sociale a sempre nuovi bisogni e a un sempre maggior numero di categorie di persone; 6) Classifica dei soggetti bisognosi non in base al censo ma in ragione dei bisogni specifici, stante la natura universale del sistema di protezione sociale proposto.
La portata del Piano Beveridge andò ben oltre il suo iniziale scopo di realizzare una riorganizzazione amministrativa delle prestazioni sociali inglesi[9].
Il lavoro della Commissione fece emergere, in modo netto, un profilo essenziale della democrazia: la liberazione dal bisogno[10]. Questo punto segnava una svolta ideologica rispetto all'impianto sociale degli stati autoritari. Il punto centrale era dato dal rinnovato valore dato all'individuo, al quale viene garantita la libertà di autodeterminarsi liberandosi dal bisogno materiale e promuovendone l'autodeterminazione e le capacità individuali, slegate da modelli imposti dall'autorità.
Ciò consente di comprendere l'enorme popolarità che la popolazione riconobbe alle proposte della Commissione Beveridge, la quale si inserisce in un contesto mondiale profondamente segnato dal conflitto bellico in corso e dalla forza di ideologie radicali. Le idee di Beveridge, che circolarono rapidamente, divennero una sorta di

[9] In argomento M. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, London, Prentice Hall - Harvester Wheatsheaf, 1996, passim e F. Girotti, *Welfare State: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998, passim ed anche G. Preite, *Welfare state. Storie, politiche, istituzioni*, Trento, Tangram, 2011, pp. 35 ss.
[10] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol.2: Dalla cultura del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria, Lacaita, 2004, pp. 189 ss.

ISSN 2036-7821

manifesto sociale delle forze di resistenza al nazionasocialismo[11]. Nell'Italia del 1942 vi fu una notevole risonanza del Piano sociale inglese, non solo perché nel nostro paese vi erano già strumenti di protezione sociale[12], ma anche perché l'impianto della

[11] Il regime nazista comprese fin da subito la portata dirompente dell'idee britanniche. In argomento Loreto Di Nucci scrive: *"il piano Beveridge iniziò a esercitare un'influenza negli stati dell'Europa occidentale già durante il secondo conflitto mondiale. Copie del piano circolarono infatti fra i movimenti di resistenza attivi nei paesi occupati dai nazisti e, nel settembre del 1945, furono perfino rinvenute nel bunker di Hitler. In Germania il piano Beveridge aveva suscitato infatti un'enorme impressione. E benché la propaganda nazionalsocialista lo rappresentasse come una "frode plutocratica al popolo inglese" e, in pari tempo, come una prova lampante del fatto che i "nemici [stavano] facendo proprie le idee nazionalsocialiste", il fatto che Hitler stesso desiderasse capire che cosa fosse sta a indicare che i nazisti avevano perfettamente colto la sua portata rivoluzionaria"* in L. Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente* in L. Di Nucci, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno annuale SISSCO Padova, 2-3 dicembre 1999*, a cura di Carlotta Sorba, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato n. 101, Roma, Ministero per i Beni e le attività culturali. Direzione generale per gli archivi, 2002, cit. p. 166

[12] Sul tema occorrono delle precisazioni. La legislazione successiva all'Unità d'Italia era priva di una visione organica e complessiva in tema di protezione sociale. Lo Stato manifestava un certo disinteresse verso la materia e le prestazioni assistenziali erano prevalentemente erogate da Enti mutualistici e opere pie. La situazione fu oggetto di una aspra denuncia da parte di Giovanni Gemelli, capo divisione Opere Pie del Ministero dell'Interno. Il resoconto dell'indagine fu pubblicato il 15 luglio 1874 e conteneva precise indicazioni circa il malfunzionamento delle prestazioni sociali e le numerose carenze circa il controlli a carico del Ministero dell'Interno. Tuttavia le riforme in campo sociale stentarono a prendere forma, ad eccezione dell'istituzione, per opera della legge n. 1474/1883, di una Cassa Nazionale di Assicurazione di tipo volontario. Successivamente, nel periodo tra il 1902 e il 1907 furono promulgate alcune leggi in materia di tutela del lavoro per donne e minori, in materia di rischio professionale e riposo settimanale. La questione era oggetto di discussione politica con posizioni alquanto diverse tra i sostenitori di un maggiore incisività delle prestazioni pubbliche e chi riteneva l'eccessiva gravosità per le casse pubbliche delle misure sociali. Lo scoppio della guerra mutò in modo decisivo lo scenario. I numerosi invalidi di guerra, gli anziani, le donne e i bambini reclamavano delle risposte in termini di aiuto e sostentamento. Tuttavia, anche in questo frangente storico non si riuscì a pervenire ad una vera riforma organica che desse risposte concrete. In questo disagio sociale attecchì l'ideologia fascista che, attraverso la propaganda, enfatizzo la famiglia e i lavoratori quali strumenti di forza e coesione della Nazione. Gli storici hanno operato una analisi delle politiche sociali del Fascismo individuando due momenti nello sviluppo di queste azioni. Negli anni ricompresi tra il 1923 e il 1926 il regime operò a favore dell'alta borghesia e dei latifondisti. In questi anni si perseguirono politiche liberiste a vantaggio delle classi più ricche e furono ridotte molte delle tutele favore dei lavoratori. Nel 1925 la possibilità di stipulare i contratti collettivi di lavoro fu limitata ai sindacati fascisti e alle corporazioni, con il conseguente scioglimento dei sindacati di matrice socialista o cattolica. Nel 1925, il peggioramento delle condizioni economiche nazionali provocò un significativo aumento della disoccupazione che indusse il regime ad una nuova approccio verso le tematiche sociali. In questo ambito si diede grande valore al concetto della proprietà privata, in antitesi con le tesi marxiste, alla quale si ricollega una importante funziona sociale, comunque subordinata ai limiti posti dalla legge. Al riguardo l'idea fascista sosteneva che *"una vigorosa tutela della proprietà privata è necessaria"* in quanto essa *"costituisce lo strumento indispensabile per la formazione del risparmio, stimolando la produzione e agevolando la formazione dei capitali della nazione"* (fonte: A. Rocco, *La Legislazione*, in *La civiltà fascista illustrata nella dottrina e nelle opere*, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1928, pp. 313). Il favore verso l'accrescimento di forme di piccole proprietà fondiarie trovò esplicito riconoscimento nella formulazione dello statuto proprietario contenuto nel codice civile del 1942. L'idea di proprietà elaborata dall'ideologia fascista si presentava differente rispetto a quella liberale ed a quella comunista. Una valida sintesi si riviene nelle parole dello stesso Mussolini il quale sottolineò, con vis retorica, che *"l'economia corporativa rispetta il principio della proprietà privata. La proprietà privata completa la personalità umana: è un diritto e, se è un diritto, è anche un dovere. Tanto che noi pensiamo che la proprietà deve essere intesa in funzione sociale; non quindi la proprietà passiva ma la proprietà attiva, che non si limita a godere i frutti della ricchezza ma li sviluppa, li aumenta, li moltiplica"* (fonte: B. Mussolini, *Discorso del XIII gennaio per lo Stato corporativo*, 12 gennaio 1934. In modo più approfondito si richiama

ISSN 2036-7821

proposta minava la propaganda del regime e disegnava già, in modo concreto, le caratteristiche dello Stato democratico che doveva sostituirsi al fascismo. Il riscontro nella popolazione fu, infatti, positivo soprattutto per la crescente precarietà che la guerra stava alimentando. Il tema della protezione sociale costituiva un punto cruciale in quel momento storico ed era avvertita come indispensabile per lenire le tante sofferenze del Paese.

Tutte queste condizioni indussero il Governo Badoglio, il 15 marzo 1944, a promulgare il regio decreto n.120[13] il quale dà vita a una "Commissione reale per la riforma della previdenza sociale". Risulta evidente che sulla falsa riga dell'esperienza

---

il testo della Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura, *La concezione fascista della proprietà privata*, Roma, Arte della stampa, 1939, passim). Inoltre, a partire dal 1926 iniziò una seconda fase che si contraddistinse per un incremento della spesa pubblica che in materia di Sicurezza Sociale passò dal 3,9% della spesa complessiva del 1922, al 14,4% del 1941 (fonte: M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 35). In quegli anni prese forma la creazione di enormi apparati amministrativi dedicati all'assistenza ed alla previdenza come l'INFPS (Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale), l'INFAIL (Istituto Nazionale Fascista Assicurazione Infortuni sul Lavoro), l' INFAM (Istituto Nazionale Fascista per assistenza di malattia dei lavoratori) e l' ONMI (Opera nazionale maternità e infanzia). La crescita della spesa pubblica in materia sociale diede vita ad enormi apparati amministrativi rivelatosi spesso non molto efficienti e non esaustivi dei bisogni sociali. Come evidenzia Edoardo Bressan (*Lo Stato sociale in Italia dal fascismo al secondo dopoguerra* in http://docenti.unimc.it/edoardo.bressan/teaching/2018/18563/files/lo-stato-sociale-in-italia) *"lo sforzo compiuto dal regime nel corso degli anni trenta – in analogia a quanto avviene nei principali paesi occidentali – incontra molteplici difficoltà, accresciute dalla mancanza di un libero confronto politico e da tutti i limiti che una modernizzazione corporativa porta con sé. Pur nell'aumento della spesa sociale, non è dunque possibile superare il contrasto fra un'assistenza di tipo fortemente residuale e un complesso mutualistico e assicurativo imperniato invece sul mondo della produzione. Molto vasto rimane il campo dei bisogni scoperti, di fronte ai quali, fra età liberale e ventennio fascista, la "carità" di sempre non solo continua ma aumenta in misura notevole i propri interventi e il proprio peso. [...] La contraddizione della politica sociale del fascismo è legata alla difficoltà di pensare un'azione sociale che non coincida con un assorbimento nella vita dello Stato, una partecipazione delle masse che non sia irreggimentazione, un coinvolgimento della società civile al di fuori degli schemi del regime. Emblematico appare, in questo senso, il ruolo dell'Opera nazionale dopolavoro, per il riscontro quantitativo assai rilevante e per l'indubbio successo in termini non solo propagandistici ma anche di effettivo consenso, nel quadro di nuovi metodi e orari di lavoro in grado di assicurare maggiore tempo libero. Ma tutto questo viene ottenuto rinunciando a un'eccessiva politicizzazione, limitata per lo più a celebrazioni e ricorrenze, e non ostacolando le diffuse forme di Welfare aziendale, in una sorta di normalità associativa in altri contesti negata. Un sistema di sicurezza sociale, fascista o meno, resta lontano e comunque affidato alla diffusione della previdenza e della copertura mutualistica, al di là della giustizia sociale corporativa teorizzata da Bottai."* La destituzione del regime fascista e la cessazione del conflitto bellico determinarono una crisi finanziaria del sistema di previdenza italiano vigente all'epoca. Sul punto Flavio Quaranta (F. Quaranta, *Per una storia dell'unificazione degli enti previdenziali in Italia con particolare riferimento ad Inail e Inps, in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, n.2/2007*,p. 335) evidenzia che *"ingenti riserve delle gestioni assicurative persero in gran parte il loro valore reale, essendo state investite nella quasi totalità, in titoli di Stato. L'inflazione, di conseguenze rese irrisorie le prestazioni assicurative e la minaccia di una vasta disoccupazione si profilava all'orizzonte"*. Per un approfondimento completo su questo argomento si rimanda a L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1964, passim e G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. 1: Dall'unità al fascismo (1861-1943) e Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol.2: Dalla cultura del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria, Lacaita, 2003 e 2004, passim e S. Vinci, Il fascismo e la previdenza sociale, in AA. VV., Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto, Bari, Cacucci, 2011, pp. 709 ss.

[13] G. Silei, *Ibidem*, pp. 30 ss.

ISSN 2036-7821

britannica, anche il precario governo italiano provò ad innescare un svolta sul piano sociale[14].

La Commissione era incaricata di analizzare le forme di previdenza e assicurazioni sociali esistenti in quel momento in Italia *"ai fini di una riforma della legislazione vigente"* che fosse *"ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme"* e che riducesse i *"limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici"*. La Commissione reale, benché successivamente riformata con il decreto luogotenenziale n.330 del 1 ottobre 1944[15], a causa degli eventi bellici, non iniziò mai la sua attività.

Tuttavia, nonostante l'organismo non abbia mai preso avvio, è significativo che il Governo Badoglio, nel pieno del momento più convulso del conflitto mondiale, considerasse la questione della previdenza sociale come un tema di urgente rilevanza sociale. Questo dato testimonia per un verso quanto la popolazione attendesse una risposta sul fronte della garanzia dei diritti fondamentali e dall'altro come gli stessi rivestissero un'importanza cruciale per l'edificazione di una nuova forma di stato realmente democratica, che potesse garantire al cittadino una libertà effettiva, non solo di carattere formale. In questo si coglie l'impronta ideale che ha esercitato il piano Beveridge, considerato dalla popolazione italiana e dal fronte della Resistenza una concreta opportunità di riscatto che giustificava, anche da questo punto di vista, il rovesciamento del regime fascista. L'esecutivo Badoglio, attraverso queste attività,

---

[14] Il Regio Decteto n. 120/1944 previde che fosse "*istituita presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e del Lavoro una Commissione Reale per l'esame delle forme di previdenza ed assicurazioni sociali attualmente in vigore in Italia, ai fini di una riforma della legislazione vigente ispirata alle esigenze di un ordinamento semplice, più uniforme e che estenda i limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici.*" Questa Commissione doveva essere composta da: "*un presidente, da tre vice-presidenti e da diciassette membri scelti come segue: a) due professori di R. Università, ordinari di matematica finanziaria; b) due professori di R. Università, ordinari di statistica metodologica; c) due professori di R. Università, ordinari di materie economiche; d) un professore di R. Università, ordinario di diritto amministrativo; e) cinque esponenti delle categorie di datori di lavoro nel campo dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito e dei trasporti; f) cinque esponenti dei prestatori d'opera scelti con lo stesso criterio fissato per i datori di lavoro.*" Il testo completo del richiamato provvedimento normativo è consultabile su: https://www.normattiva.it

[15] In riforma del Regio Decteto n. 120/1944, il Decreto Luogotenenziale n.330/1944 previde che fosse *"istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro una Commissione per l'esame delle forme di previdenza, assistenza ed assicurazioni sociali attualmente in vigore in Italia, ai fini di una riforma della legislazione vigente ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme, e che estenda i limiti dell'assistenza in favore delle classi lavoratrici"*. Questa riformata Commissione doveva essere composta *da un presidente, da un vice presidente e dai seguenti membri: 1° quattro professori di Regia università, docenti di materie economico-finanziarie, matematica finanziaria, discipline attuariali e discipline statistiche; 2° quattro esperti designati dal Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro; 3° quattro membri in rappresentanza dei datori di lavoro; 4° quattro membri in rappresentanza dei prestatori d'opera; 5° un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro; 6° un rappresentante del Ministero delle finanze; 7° un rappresentante del Ministero del tesoro; 8° un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Per ciascun membro può essere nominato un supplente. La nomina del presidente e dei membri della Commissione è fatta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati. Con le stesse forme e' designato un vice presidente tra i membri appartenenti alle categorie 1a e 2a suindicate e sono pure nominati i supplenti. La Commissione può dividersi in sottocommissioni per lo studio di particolari problemi o di problemi concernenti speciali categorie*. Il testo completo del richiamato provvedimento normativo è consultabile su: https://www.normattiva.it

ISSN 2036-7821

cercava di imbastire delle misure che potessero servire non appena le ostilità belliche fossero cessate e si poneva l'obiettivo di tracciare la direzione economico-sociale per avviare la normalizzazione pacifica del contesto nazionale[16].
La comunità politica italiana, soprattutto dopo la caduta del regime fascista, si rivelò sensibile a queste tematiche ed iniziò ad avviare attività di studio per l'elaborazione di proposte rivolte al potenziamento dell'intervento dello Stato in materia sociale[17].
Nel contesto di questo dibattito ciascuna forza politica propose iniziative fortemente condizionate dalla propria matrice ideologica che, in definitiva, si collocavano in una posizione di grande distanza rispetto a quella del piano Beveridge, il quale era pensato per un sistema di tipo capitalistico, con una spiccata economia di mercato e mirava a realizzare una forma di protezione universale, ugualmente erogata per ricchi e poveri[18].

3. L'affermazione della protezione sociale nel dibattito dell'Assemblea Costituente
I partiti italiani nel dopoguerra convenivano che lo stato liberale avesse esaurito la sua funzione e che fosse necessario, per dare effettività ai diritti sociali, introdurre delle norme specifiche nella nuova Carta Costituzionale unitamente a dei poteri statali d'intervento sull'economia. Il punto è di estremo interesse. Infatti, si pose, fin da subito, la questione della portata concreta delle misure di protezione sociale le quali non potevano essere relegate e mere enunciazioni di principio, ma dovevano essere veicolate attraverso strumenti giuridici cogenti[19]. Inoltre, la questione sociale si poneva in stretta connessione con il tipo di sistema economico che si intendeva applicare alla nuova forma di Stato su cui si registravano profonde distanze tra le posizioni del Partito Comunista e quelle della Democrazia Cristiana[20].
Tutti questi profili problematici confluirono nei lavori dell'Assemblea Costituente, la quale fu preceduta dall'istituzione di due organismi istituzionali per la trattazione degli argomenti sociali. Nel 1946 fu istituita la "Commissione per lo studio dei problemi del lavoro" e nel 1947 la "Commissione per la riforma della previdenza

[16] Interessanti riscontri si rivengono nella raccolta *Verbali del Consiglio dei ministri: Governo Badoglio, 22 aprile 1944-18 giugno 1944*, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1994, Roma ed anche in P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali: Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 81 ss.
[17] Un sintesi delle posizioni politiche si rinviene in E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali, gennaio-dicembre 1944, Anno XXXI, Serie VI, pp. 13-48.
[18] Sul punto L. Di Nucci, *Ibidem*, pp. 170 ss.
[19] P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Ibidem* ed anche S. Rodotà, *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti. 1861-2011*, Roma, Donzelli, Ed. 2011, passim.
[20] In argomento M. Panica, *Il Piano Beveridge e la sinistra italia*, in *Welfare donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX*, a cura di M. Minesso, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 251 ss. ed anche E. Bressan, *Le vie cristiane della sicurezza sociale. I cattolici italiani e il welfare state*, in *Lo spirito del welfare*, a cura di A. Bassin e B. Pfau-Effinger, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 91 ss.

ISSN 2036-7821

sociale"[21]. E' stato, quindi, riproposto, come già provò a fare Badoglio, il tentativo di replicare l'esperienza britannica della Commissione Beveridge.
Tuttavia, l'esperienza di studio italiana, pur riconoscendo la necessità di un sistema di protezione sociale di carattere generale, escludeva che lo stesso potesse essere universalistico[22]. A corroborare questa posizione vi erano due aspetti, uno di carattere economico, che suggeriva di non appesantire le deboli finanze dello Stato già gravate dai costi bellici, ed uno collegato alle posizioni dei partiti politici, che escludevano l'estensione di forme di sussidio generalizzato a coloro che traevano dal proprio lavoro il reddito necessario[23]. Proprio in quest'ultimo aspetto si coglie, in nuce, uno dei tratti fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: il principio lavoristico. Esso veniva già riconosciuto quale vero strumento per poter garantire l'emancipazione individuale dal bisogno e quale mezzo per concorrere al progresso delle comunità. I lavori delle due Commissioni non produssero alcun seguito legislativo ma rappresentarono, di fatto, la fase dei primi dibattiti dell'Assemblea Costituente.
Nell'attività di quest'ultima, la protezione sociale abbracciò i lavori sia della prima sottocommissione, che si occupava di definire i diritti e doveri dei cittadini, che quelli

[21] La prima fu costituita su proposta del Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, il 10 gennaio 1946 e fu presieduta dal comunista Antonio Pesenti La seconda invece fu creata su proposta del Ministro del Lavoro, Giuseppe Romita, nell'aprile del 1947, ma fu nominata da Amintore Fanfani, che succedette a Romita, nel luglio del 1947 e fu presieduta dal socialista Ludovico D'Aragona.

[22] In argomento Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, I: Relazioni - Questionari - Interrogatori - Inchieste; II: L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, passim e Commissione per la riforma della previdenza sociale Roma, *Relazione sui lavori della Commissione (4 Luglio 1947 – 29 Febbraio 1948)*, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Roma, Tipografia A.T.E.L., 1948, passim ed anche L. Di Nucci, *Ibidem*, pp. 184 ss.

[23] Sul punto in Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, *Ibidem*, pp. 45 ss. è possibile leggere: *"Mutano, per effetto di ciò, lo spirito e le finalità della attività assistenziale e previdenziale dello Stato. L'origine e lo spirito pietistico a cui essa fu improntata non sono più del nostro tempo. Esiste un potenziale diritto al lavoro come esiste un diritto alla vita. Se le condizioni della nostra economia, e la sua attuale organizzazione, non consentono ancora di dare a tale « diritto » il pieno valore giuridico che la parola starebbe a significare, non per questo lo Stato è meno interessato ed impegnato a fare il maggiore sforzo per favorire la possibilità di lavoro e condizioni umane di vita a tutti i suoi cittadini. [...] Previdenza ed assistenza sociali vanno perciò concepiti come uno strumento di politica sociale diretto ad operare una migliore redistribuzione del reddito; con destinazione ad uno o più obbiettivi specifici, fra quelli che più interessano e la collettività, e quindi lo Stato, e il singolo: la invalidità, la vecchiaia, la maternità, la salute, la disoccupazione involontaria, per assicurare un minimo di tenore di vita e di possibilità di consumo a tutti i cittadini*." Come evidenziato da L. Di Nucci, *Ibidem*, p. 185, "*L'avversione nei confronti di un sistema di previdenza allargato a tutti i cittadini si spiega in primo luogo con la tradizione previdenziale italiana, di chiara derivazione bismarckiana, incentrata sul rapporto fra protezione sociale e posizione occupazionale. E si deve poi al fatto che, come abbiamo visto, i maggiori partiti politici italiani concepivano la nuova Repubblica democratica come il sistema che avrebbe infine dischiuso l'era della « civiltà del lavoro ». Il lavoro, cioè, come vedremo meglio più avanti, allorché prenderemo in esame il dibattito costituente, veniva considerato il fondamento del nuovo Stato repubblicano. E così, mentre si esaltava l'ideale della solidarietà, nel medesimo tempo si escludevano dagli istituti previdenziali talune categorie di cittadini. Ma tale esclusione non appariva per nulla in contrasto con l'ideologia solidaristica perché avrebbe riguardato figure in certo senso, in vario modo e a vario titolo antisociali.*" Un quadro di sintesi delle posizioni di Otto Von Bismarck in materia sociale si rinviene in F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 125 ss.

ISSN 2036-7821

della terza sottocommissione, la quale doveva definire i diritti e i doveri economico-sociali. Proprio questa si occupò di definire, in modo netto, la centralità del lavoro quale diritto e dovere del cittadino, pur riconoscendo il diritto al sostentamento nel caso di inabilità al lavoro. Sulla attività delle prima sottocommissione incise, in modo molto forte per la stesura dei principi dei rapporti sociali, l'azione di Giuseppe Dossetti e Palmiro Togliatti. La connotazione dei diritti sociali fu profondamente condizionata dallo status di lavoratore più che di cittadino[24]. Tale scelta è frutto della volontà di promuovere la ricchezza individuale ottenuta tramite il lavoro. Questa impostazione provocò discussioni in seno all'Assemblea Costituente, dove si manifestò la preoccupazione che la scelta finisse per penalizzare coloro che non lavoravano.

La discussione sul testo dell'art. 3 Cost., inizialmente posto come art. 7, evidenzia lo sforzo dell'Assemblea di comporre un panorama di sensibilità variegato, profondamente condizionato dall'esperienza storica e dalle matrici ideologiche di riferimento. La norma citata assunse, fin da subito, la connotazione di tassello fondamentale dell'architettura teleologica della redigenda Carta e dello stato sociale nazionale.

Al riguardo, è utile richiamare l'intervento che l'on. Aldo Moro formulò il 13 marzo del 1947[25] in sede di discussione generale nella quale evidenziò che al concetto di

[24] Il concetto è ben esplicitato sempre da L. Di Nucci, *Ibidem*, p. 186, nella parte in cui evidenzia che "*dal dibattito in tali Commissioni affiorano gli elementi costitutivi della « filosofia sociale » che avrebbe poi pervaso la Costituzione italiana. E comunque tale filosofia emerge con chiarezza già dallo schema di progetto elaborato dalla Terza Sotto-commissione. In esso, in particolare, si riconosceva il « diritto al lavoro » per tutti i cittadini e il diritto del lavoratore ad avere i mezzi necessari alla vita nel caso in cui fosse stato « inabile al lavoro »; inoltre, si introduceva il diritto all'esproprio e si richiedeva l'abolizione del latifondo*".

[25] Per un corretto inquadramento dell'argomento, si riportano le parti più rilevanti dell'intervento pronunciato dall'On. Aldo Moro in sede di Assemblea Costituente il 13 marzo 1947: *[...] questa ideologia, questa sana accettabile ideologia che io ho racchiuso nelle due espressioni — libertà e giustizia sociale — si ritrova in questi tre articoli della Costituzione che noi esaminiamo e viene espressa come una indicazione dei fini del nostro Stato, del volto storico che assume la Repubblica italiana. Indubbiamente una indicazione di questo genere è indispensabile. Non avremmo ancora detto nulla, se ci limitassimo ad affermare che l'Italia è una Repubblica, o una Repubblica democratica. Occorre che ci sia una precisazione intorno ad alcuni orientamenti fondamentali che storicamente caratterizzano la Repubblica italiana. Io, per questo, avevo proposto al nostro amabile Presidente della Commissione, onorevole Ruini, che i tre articoli, il primo, il sesto ed il settimo, fossero congiunti insieme, in quanto mi pareva che essi concorressero, da punti di vista diversi, a caratterizzare il volto storico dello Stato italiano. Sono prevalse altre ragioni, che sono ottime e dinanzi alle quali mi inchino, ma non volevo dimenticare questa mia modestissima proposta, la quale riconferma la mia vecchia idea che si tratti di articoli unitariamente confluenti per definire il carattere storico della Repubblica italiana. Questi tre pilastri, sui quali mi pare che posi il nuovo Stato italiano sono: la democrazia, in senso politico, in senso sociale ed in senso che potremmo chiamare largamente umano.[...] Vengo ora all'altra parte dell'articolo 1: «La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Permettetemi su questo punto di ricordare, in quanto membro della Commissione, la storia di questo articolo, anche per contribuire a chiarirne il senso e a dissipare alcuni dubbi che già sono affiorati, in seno soprattutto alla Commissione dei 75. Ricordo che questo articolo in sostanza fu proposto dal nostro amico La Pira il quale, nel suo slancio generoso, nel suo desiderio di contribuire in ogni modo all'affermazione più piena della dignità umana, vagheggiava di inserire nella Costituzione un articolo nel quale fosse consacrato quello che egli chiamava lo status del lavoratore, cioè una condizione giuridica particolare dell'uomo che lavora e*

ISSN 2036-7821

lavoro non dovesse essere attribuito "*nessun significato di esclusione; soltanto un impegno della nuova democrazia italiana in questa strada di elevazione morale e sociale. E io credo che nessun uomo onesto, che segga in questa Assemblea — e, quindi, penso, nessuno tra noi — potrà respingere il significato di questa affermazione. Si potrà chiarire la sua portata, si potranno fare delle aggiunte, allo scopo di rendere indubbio che la cittadinanza democratica è cosa indipendente dalla qualifica di lavoro; ma non si potrà negare che il compito storico che*

---

che doveva essere considerata fondamento di diritti. Furono fatte a questa proposta dell'amico La Pira alcune obiezioni, che in realtà non erano fondate, e, nella dinamica dei lavori per la Costituzione, questa proposta, che pure aveva trovato una prima articolazione, fu fatta cadere. Restò, di quella formulazione primitiva, questa idea che evidentemente è un'idea cristiana, un'idea democratica, che cioè bisogna dare al lavoro una particolarissima considerazione, che bisogna impegnare la nuova democrazia italiana in questo processo di elevazione dei lavoratori e di partecipazione la più piena dei lavoratori stessi all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Questo il senso della disposizione: un impegno cioè del nuovo Stato italiano di proporsi e di risolvere nel modo migliore possibile questo grande problema, di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici, le quali, per un complesso di ragioni, furono più a lungo estromesse dalla vita dello Stato e dall'organizzazione economica e sociale. Nessun intento di esclusione pertanto. Non si voleva, da parte dei proponenti dichiarare che questa qualifica, intesa in senso stretto, come è indicato nell'articolo, fosse la condizione indispensabile per essere considerati cittadini e trattati come tali. Il problema della cittadinanza, cioè della pienezza dei diritti civili e politici, è risolta dalla prima parte dell'articolo 1, in quanto dichiara: l'Italia è Repubblica democratica, cioè stato di tutti i cittadini e risolta dagli altri due o tre titoli della prima parte di questa Costituzione, nei quali si tratta dei cittadini nel senso più largo dell'espressione. Si poneva semplicemente un problema di carattere strettamente politico, indicando come una meta di notevole importanza nella costruzione del nuovo Stato, questa, cioè, di dare accesso in modo reale, pieno e costruttivo, alle forze lavoratrici nella vita del nostro Paese. Ed io ricordo di più che questa proposta La Pira — chiamiamola così — venne presentata in contrapposto amichevole ad altra proposta dell'onorevole Togliatti, quella alla quale egli si riferiva ancora qualche giorno fa nel suo notevole intervento, in sede di discussione generale, quando domandava ancora che la Repubblica democratica italiana fosse qualificata come Repubblica di lavoratori. Ed assicurava, colla consueta amabilità, l'onorevole Togliatti che tale espressione non doveva essere intesa in nessun modo in senso classista, ma voleva indicare soltanto la convergenza di tutte le forze produttive verso questo punto di incontro, il lavoro, che permette alla Repubblica italiana di essere qualificata, senza esclusioni, come Repubblica di lavoratori. Ed indubbiamente la suggestione che una simile espressione può avere per un cristiano, in quanto eccita la sua sensibilità tradizionale per la sorte della dignità umana e per la sorte delle classi meno abbienti e più sfortunate, può essere grande. Ma vi era da parte nostra, in sede politica, una considerazione da fare: che quella espressione, sia pure chiarita così nettamente dell'onorevole Togliatti, avrebbe assunto fatalmente un significato classista. Ed ecco la nostra contro-proposta, che salva di quella dell'onorevole Togliatti la sostanza, assegnando allo Stato italiano questa meta altissima di dare pienezza di vita sociale, politica ed economica alle classi lavoratrici. Quindi, nessun significato di esclusione; soltanto un impegno della nuova democrazia italiana in questa strada di elevazione morale e sociale. E io credo che nessun uomo onesto, che segga in questa Assemblea — e, quindi, penso, nessuno tra noi — potrà respingere il significato di questa affermazione. Si potrà chiarire la sua portata, si potranno fare delle aggiunte, allo scopo di rendere indubbio che la cittadinanza democratica è cosa indipendente dalla qualifica di lavoro; ma non si potrà negare che il compito storico che sta dinanzi alla democrazia italiana, in quanto essa persegue il potenziamento della dignità umana, sia di immettere nella pienezza della vita del Paese le classi lavoratrici. A questo punto io credo si debba ricollegare l'altro che costituisce l'ultima parte dell'articolo 7: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui ed impediscono il completo sviluppo della persona umana». Evidentemente siamo, in questa applicazione del principio dell'eguaglianza, nello stesso ordine di considerazione cui adesso facevo cenno. Si tratta di realizzare in fatto, il più possibile, l'eguale dignità di tutti gli uomini. Il senso di questo articolo è precisamente questo. Non accontentiamoci di parole, di dichiarazioni astratte, facciamo in modo, attraverso la nostra legislazione sociale, che, il più possibile, siano in fatto eguali le condizioni e le possibilità di vita di tutti i cittadini. Quindi anche questa parte dell'articolo 7 ha un significato evidente, discreto, accettabile e non credo che possa dare, così inteso e così inquadrato, alcuna preoccupazione. Comunque, anche qui le possibilità di modificazioni, di chiarimenti formali sono sempre aperte.

ISSN 2036-7821

sta dinanzi alla democrazia italiana, in quanto essa persegue il potenziamento della dignità umana, sia di immettere nella pienezza della vita del Paese le classi lavoratrici."

Sempre l'on. Moro, nella stessa circostanza, ha esortato i deputati con questa espressione:" *Non accontentiamoci di parole, di dichiarazioni astratte, facciamo in modo, attraverso la nostra legislazione sociale, che, il più possibile, siano in fatto eguali le condizioni e le possibilità di vita di tutti i cittadini.*

Intorno all'intervento dello Stato in materia sociale furono anche sollevati dubbi di opportunità. L'on. Mario Rodinò contestò l'impegno concreto dello Stato per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza degli individui sostenendo che *"questa equivoca dizione con la scusa di tendere ad una sempre maggiore uguaglianza sociale e di favorire lo sviluppo della persona umana, autorizza di fatto lo Stato a compiti ed azioni di così vasta e complessa portata, che potrebbero essere realizzati soltanto da uno Stato non meno autoritario e non meno totalitario di quello che è alla base di tutte le nostre sventure".*

Il testo finale dell'art.3, frutto del lavoro delle Commissioni, coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 era il seguente: *Art. 3 - Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

Il testo fu approvato con tale formulazione. Emerge, quindi, un particolare equilibrio nella redazione della disposizione, che da un lato offre la garanzia del *pieno sviluppo della persona umana* e dall'altro si impegna a rendere *effettiva* la *partecipazione* dei soli *lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.* La matrice *lavoristica* prende il sopravvento sul concetto di cittadinanza, individuando nella comunità dei lavoratori la classe dirigente del paese in materia politica, economica e sociale[26]. Questa connotazione pare introdurre un sistema sociale non di tipo inclusivo ma esclusivo, senza una vocazione universalitistica. In realtà, un'interpretazione restrittiva della norma finirebbe per rendere l'art. 3 Cost. una norma paradossale, che al primo comma sancisce la pari dignità di tutti i cittadini ed al secondo comma ne garantisce l'effettività solo a taluni. Una lettura coerente con lo spirito dei Padri Costituenti induce a pensare che l'aver posto l'accento, in modo cosi forte, sui lavoratori è l'espressione di un desiderio di democrazia e di libertà, che non condiziona l'accesso al governo del paese al censo sociale, ma colloca nel lavoro

[26] I. Masulli, *Il dibattito sul lavoro e i diritti sociali all'Assemblea Costituente*, in Istituto De Gasperi - Documentazione, Bologna, Seminari 2011-2012, passim, disponibile all'indirizzo http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/82-2-12-2011a1.pdf

ISSN 2036-7821

l'elemento di emancipazione dell'individuo e la forma di partecipazione al benessere collettivo[27]. E' indubbio che la formulazione del testo risente di una visione della società per classi ma è altrettanto vero che il baricentro è posto nell'individuo e nella sua libertà di autodeterminazione, senza schemi sociali predeterminati[28].

4. Conclusioni

Le brevi riflessioni, sin qui elaborate, permettono di affermare che il tema della protezione sociale riveste un carattere trasversale. Questa interessa il sistema giuridico, economico, sociale e politico, poiché si pone in diretta connessione con la persona umana e con i suoi bisogni che sono in continua evoluzione, anche in rapporto agli accadimenti storici che segnano continui mutamenti nella società. Le frequenti oscillazioni dell'economica espongono le fasce più deboli della popolazione ad un rapido peggioramento delle condizioni di vita e finiscono per deteriore la relazione tra cittadini ed Istituzioni.

Il drammatico frangente della fase conclusiva della seconda guerra mondiale ha posto in concreta evidenza queste dinamiche ed ha permesso di comprendere come la libertà non solo deve essere predicata in chiava astratta, o solo in termini di enunciazioni giuridiche, ma deve essere garantita liberando dal bisogno la popolazione. Il perseguimento di questo obiettivo necessita di un sapiente equilibrio tra istanze di protezione e incentivo al lavoro. Dal dibattito svolto in sede di Costituente traspare la preoccupazione di non dare vita ad uno stato assistenzialista dal quale far dipendere il benessere individuale, ma di promuovere il lavoro quale mezzo di emancipazione e quale strumento per l'incremento del progresso collettivo.

La ricerca di questo compromesso, tra assistenza e responsabilità individuale, non può ritenersi concluso. Infatti, la formulazione ampia del secondo comma dell'art. 3 Cost. impegna costantemente Parlamento e Governo a ricercare ed attuare le politiche di sostegno ai molteplici bisogni della comunità nazionale. Essi si presentano in crescente aumento ed esigono la predisposizione di misure e servizi adeguati ai tempi ed alle necessità attuali.

Tuttavia, la mutevolezza delle necessità sociali non deve far dimenticare come il welfare sia un mezzo di promozione dell'individuo e della sua dignità ma non può e non deve trasformarsi in un meccanismo distorto che promuova forme di opportunismo.

In questo senso, l'universalismo imperfetto che connota il nostro sistema impone ai soggetti sussidiati di compartecipare economicamente ai servizi, in misura adeguata

[27] F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Vita e Pensiero , 1999, pp. 161 ss. ed anche V. Cocozza, *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 47

[28] F. Pallante, *Per scelta o per destino?: La Costituzione tra individuo e comunità*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 57 ss.

ISSN 2036-7821

al proprio reddito, ma impegna anche i governanti a sviluppare politiche in grado di rendere reale l'eguaglianza.
Le crisi più recenti rendono di grande attualità le pagine storiche citate, poiché ora, come allora, si pone la necessità di rendere unita la trama complessa che regge la democrazia in cui le spinte contrapposte, pubbliche e private, devono tendere alla garanzia del bene comune.

ISSN 2036-7821