



Corso su
Lavoro e flessibilità dell'occupazione

SE IL LAVORO NON E' UNA MERCE ...

Ignazio Masulli *

**Il dibattito sul lavoro e i diritti sociali
all'Assemblea Costituente (**)**

I grandi sacrifici richiesti anche alle popolazioni civili durante la guerra, per garantire il massimo della produzione, bellica e non, di contro ai razionamenti e alle profonde alterazioni dei sistemi di vita, crearono un grosso debito dei governanti nei confronti dei governati. Debito che andò crescendo con il proseguire della guerra. Le esperienze, via via più drammatiche, di milioni di morti che colpirono la gran parte delle famiglie, i bombardamenti, gli sfollamenti, o viceversa, la penuria di viveri misero a dura prova la tenuta dei fronti interni. Sicché le innumerevoli difficoltà, sacrifici e sofferenze che dovettero essere affrontate e sopportate dalle popolazioni imponevano la necessità di pensare ad una ricostruzione postbellica che non poteva prescindere da un nuovo patto sociale e da un rinnovamento profondo del rapporto tra Stato e cittadini.

Il rapporto presentato da William Beveridge al governo britannico alla fine del 1942 fu il primo documento politico di rilievo che espresse questa esigenza ¹.

Ciò spiega la sua fortuna ². Anche in Italia, l'edizione del compendio ufficiale, pubblicato nel 1943, ebbe ampia diffusione negli ambienti politici e culturali antifascisti ³.

Esso fu discusso e commentato all'interno dei partiti, nei CLN ai diversi livelli e influì non poco sull'elaborazione delle politiche sociali che ci si proponeva di attuare dopo la fine del conflitto e di porre alla base della ricostruzione democratica.

* Professore ordinario di Storia del Lavoro, Dipartimento di Discipline storiche, antropologiche e geografiche dell'Università di Bologna

E-mail: ignazio.masulli@unibo.it

** Questo articolo sarà prossimamente pubblicato sulla rivista "Storicamente". Pertanto, la circolazione del testo è riservata anche per quanto riguarda il Copyright.

¹ Beveridge Report, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, Cmd 6404, 1942.

² In meno di un anno furono stampate 250.000 copie del testo originale e 350.000 del compendio ufficiale.

³ *Il Piano Beveridge. La relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale. Riassunto ufficiale*, Londra, Stamperia reale, 1943.

Il primo obiettivo del piano Beveridge era una politica di piena occupazione per prevenire la grave disoccupazione che, già notevole prima della guerra, si paventava potesse assumere dimensioni di massa alla fine del conflitto.

Veniva considerata esigenza primaria dare a tutti i cittadini la garanzia di un reddito sicuro. Un'assicurazione pubblica doveva rispondere ai bisogni anche di coloro che, per malattia, invalidità e vecchiaia, non potevano più lavorare. Occorreva, inoltre, fornire sussidi ai bambini e ai ragazzi fino ai 15 anni e garantire la loro istruzione. Si prevedeva l'istituzione di un sistema sanitario capace di provvedere alla prevenzione ed alla cura delle malattie e infermità di tutta la popolazione.

La base era contributiva, ma la copertura tendeva ad essere la più generale, attraverso provvedimenti integrativi riguardanti i gruppi sociali che rischiavano di essere esclusi dall'assicurazione. Inoltre, la durata e l'ammontare dei benefici dovevano essere via via adeguati ai mutamenti delle condizioni di vita dei cittadini ⁴.

In realtà, durante la guerra, in Francia come in Italia, partiti antifascisti di vario orientamento guardarono con estremo interesse al piano Beveridge, così come seguirono con pari interesse il dibattito svoltosi nel parlamento inglese nel 1943 e '44 sui White Papers, che prefigurarono le grandi riforme sociali da attuare dopo la guerra. Le differenti impostazioni non facevano certo sottovalutare il significato politico e la portata innovativa di quei propositi di riforme ⁵.

In Italia, il dibattito sulle riforme sociali necessarie per dare una nuova ed effettiva base alla ricostruzione democratica prese l'avvio subito dopo la Liberazione. Non si dovette aspettare l'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno del 1946, perché si avviasse il dibattito su quei temi.

Anzi, la fase precedente l'attività dell'Assemblea Costituente fu molto importante perché l'elaborazione e il confronto tra i programmi delle forze politiche costituì la premessa e dettò gli orientamenti per il lavoro dei Costituenti.

Con un decreto del 5 aprile 1945, fu istituita la Consulta, che doveva supplire, nella fase transitoria, all'assenza di un organo parlamentare. I suoi 430 membri, benché non eletti, erano largamente rappresentativi delle forze politiche antifasciste e della loro influenza nel paese ⁶.

Alla spinta innescata dalla Consulta si aggiunse il lavoro del Ministero per la Costituente, istituito il 3 luglio 1945 e guidato da Pietro Nenni. Il suo compito, oltre ad organizzare le elezioni e la convocazione dell'Assemblea, fu quello di predisporre una serie di studi preparatori, che si dimostrarono, in effetti, assai importanti. A questo scopo, fu formata anche una Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, presieduta da Antonio Pesenti, e la cui terza sottocommissione si dedicò ai problemi della protezione sociale, iniziando i lavori nel luglio 1945 ⁷.

L'attività di queste istituzioni costituì, dunque, un'occasione ulteriore di confronto sulle politiche sociali; confronto che non aveva, peraltro, bisogno di particolari sollecitazioni.

⁴ Non è mancato chi ha tentato letture riduttive di quel piano, sottolineandone il carattere non propriamente universalistico, secondo una modellistica teorica/da un punto di vista tecnico-giuridico. Peggio, si è cercato di attribuirgli un carattere politico-ideologico parziale per contrapporgli idee e programmi di welfare di differente tradizione e cultura politica che venivano avanzati in altri paesi.

⁵ Sull'interesse suscitato dal piano Beveridge in Italia si veda anche 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.

⁶ I rapporti di forza rispecchiavano quelli delle organizzazioni della Resistenza e nel CLNAI. Essi, come si vide un anno dopo, non erano diversi da quelli misurati nell'elezione dell'Assemblea Costituente. Comunisti e socialisti insieme superavano, ma non di molto, la Democrazia Cristiana e i tre partiti costituivano il 75% circa della rappresentanza politica, superando largamente, liberali, democratici, repubblicani. A parte il caso degli azionisti la cui rappresentanza eletta in Assemblea risultò assai minore del peso politico esercitato durante e subito dopo la Liberazione.

⁷ Sull'importanza di quella prima fase di confronto e dibattito si veda *Sintesi storica della previdenza sociale in Italia e dei suoi progetti di riforma*, Appendice A di *Le pronunce del CNEL in trent'anni di attività, 1958-1987*, a cura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 1990, pp. 558-559.

Infatti, nell'anno precedente l'elezione dell'Assemblea Costituente ebbero modo di esplicitarsi abbondantemente.

Le culture politiche maggioritarie in Italia, quella cattolica da un lato e quella marxista dall'altro, benché profondamente differenziate tra loro, erano tuttavia accomunate dal convincimento che la società borghese-capitalista fosse giunta al capolinea e che dovesse essere considerata esaurita l'esperienza dello Stato liberale.

Giuseppe Dossetti, ad esempio, era persuaso della necessità di superare i limiti costitutivi dello Stato liberale. A suo giudizio, infatti, esso non si proponeva delle finalità sociali volte al bene comune. Il che, nella sua concezione, costituiva il compito precipuo dell'azione statale, che doveva tendere a garantire il “ bonum humanum simpliciter »⁸.

In maniera per certi versi corrispondente, Palmiro Togliatti riteneva che nella “società borghese” non si potesse prescindere dal riconoscimento della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica, ma riaffermava la necessità che tali principi dovessero essere progressivamente superati ed integrati da diritti sociali più ampi⁹.

In realtà, la maggioranza degli esponenti della DC, come quelli del PCI, erano convinti che occorresse garantire alcuni basilari diritti sociali come il diritto al lavoro, e che per questo erano necessarie forme di controllo sull'economia e un sostanziale ampliamento delle basi sociali della democrazia.

In termini giuridici, i cattolici si interrogarono sui modi di prepararsi alla proposta di un innovativo articolato di legge. Costantino Mortati nel 1946 tenne una relazione sui diritti politici nell'ambito della Commissione Forti per il Ministero per la Costituente sottolineando l'opportunità di stabilire un rapporto stretto, nel testo costituzionale, tra gli obiettivi sociali che si intendeva perseguire e le istituzioni che ne dovevano garantire l'attuazione.

Antonio Amorth, “maestro” di Giuseppe Dossetti, nella prolusione per l'inaugurazione accademica 1945-'46 dell'Università di Modena, riaffermò l'importanza cruciale del lavoro e dei diritti sociali nel nuovo assetto costituzionale. Egli precisò che il mutamento non poteva non riguardare la nozione stessa di Stato e ciò proprio in ragione del fatto che un ampio riconoscimento dei diritti sociali avrebbe comportato un mutamento nei rapporti tra Stato e cittadini¹⁰.

In occasione della settimana sociale dei cattolici che si tenne a Firenze dal 22 al 28 ottobre 1945 proprio sugli temi da affrontare nell'Assemblea Costituente¹¹, emersero due questioni principali. La prima riguardava la funzione che lo Stato poteva e doveva svolgere nel garantire la giustizia sociale. A questo proposito, Amintore Fanfani sostenne che era fondamentale porsi il problema nei termini di un nuovo patto sociale e degli obiettivi che dovevano caratterizzarlo. La seconda questione riguardava il lavoro, considerato come uno strumento “voluta da Dio per il perfezionamento della persona umana”. La conseguenza di una tale netta asserzione era che il lavoro doveva essere considerato l'unico strumento lecito ed adeguato per l'acquisizione di beni. Altrimenti, si sarebbe trattato di un “indebito arricchimento effettuato impoverendo altri uomini”.

⁸ Su questi aspetti si veda V. Perego, *II nodo organicismo-pluralismo nel pensiero politico dei cattolici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*. Atti del convegno di studi: Roma, 19-21 ottobre 1995, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997, pp. 163-168.

⁹ G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 12.

¹⁰ Si veda, su questi temi, N. Antonetti, *Dottrine politiche e dottrine giuridiche. I cattolici democratici e i problemi costituzionali (1943-1946)*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, Bologna, il Mulino, 1998, tomo I, pp. 156-157, 155.

¹¹ Cfr. *Costituzione e Costituente*. Atti della XIX settimana sociale dei cattolici a Firenze 22-28 ottobre 1945, Roma, Edizioni ICAS A.R.C.E., 1946. Alcuni dei principali interventi pronunciati in quella circostanza sono ripubblicati in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, Bologna, il Mulino, 1998, t. II, pp. 517-628.

Quanto al PCI, esso si preparava ad un contributo tale da poter attribuire alla Carta Costituzionale un contenuto programmatico. Per il PCI la Costituzione doveva prevedere forme di controllo sull'economia e indicare strumenti concreti per la realizzazione dei diritti sociali.

In due occasioni molto rilevanti queste questioni furono affrontate. La prima fu il convegno economico del PCI che si svolse a Roma dal 21 al 23 agosto 1945 ed ebbe per titolo «Ricostruire». La seconda fu il V Congresso del partito che si tenne a Roma dal 29 dicembre 1945 al 5 gennaio del 1946.

Nel convegno economico si confrontarono due impostazioni non facilmente conciliabili. La prima era sostenuta dagli dirigenti che pensavano fosse necessario introdurre forme di controllo sulle attività economiche, ma evitando che queste si spingessero fino alla collettivizzazione dei mezzi di produzione. Tra i sostenitori di questa impostazione era il relatore del convegno, Antonio Pesenti. La seconda impostazione era quella dei delegati che si pronunciarono nettamente a favore di una pianificazione centralizzata dell'economia.

Togliatti propose una posizione intermedia, sostenendo l'idea di una programmazione economica che potesse progressivamente introdurre "elementi di piano nella direzione economica del paese". Secondo Togliatti, infatti, nella situazione politica internazionale in cui si trovava l'Italia e tenendo conto anche dei rapporti di forza sociali all'interno del paese, non era possibile ipotizzare un controllo delle classi lavoratrici sull'economia, analogo a quello che si era attuato nell'Urss. Egli pensava piuttosto a forme di controllo dello Stato sull'andamento economico simili a quelle che si stavano sperimentando in Gran Bretagna e negli Stati Uniti ¹².

La prospettiva delineata da Togliatti risultò vincente anche al quinto congresso del PCI che si tenne tra la fine del 1945 e l'inizio del 1946. In quella sede egli sostenne che se si voleva dare sostanza a un rinnovamento democratico del paese occorreva sciogliere alcuni nodi: il passaggio dalla monarchia alla repubblica, il rapporto con la Chiesa cattolica, le prospettive economiche sociali di sviluppo dello Stato democratico. La possibilità e capacità di risolvere tali questioni costituiva la premessa per garantire al paese uno sviluppo coerentemente democratico e porlo al riparo da eventuali ritorni al passato.

Tutto ciò comportava che in sede di Assemblea Costituente si dovessero affrontare non solo i problemi riguardanti i rapporti politici, ma anche quelli concernenti un deciso rinnovamento dei rapporti sociali ed economici, a cominciare dal riconoscimento dei diritti dei lavoratori.

L'obiettivo era ambizioso, ma poteva essere perseguito con buone possibilità di successo previo una attenta opera di preparazione dei lavori della Costituente e prevedendo l'approvazione di leggi volte alla soluzione delle maggiori arretratezze e contraddizioni della situazione sociale del paese. Da questo punto di vista, occorreva pensare ad una organica riforma agraria, ad adeguate riforme industriali, insieme all'affermazione di garanzie e diritti del lavoro, nonché alla chiara definizione di un'innovativa legislazione sociale ¹³.

Si può quindi osservare che sia dal punto di vista della Democrazia cristiana che del Partito comunista non si pensava ad una mera trasposizione del piano Beveridge in Italia, ma c'era piuttosto lo sforzo di ripensare i diritti di cittadinanza sociale in termini nuovi e ispirati, da un lato, alla "società cristiana", dall'altro alla "democrazia progressiva". Era comunque chiaro che tra queste due diverse concezioni, per quanto storicamente e culturalmente diverse, v'era un possibile e non trascurabile punto d'intesa.

Entrambi i partiti erano convinti che non ci si potesse limitare ad una semplice enunciazione dei diritti sociali, ma che questi dovessero essere specificati con chiarezza nella Costituzione ed in termini tali da impegnare lo Stato nella loro progressiva attuazione. Solo in questo caso si sarebbe potuto parlare di una nuova sostanza democratica dello Stato, capace di distinguerlo da quello di

¹² Cfr. S. Bartolozzi Batignani, *La programmazione*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 112-117.

¹³ La relazione di Togliatti è riprodotta in *Storia del PCI attraverso i congressi*, a cura di A. Cecchi, Roma, Newton Compton, 1977, pp. 18-67, in particolare pp. 41, 52, 55.

matrice liberale. Uno stato, quindi, dotato di compiti ed obiettivi di programmazione economica e, insieme ad essa, di affermazione di diritti sociali.

Molto diverse erano le posizioni del Partito liberale; basti ricordare quelle sostenute da Luigi Einaudi e Giovanni Demaria. Il giudizio di Einaudi sul rapporto Beveridge si incentrava sull'interrogativo riguardante il fatto che i programmi di sicurezza sociale dovessero concernere solo i lavoratori oppure tutti i cittadini ¹⁴. Il prevalere dell'una o dell'altra concezione implicava due modelli differenti. Nel primo caso ci si riferiva al modello di tradizione bismarckiana che, adottando un criterio occupazionale, aveva mirato ad una stabilità sociale e che, perciò, aveva come obiettivo un intervento dello Stato volto ad eliminare motivi di malessere e conflittualità sociale. Nel secondo caso ci si riferiva al modello britannico, che si poteva far risalire alla Poor Law, il cui obiettivo era piuttosto quello di una pax pubblica.

Coerentemente con la sua concezione liberale, Einaudi prediligeva nettamente il modello britannico, giacché esso, a suo modo di vedere, non accordava privilegi di classe e riconosceva una parità giuridica tra i cittadini. In base a tale convincimento, Luigi Einaudi si dichiarava a favore della assicurazione contro gli infortuni del lavoro, nonché a quella per le pensioni di vecchiaia; mentre era fortemente critico nei confronti di quei provvedimenti del piano Beveridge che prevedevano varie forme di assistenza, per esempio in fatto di maternità, assegni familiari, disoccupazione e simili. In particolare, era netta l'avversione di Einaudi all'assicurazione contro la disoccupazione. A suo modo di vedere sussidi a persone prive di lavoro le avrebbero demotivate nella ricerca di nuove occupazioni senza peraltro poter contribuire in maniera significativa alla riduzione della disoccupazione. Questa poteva essere adeguatamente affrontata solo attraverso politiche di intervento nei rapporti tra remunerazioni e prezzi.

Anche Giovanni Demaria intervenne nel dibattito sul piano Beveridge. Nella nuova serie del «Giornale degli economisti e Annali di economia», la rivista dell'Università Bocconi che dirigeva, Demaria scrisse un articolo in cui sottolineava che lo Stato democratico-borghese aveva sì posto fine alle diverse giurisdizioni fondate su privilegi e libertà, a favore della “parità di diritti ed eguaglianza di giurisdizione”, ma occorreva spingersi oltre per garantire un effettivo esercizio dei diritti ¹⁵.

Soprattutto, il rinnovamento democratico doveva garantire una parità dei cittadini rispetto ai punti di partenza sociali e culturali. Demaria riteneva che in passato lo Stato democratico-borghese aveva trascurato quasi completamente l'aspetto effettivo, ovvero sociale, dell'uguaglianza dei cittadini. Esso aveva di fatto ignorato il problema di una legislazione sociale e ciò aveva favorito il dispiegarsi di forme autoritarie e antidemocratiche, sia di tipo nazionalista che di tipo classista. L'esponente liberale sosteneva, perciò, che occorreva una concezione più avanzata dei fondamenti e dell'azione dello Stato, proprio dal punto di vista delle garanzie di una maggiore equità sociale.

Tra gli esponenti del Partito d'azione, Alberto Bertolino si espresse in una serie di articoli pubblicati sul «Corriere del Mattino» di Firenze fra il gennaio e il marzo del 1945 ¹⁶. Egli era convinto che lo Stato dovesse rispondere alla funzione di ordinamento dell'intera organizzazione sociale e non potesse restringersi nella difesa di privilegi o di interessi di una sola classe. Solo nella misura in cui lo Stato si fosse dimostrato capace di farsi responsabile "delle condizioni di tutti i cittadini", avrebbe potuto dirsi Stato "nel senso moderno".

Bertolino faceva quindi del tutto propria la distinzione di Beveridge tra libertà essenziali e libertà secondarie. Se da un lato, dovevano essere certamente salvaguardate le libertà di parola, di culto,

¹⁴ L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 82-120. Del piano Beveridge, inoltre, Einaudi parla nel *Diario dell'esilio 1943-1944*, Torino, Einaudi, 1997, p. 71.

¹⁵ G. DEMARIA, *Verso l'avvento dello stato sociale moderno*, in «Giornale degli economisti e Annali di economia», gennaio-febbraio 1943 - gennaio-febbraio 1946, anno V, n.s. 1-2, pp. 25-35.

¹⁶ Gli articoli, unitamente al testo di una conferenza su Beveridge, tenuta all'Università popolare di Firenze nella primavera del 1945, vennero ripubblicati in A. Bertolino, *Esplorazioni nella storia del pensiero economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 399-412.

di associazione, di riunione, di stampa, di insegnamento, di studio, era altrettanto necessario salvaguardare tutte le altre facoltà che concorrevano alla realizzazione della piena occupazione e della giustizia sociale.

Non molto diverse dalle posizioni sostenute da Bertolino furono quelle di Benedetto Fenzi. Il suo giudizio sui progetti di William Beveridge erano nettamente positivi e, non a caso, fu proprio lui a farsi promotore di una più ampia diffusione del piano del politico britannico tra il pubblico italiano, pubblicandone il testo nel 1945¹⁷. Per Fenzi, quel piano riusciva effettivamente a ridurre le distanze sociali. Anche se non assicurava a tutti eguali punti di partenza, garantiva una effettiva mobilità sociale. Nonostante i limiti, il piano Beveridge rappresentava la dimostrazione storica del fatto che in Inghilterra, vale a dire nel paese che aveva dato i natali al capitalismo industriale, si stessero affermando idee e progetti avanzati di solidarietà sociale. Idee e progetti assai differenti dalle concezioni economiche e politiche tradizionali.

Queste ed altre posizioni anticiparono e, in un certo senso, prepararono il dibattito che ebbe luogo all'Assemblea Costituente. Essa iniziò i suoi lavori il 26 giugno 1946. La rappresentanza politica dei suoi membri era così ripartita: 207 DC, 115 PSUP, 104 PCI, 41 UDN (che comprendeva liberali, demolaburisti e indipendenti), 30 UQ, 23 PRI, 16 Blocco Nazionale della Libertà, 7 P d'Az.

Il 19 luglio 1945 era stata decisa la nomina di una Commissione di 75 membri con l'incarico di predisporre il testo base da sottoporre al dibattito dell'Assemblea in seduta plenaria; cosa che avvenne circa 8 mesi dopo, a partire dal 4 marzo 1947. La Commissione, a sua volta, incaricò un comitato di 18 membri della redazione materiale del testo. Ovviamente, sia i 75 della Commissione che i 18 del Comitato di redazione rappresentavano in modo proporzionale e pienamente fiduciario le diverse componenti politiche dell'Assemblea. Questa organizzazione pratica per la preparazione del testo si dimostrò molto efficace, in quanto consentì una divisione del lavoro in gruppi più ristretti, a seconda dei temi trattati e delle relative competenze. Il fatto che si lavorò a piccoli gruppi, ovviamente aperti alla partecipazione e agli scambi di informazione ritenuti opportuni, favorì in molti casi la collaborazione e l'intesa tra personalità che muovevano da formazioni e punti di vista anche molto differenti. L'inconveniente fu che di quei confronti e discussioni ravvicinate non restò traccia nei verbali. Solo le riunioni formali della Commissione furono verbalizzate, ma, il più delle volte, in maniera assai succinta. Insomma, i momenti più delicati del confronto e il modo in cui si giunse agli accordi più importanti non è documentato.

E' vero che questioni cruciali furono riprese e dibattute nelle riunioni plenarie dell'Assemblea, dal marzo al dicembre del 1947, ma ciò riguardò solo alcuni dei temi più scottanti, ed in particolare, quelli sui quali l'accordo raggiunto nella stesura del testo non era stato soddisfacente per tutti. Per il tema che ci interessa in questa sede, vedremo fra breve i riferimenti più utili per ricostruire le diverse posizioni e i punti d'approdo.

Occorre ricordare che nel periodo culminante dei lavori dell'Assemblea, altri fattori intervennero nel condizionare i rapporti politici. Il principale fu la rottura del governo di unità antifascista e la svolta moderata di De Gasperi, che nel maggio 1947 costituì un governo monocolore con la partecipazione di alcuni tecnici. Non sfuggiva a nessuno che, oltre ai condizionamenti derivanti dall'evoluzione della politica internazionale ed anche in conseguenza di essi, aveva assunto ormai la netta prevalenza una linea di politica economica decisamente liberista, volta al risanamento del bilancio, al contenimento della spesa e a misure deflattive. Tutto ciò sbarrava la strada alle riforme sociali, di cui pure si continuava a discutere. L'autunno del '47 fu caratterizzato da drammatiche tensioni sociali e da una ripresa della conflittualità in molti settori ed aree geografiche del paese.

Di fronte a quegli avvenimenti, è utile chiedersi come e perché socialisti e comunisti fecero prevalere le ragioni dell'unità, rendendo possibile la conclusione dei lavori della Costituente.

¹⁷ B. Fenzi, *Il Piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945.

Su quella scelta influirono più elementi. Da un lato, bisogna tener conto del fatto che l'Assemblea Costituente aveva sempre avuto difficoltà ad operare come organo parlamentare, sia pure di supplenza, anche per questo, il corso della sua attività era stato sempre ben distinto e perfino distante dai poteri del governo. Soprattutto, ai partiti di sinistra non parve consigliabile interrompere il processo costituente. Anche se era ormai evidente l'errore, compiuto soprattutto da Togliatti, di contare su una tenuta e durata maggiore dell'alleanza antifascista, quel riferimento restava pur sempre l'unico possibile e quindi da conservare in qualche modo, se si voleva puntare su una strategia di "democrazia progressiva". Ma l'errore di calcolo di Togliatti, e questa volta anche di Nenni, consisteva pure nel pensare che l'esperienza centrista avrebbe avuto vita breve. Socialisti e comunisti erano convinti, tra l'altro, che non si potesse lottare con successo contro l'inflazione senza il consenso delle masse popolari e che De Gasperi avrebbe pagato un alto prezzo alla scadenza elettorale. In ogni caso, specialmente il leader comunista restava convinto del carattere strategico e ineludibile del rapporto con i cattolici nel contesto italiano.

Per quanto riguardava la DC, invece, si stabilì una politica che muovesse su due piani: l'azione di governo non poteva prescindere dalle scelte e ragioni della politica internazionale, scontando la chiusura conservatrice che ne derivava anche sul piano interno; mentre nella dimensione parlamentare conveniva che il dialogo iniziato con i partiti di sinistra proseguisse. E' noto come nel dibattito in Assemblea e dopo, proprio il carattere compromissorio delle soluzioni adottate nella stesura del testo della Carta fu motivo di polemica e di scontento, specie di liberali, democratici, repubblicani e azionisti.

Ma, a distanza di 60 anni e a giudizio di molti storici, il risultato può essere giudicato come il frutto autentico del prevalere di intenti unitari.

Un'ulteriore ed importante sede del dibattito sul lavoro e le politiche sociali fu fornita dalla decisione del ministro del Lavoro, di istituire nell'aprile 1947 una Commissione sulla riforma dei sistemi di previdenza ed assicurazioni sociale, al fine di estendere la loro portata alla totalità delle classi lavoratrici ¹⁸.

La Commissione, presieduta da Ludovico D'Aragona e composta da 4 esperti, 4 rappresentanti dei lavoratori, 4 dei datori di lavoro e 8 dei principali ministeri interessati, iniziò i suoi lavori quando era già iniziato, da un mese, il dibattito nell'Assemblea Costituente riunita in seduta plenaria, occupandosi anche dei diritti sociali. Ad ogni modo, la Commissione D'Aragona portò avanti i suoi lavori con molta determinazione, cominciando col porsi la questione della misura e modi della copertura previdenziale e assicurativa.

Nella relazione introduttiva, infatti, D'Aragona affermava: "Va facendosi luce una corrente che afferma che la assicurazione sociale dovrebbe avere carattere generale, nel senso cioè che dovrebbe essere estesa a tutta la popolazione di ambo i sessi e di tutte le età, senza escluderne quanti si ritengono in grado di provvedere direttamente a se stessi. I sostenitori di simile tesi ritengono che le condizioni economiche individuali possono sempre mutare e porre anche le persone che hanno una situazione economica ritenuta sicura, in condizione di non poter provvedere a se stessi in caso di malattia o di vecchiaia o di altre disgrazie sociali, venendo così a gravare sulla collettività...Se i ricchi non avranno bisogno di ricorrere ai servizi dell'assicurazione sarà tanto di guadagnato per loro e per gli altri che usufruiranno di quanto non goduto da loro. I sostenitori di questa tesi ritengono che adottando i loro criteri si semplificherebbero le cose, abolendo tutti i contributi, o buona parte di essi, sostituendoli con una tassazione a carico dei contribuenti. Sarebbe così risolto anche il problema della unificazione dei contributi. Alla nostra competenza, al nostro senno, spetta stabilire se i tempi sono maturi per simile radicale soluzione del problema delle assicurazioni sociali" ¹⁹.

¹⁸ 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, Tipografia ATEL, 1948, Allegato n. 1, pp. 117-19.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 126-27

Alla fine, prevalse un'opzione quasi universalista, nel senso che dalla previdenza ed assistenza sociale furono esclusi solo poche centinaia di migliaia di redditeri e capitalisti ricchi e gli altri auto-esclusi dal bisogno di lavorare, come le prostitute, i detenuti, i mendicanti. In tutto, il 2% della popolazione. Si affermò, quindi, il diritto alla previdenza ed assistenza di tutti i lavoratori, dipendenti e indipendenti, e delle loro famiglie, senza limiti di reddito.

In definitiva, si trattava di un criterio del tutto corrispondente all'affermazione principale della Carta Costituzionale, quella che, nella prima riga, afferma "l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

Si prevedeva, quindi, un unico trattamento di base uniforme per tutti, lasciando la possibilità a coloro che lo volessero di assicurarsi un trattamento supplementare superiore a quello standard ²⁰.

Era, inoltre, prevista un'assicurazione globale contro i diversi rischi prevedibili: inabilità temporanea dovuta a malattia, maternità, infortunio, disoccupazione; invalidità permanente; vecchiaia e morte del capofamiglia; carichi familiari.

In generale, si trattava di sussidi economici. Nel caso dell'assistenza sanitaria, naturalmente, si trattava di prestazioni e servizi.

Il livello delle provvidenze economiche era commisurato alle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e a redditi standard dei lavoratori autonomi, con un calcolo del massimale possibile. Ma veniva anche previsto un finanziamento rapportato a contributi senza massimali.

Per valutare meglio il livello estremamente avanzato delle proposte scaturite dalla Commissione D'Aragna, basti pensare che, alla fine degli anni '40, in nessun paese europeo erano previste prestazioni di importo tanto elevato da prevedere pensioni di vecchiaia corrispondenti al 60% dell'ultima retribuzione ²¹.

La Commissione D'Aragna, in realtà, ebbe poco tempo per lavorare. Non riuscì a formulare le sue proposte in forma di un testo legislativo e nella relazione finale, del 28 febbraio 1948, pubblicò le 88 mozioni approvate con maggioranze variabili nel corso dei suoi lavori. Né ebbe la possibilità di fare un computo dei costi che i provvedimenti da essa suggeriti avrebbero comportato, perché il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale avocò tale compito al suo dicastero.

Ma non c'è dubbio che il condizionamento e limite principale fosse politico. Infatti, le proposte della Commissione furono rese note nel marzo 1948, quando l'attenzione di tutti era concentrata sulle battute finali dell'aspro confronto elettorale, e finirono sepolte dalla svolta conservatrice sanzionata dai risultati del 18 aprile.

Vi furono quindi tutte le premesse e le condizioni perché le belle proposte della Commissione D'Aragna restassero lettera morta.

E' curioso che di fronte a ragioni tanto evidenti di quell'esito, alcuni studiosi si siano almanaccati nel formulare ipotesi di sbocchi differenti. C'è chi, in via del tutto immaginaria, ha postulato che, se si fosse realizzata una alleanza "all'olandese" tra socialisti riformisti e cattolici, si sarebbe potuto realizzare un modello previdenziale universalista ²². Altri ha sostenuto che la Commissione fu penalizzata dal prevalere nel suo seno di una convergenza tra socialisti e liberaldemocratici ²³! Non si capisce davvero quando e su che base un fatto del genere si verificò. Peraltro, lo stesso autore di questa curiosa interpretazione fa una lettura alquanto riduttiva delle proposte formulate dalla Commissione ²⁴.

Insomma, si ha l'impressione che non sempre si resista alla tentazione di ricostruire gli eventi di quel particolare periodo con vedute politico-ideologiche dell'oggi. Si rischia anche di non

²⁰ *Ibidem*, p. 14.

²¹ Si cfr. in proposito il commento di M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 238-39.

²² *Ibidem*, p.245.

²³ F. Girotti, *Welfare state. Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998, p. 274.

²⁴ *Ibidem*.

tener conto di un altro fatto macroscopico e ben evidente in quel frangente: in parallelo ai lavori della Commissione D'Aragona si svolgeva il dibattito dell'Assemblea Costituente.

Ho già ricordato che le questioni concernenti il lavoro e le politiche sociali, come altri temi rilevanti, erano stati discussi in seno alla Commissione dei 75, incaricata di redigere il testo da sottoporre al dibattito in seduta plenaria.

In particolare, dello Stato sociale si erano occupati i membri della Prima Sottocommissione, presieduta da Umberto Terracini e alla quale era stato affidato il tema più generale dei «diritti e doveri dei cittadini», nonché i membri della Terza Sottocommissione, presieduta da Gustavo Ghidini, che doveva definire, invece, i «diritti e doveri economico-sociali»²⁵.

Com'era da attendersi, nel dibattito plenario in Assemblea riemersero orientamenti, confronti e convergenze affatto analoghi a quelli che si erano profilati nella fase preparatoria e anche nelle succitate Sotto Commissioni.

Si riproposero, di fatti, quelli che si possono definire gli elementi costitutivi della «filosofia sociale» caratterizzante la Costituzione italiana. Quegli elementi erano già emersi con chiarezza nello schema di progetto elaborato dalla Terza Sottocommissione. 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». Per ragioni che potremmo definire abbastanza simmetriche, si prevedeva anche il diritto all'esproprio e si richiedeva l'abolizione del latifondo.

Nel corso del dibattito in Assemblea emersero con tutta evidenza le ragioni dell'intesa tra DC e PCI che era emersa durante i lavori preparatori. Ripetutamente, si assistette a significative convergenze tra gli orientamenti di Giuseppe Dossetti e quelli di Palmiro Togliatti²⁶. Un aspetto importante di tali analogie riguardò il tema dei «principi dei rapporti sociali». Togliatti sottolineò due compiti dello Stato che egli riteneva primari. Da un lato, occorreva promulgare un complesso di norme tale da garantire a tutti i cittadini una solida protezione sociale. Dall'altro, lo Stato doveva garantire il diritto al lavoro per tutti. L'obiettivo era certamente ambizioso, specie nelle contingenze della ricostruzione postbellica, ma era altrettanto necessario, anzi urgente. Per perseguirlo in modo efficace, era necessaria una politica economica capace di coordinare le attività economiche svolte dai singoli nell'ambito di una programmazione volta alla salvaguardia degli interessi generali e comuni del Paese.

Tali posizioni, largamente rispondenti a quelle allora prevalenti in seno alla DC, risultarono egemoni nel dibattito tra i Costituenti. L'unica opposizione decisa la trovarono nelle posizioni dei liberali e, in particolare, in quelle espresse da Nitti, Einaudi e Corbino.

V'è quindi ragione di ritenere che anche per quanto riguardava le politiche sociali, la convergenza che si registrò prima e durante il dibattito in Assemblea condusse a quello che fu definito il «compromesso costituente». Il risultato è ben leggibile nella Carta Costituzionale, da cui emerge chiaramente una mediazione alta tra orientamenti, marxisti, cattolici e liberal-democratici²⁷.

In particolare, se si analizzano attentamente i principi fondamentali enunciati nel Titolo I e si confrontano con gli articoli sui rapporti sociali del Titolo II, nonché con quelli relativi ai rapporti economici contenuti nel Titolo III, emerge con tutta chiarezza un modello di Stato sociale basato sui diritti dei lavoratori. E non c'è dubbio che il fondamento proclamato della democrazia repubblicana sia il lavoro.

Ma questo fatto non può essere in alcun modo interpretato come riduttivo rispetto alla portata e senso generale del rinnovamento democratico prospettato nella Costituzione.

²⁵ Sulla Commissione dei 75 e sull'organizzazione dei lavori delle sottocommissioni si veda anche P. Pombeni, *La Costituente. Un problema storico-politico*, il Mulino, 1995, cap. IV.

²⁶ Si veda, in proposito, A. Melloni, *L'utopia come utopia*, in G. Dossetti, *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994, p. 37.

²⁷ Cfr. P. Barucci, *Economisti alla Costituente*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione ... cit.*, pp. 47, 54.

Non è mancato chi ha voluto interpretare in maniera riduttiva i diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione, in quanto essi sarebbero riferiti alla condizione lavoratrice, piuttosto che alla semplice cittadinanza ²⁸.

Personalmente, trovo affatto fuorviante questa lettura, che mi pare fraintenda il riferimento al lavoro, riducendolo quasi a quello definitorio di un modello occupazionale di welfare di ascendenza bismarckiana.

C'è forse bisogno di sottolineare che, se la Repubblica è fondata sul lavoro, è questa la base anche dei diritti di cittadinanza?

Il diritto e dovere del lavoro è strettamente connesso alla cittadinanza. L'art. 4 non potrebbe essere più chiaro: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”

Il deciso ampliamento dei diritti sociali riguarda anche altri aspetti della cittadinanza. La connessione tra cittadinanza e diritti sociali è ben evidente anche nel sostegno alla famiglia. Infatti l'art. 31 stabilisce che “La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.

Lo stesso vale per la tutela della salute. L'art. 32 recita: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato...”

Altrettale connessione riguarda l'istruzione. All'art. 34 leggiamo: “La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Il rapporto stretto tra lavoro, cittadinanza e diritti sociali continua ad essere sottolineato negli articoli 35, 36, 37, 38.

Infatti, l'art. 35, dopo aver affermato che “la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni” e “Cura la formazione l'elevazione professionale dei lavoratori...”, tratta degli “Accordi internazionali per regolare i diritti del lavoro”, nonché della “Libertà di emigrazione, salvo gli obblighi di legge nell'interesse generale”. Val la pena di ricordare che l'art. 36 recita: “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” e si occupa della giornata lavorativa, del riposo e delle ferie annuali.

E' altresì importante ricordare quanto afferma l'art.37: “La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore”. Né ha meno significato quanto è previsto dall'art. 38: “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di 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 e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”.

Francamente, mi sembra arduo dare un'interpretazione riduttiva “lavoristica” e contrapposta a una accezione più larga dei diritti di cittadinanza, per quanto riguarda la protezione sociale.

²⁸ Cfr. P. Pombeni, *La Costituente...*cit.

Semmai si può non essere d'accordo con i principi fondamentali e il fondamento dell'ordinamento stesso. Del resto, non è un mistero che tanti amerebbero dire che la Repubblica, invece che sul lavoro, è fondata sulla libertà d'impresa...

Ma tant'è. Da quasi un trentennio assistiamo ad una progressiva marginalizzazione del lavoro ed al misconoscimento della sua funzione centrale nella definizione dei rapporti e dell'organizzazione sociale. Resta da capire come possono interessi e logiche di mercato fornire basi e principi dell'organizzazione sociale, che per definizione ha finalità generali.

Sono proprio queste velleità e mistificazioni, neoliberaliste, neocorporative e altre a far risaltare il significato e la portata storica del patto sociale che fu stipulato nel secondo dopoguerra e posto a base della Costituzione Repubblicana.

Dal punto di vista storico, sembra plausibile e necessario pensare proprio ad un nuovo patto sociale di portata e significato non inferiore a quello che fu stipulato nel secondo dopoguerra, anche se con caratteri e riferimenti necessariamente diversi.

In ogni caso, mi sembra che tra gli elementi caratterizzanti di quel patto uno, in particolare, vada riproposto con decisione: la centralità del lavoro e del riferimento ad esso come base per la rivendicazione e la stessa concezione dei diritti sociali.

Occorre, quindi, riproporre e rielaborare, nei nuovi termini della realtà sociale contemporanea, una concezione del lavoro come espressione piena della volontà e dell'intelligenza della persona, accanto al riconoscimento della sua insopprimibile funzione sociale.

La scelta, alla fine, è chiara: o si difende e si rilancia, rinnovandola, una concezione del funzionamento e legittimazione sociale fondate sul lavoro, o la logica del mercato, costitutivamente utilitaria e strumentale, sarà definitivamente elevata a parametro e criterio unico dell'organizzazione sociale.

Se saremo capaci di invertire la tendenza, potremo aprire la via ad un rinnovamento e ampliamento, quanto mai necessari, della cittadinanza politica e sociale.