

Dalla concessione al diritto soggettivo. Cittadinanza e assistenza nel dibattito sull'attuazione costituzionale

Giacomo Canepa*

Abstract: La questione del diritto all'assistenza nella legislazione italiana è spesso ridotta all'analisi dell'articolo 38 della Carta costituzionale. In realtà, la legittimazione del diritto soggettivo del cittadino all'assistenza fu l'esito di un lungo processo: la continuità dei principi della carità legale crispina, il carattere programmatico dei diritti sociali e la situazione di stratificazione normative ne comportarono per un trentennio la sostanziale negazione nella prassi amministrativa. L'articolo si propone di svolgere una ricognizione sul dibattito politico, amministrativo e giuridico che seguì l'approvazione dell'articolo 38, concentrandosi sui fattori ideali e ideativi che ispirarono le politiche pubbliche. L'autore ripercorre le tappe dell'allargamento della cittadinanza sociale, soffermandosi in particolare sull'assistenza post-bellica nel dopoguerra, sulla protezione sociale dei ciechi civili varata nel 1954, sulla stagione della programmazione economica e sulla regionalizzazione.

Abstract in English: From grants to entitlements. Citizenship and assistance in Postwar Italy

The issue of the right to assistance in Italian legislation is often limited to the analysis of article 38 of the Constitutional Charter. However, the legitimation of the citizen's subjective right to assistance was the result of a long process: the continuity of the principles of Crispi's "legal charity", the programmatic character of social rights, and the stratification of regulations led to its substantial denial in administrative practice for thirty years. The article aims to carry out a study of the political, administrative, and legal debate that followed the approval of Article 38, focusing on the ideal and conceptual factors that inspired public policies. The author reviews the stages of the enlargement of social citizenship, focusing in particular on post-war assistance, on the social protection of the civil blind launched in 1954, on the period of economic planning during the 1960s, and on regionalization during the 1970s.

Key words: **diritti sociali, ciechi civili, rivendicazioni sociali, Costituzione italiana, minimo vitale**

Key words in English: **social rights, blind, agency, Italian Constitution, minimum subsistence**

Indicazioni per l'autore:

- Per le citazioni d'archivio controllare di aver seguito le norme redazionali e riportare per esteso l'archivio la prima volta che si cita.
<https://francoangeli.azureedge.net/fa-contenuti/riviste/nr/ic-norme.pdf>

Saggio proposto alla redazione il 19/04/2021

Saggio accettato per la pubblicazione il 24/05/2022

** Scuola Normale Superiore, giacomo.canepa@sns.it

Dalla concessione al diritto soggettivo. Cittadinanza e assistenza nel dibattito sull'attuazione costituzionale

Giacomo Canepa

Nell'autunno del 1969, Ludovico Montini – presidente dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai), l'organismo nato nell'immediato secondo dopoguerra per la gestione dei rapporti con le organizzazioni umanitarie internazionali e poi diventato il centro dell'elaborazione sulla modernizzazione del sistema assistenziale – sottolineava l'esigenza di uscire da un approccio settoriale che adottava nuove provvidenze “sotto lo stimolo di forze di pressione” per includere invece l'assistenza “nella prospettiva più ampia della sicurezza sociale per tutti i cittadini”. Si sarebbe così concretizzato lo Stato di diritto “anche nei riguardi dei problemi sociali e dei soggetti in stato di bisogno”, abbandonando la “più completa discrezionalità” che aveva a lungo caratterizzato gli interventi nell'intero settore¹. Il giudizio del politico democristiano, fratello dell'allora papa Paolo VI, faceva sua un'interpretazione dell'articolo 38 della Costituzione che era stata oggetto di ampio dibattito nel trentennio precedente: la Carta aveva inteso superare una concezione pauperistica dell'assistenza come liberalità dello Stato, che traslava sul piano collettivo la carità dei singoli. L'Aai, durante la sua lunga vicenda amministrativa che volgeva, nel quadro della regionalizzazione, al crepuscolo, si era dedicata soprattutto a progetti pilota di modernizzazione del sistema assistenziale, centrati sui servizi, senza riconoscere ai propri assistiti veri e propri diritti a prestazioni. Per quanto riguarda l'assistenza economica, era tuttavia condivisa l'esigenza che l'ormai inevitabile comprensiva riforma del settore dovesse concepire “gli interventi di sicurezza sociale nel loro complesso” come risultato di un “diritto soggettivo” alla libertà dal bisogno per cui esisteva un “interesse collettivo”². Solo un diritto soggettivo poneva infatti degli obblighi all'amministrazione pubblica, non limitandosi ad una proclamazione simbolica. Dando ai beneficiari il potere di agire, anche in sede giuridica, per soddisfare l'interesse tutelato dalle norme, modificava i rapporti tra i funzionari dell'assistenza e i beneficiari e, più in generale, la posizione dei cittadini rispetto allo Stato. Gli assistiti, da membri della comunità locale dipendenti dagli altri, avrebbero potuto diventare cittadini che richiedevano prestazioni al proprio governo nazionale e dovevano essere quindi trattati secondo i principi di dignità, uguaglianza, regolarità e prevedibilità amministrativa³.

¹ Ludovico Montini, *Proposta di legge sull'assistenza sociale*, “Assistenza d'oggi”, 1969, n. 6, pp. 3–7.

² Franco Passuello, Tavola rotonda sulla riforma dell'assistenza, “Rassegna di servizio sociale”, 1971, n. 4, p. 7.

³ Cfr. R. Shep Melnick, *Between the lines: interpreting welfare rights*, Washington, Brookings Institution, 1994.

La legittimazione del diritto soggettivo all'assistenza fu il frutto di un lungo processo che non può essere ridotto alla vicenda redazionale del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione⁴. Quest'ultima – inquadrando i diritti sociali nel disegno più ampio del pieno sviluppo della persona umana attraverso la partecipazione alle formazioni sociali – rappresentò infatti un mero punto di partenza per diverse interpretazioni, che si ritrovano nel centinaio di leggi apparse in Italia tra il 1945 e il 1967⁵, mentre i testi precedenti, ancora in vigore, continuavano ad affermare la discrezionalità degli interventi⁶. Questa situazione di stratificazione normativa comportò fino agli anni Sessanta del Novecento la sostanziale negazione, nella prassi amministrativa, del diritto all'assistenza, con modalità che destavano interrogativi nei giuristi più attenti alle trasformazioni sociali, economiche, politiche e istituzionali. Il problema non si riduceva al carattere programmatico della Costituzione – e quindi al divario con la legislazione preesistente – ma metteva in questione lo stesso disegno delle politiche assistenziali varate dopo il 1945, fornendo così un repertorio argomentativo e rivendicativo ai fautori delle riforme. L'intento di questo articolo consiste in una ricognizione sul trentennio di dibattito politico, amministrativo e giuridico che seguì l'approvazione dell'articolo 38, concentrandosi sui fattori ideali e ideativi che ispirarono le politiche pubbliche. Pur non potendo in questa sede approfondire i singoli dispositivi legali e le pratiche attuative delle politiche assistenziali, questo approccio centrato sulle culture politiche, amministrative e giuridiche permette di superare i limiti delle ricostruzioni circoscritte alla mera elaborazione costituzionale:

Instead of thinking of judicially asserted rights as accomplished social facts or as moral imperatives, they must be thought of, on the one hand, as authoritatively articulated goals of public policy and, on the other, as political resources of unknown value in the hands of those who want to alter the course of public policy⁷.

L'enunciazione di un diritto non corrisponde necessariamente alla sua garanzia o alla possibilità di rivendicarne la concretizzazione in prestazioni sociali, vale a dire a un *entitlement* giuridico dei beneficiari. Per esempio, l'innovativa costituzione sovietica del 1936 riconosceva dei diritti sociali – presentati, a partire dall'età di Chruščëv, come una caratteristica specifica del socialismo reale in opposizione alle democrazie occidentali – ma in realtà essi erano più o meno garantiti a seconda del

⁴ Per una recente ricostruzione, rimando a Lorenzo Gaeta, *Lo stato sociale all'Assemblea Costituente*, "Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico", 2017, n. 1, pp. 495-515.

⁵ Franco Foschi, *Dalla povertà alla promozione sociale*, Roma, La Tartaruga, 1976, p. 132.

⁶ R.d. 30 dicembre 1923, n. 2841, Gazzetta Ufficiale 8 gennaio 1923, n. 6; Legge 3 giugno 1937, n. 847, Gazzetta Ufficiale 19 giugno 1937, n. 141.

⁷ Stuart A. Scheingold, *The politics of rights: lawyers, public policy, and political change*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, pp. 6-7.

ruolo occupato nella piramide costruita dallo Stato e del contributo produttivo che le singole categorie di cittadini avevano offerto o potevano offrire⁸.

La sociologia politica del diritto ha mostrato come l'insieme delle norme di un ordinamento giuridico costituisca il prodotto di una costruzione sociale, istituzionale e politica⁹. Negli Stati Uniti, il diritto soggettivo all'assistenza, rimasto un'aspirazione nelle politiche newdealiste malgrado l'intenso dibattito che accompagnò le riforme degli anni trenta, venne costruito ad opera degli esperti dell'amministrazione federale che, nel successivo quarantennio, limitarono i tradizionali poteri delle autorità locali di restringere i criteri di ammissione, contenere il numero di assistiti, imporre condizioni punitive o mantenere ampie forme di discrezionalità, talora con finalità di segregazione razziale¹⁰. La dinamica statunitense, che, grazie a una costante pressione esercitata attraverso i fondi federali di finanziamento, eliminò gli elementi di delegittimazione del ricorso all'assistenza in contrasto con l'esistenza di un *entitlement* e creò nei singoli stati una burocrazia guidata dagli esperti del settore, invita a problematizzare il ruolo delle pratiche amministrative, che, al di là delle intenzioni politiche, possono essere istanze di controllo paternalistico delle popolazioni governate, ma anche strumenti di emancipazione, *advocacy* e trasformazione della relazione tra cittadini e Stato. Tale analisi delle politiche pubbliche permette di “andare oltre la questione del quadro giuridico dell'azione dello Stato, secondo la definizione classica dello Stato di diritto, per chiedersi come lo Stato agisce per dare effetto ai diritti riconosciuti ai singoli”¹¹.

La ricostruzione delle modalità e delle tempistiche del riconoscimento di un diritto soggettivo consente di andare al di là degli interrogativi sull'eredità del periodo fascista dominanti nella storiografia sulle politiche sociali del dopoguerra, che ha spesso considerato l'intero settore assistenziale come un mero residuo del passato¹². Questo articolo non analizza come i diritti siano diventati strumenti di rivendicazione al servizio di cause sociali, ma si interroga sulle modalità della loro inclusione “nelle strategie governamentali, divenendo una componente imprescindibile del loro esplicarsi”¹³. Se è attraverso i passaggi attuativi che i diritti sociali sono divenuti strumenti di “liberazione dal bisogno” di ampie fasce della popolazione, la ricostruzione della loro vicenda

⁸ Mark B. Smith, *Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev*, “Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development”, 2012, n. 3, pp. 385–406.

⁹ Jacques Commaille, Patrice Duran, *Pour une sociologie politique du droit: présentation*, “L'Année sociologique”, 2009, n. 1, pp. 11-28.

¹⁰ Cfr. Karen M. Tani, *States of Dependency: Welfare, Rights, and American Governance, 1935–1972*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

¹¹ Cfr. Pierre-Yves Baudot e Anne Revillard, *Introduction. Une sociologie de l'état par les droits*, in *L'État des droits*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 12.

¹² Domenica La Banca, *Welfare in transizione: l'esperienza dell'ONMI: (1943-1950)*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2013; Silvia Inaudi, *L'assistenza nel secondo dopoguerra tra continuità e mancate riforme. Note a margine del dibattito storiografico*, “Storica”, 2010, n. 46, p. 79-99.

¹³ Pietro Costa, *Lo stato sociale come problema storiografico*, “Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 2017, n. 1, p. 96.

storica negli anni del dopoguerra costituisce un'indagine sulla natura del vincolo di cittadinanza, da intendersi non nella mera dimensione di appartenenza nazionale ma nell'articolazione di un sistema di diritti e doveri e nella possibilità del loro concreto esercizio¹⁴. All'interno del sistema di protezione sociale è infatti l'assistenza che traduce infatti il vincolo di cittadinanza, perché finanziata dalla fiscalità generale stabilisce la soglia sotto la quale a nessun cittadino è permesso di scivolare.

La novità dell'articolo 38

Nelle leggi crispine della fine del XIX secolo, analogamente a quanto avvenne negli altri paesi europei¹⁵, l'assistenza si configurava come “uno strumento flessibile ed ancora improntato a criteri di assoluta discrezionalità”¹⁶. Le grandi sintesi del periodo chiarivano come l'ordinamento non avesse inteso proteggere l'interesse privato e individuale dei beneficiari o dei benefattori ma quello pubblico e collettivo¹⁷. Mancando, come in altri paesi europei, la designazione esplicita di mezzi specifici di garanzia delle prestazioni di assistenza¹⁸, la legislazione assistenziale non statuiva un diritto soggettivo, ma ciò che nel linguaggio giuridico si definisce interesse legittimo o addirittura un interesse semplice¹⁹: il primo caso si poneva quando oltre la norma di indole generale ne esisteva una seconda specifica e determinata che, in caso di violazione, consentiva al singolo una difesa del proprio interesse attraverso le normali forme di contenzioso amministrativo; il secondo, più frequente, indicava una “pretesa giuridica inattiva priva di tutela giurisdizionale” – la cui garanzia rimaneva “affidata all'esercizio dei diritti politici (diritto di petizione e diritto di voto)”²⁰ – e al più poteva risolversi in un ricorso gerarchico che faceva leva sulle norme generali che imponevano all'amministrazione di considerare tutti gli interessi che rientravano nella sfera di sua competenza. Il ricorso davanti ai Comitati provinciali di assistenza e beneficenza creati in età giolittiana riguardava, così, i soli motivi di legittimità: l'individuo non poteva fare ricorso sull'esclusione dall'assistenza, sulla sua scarsità rispetto alle necessità della sussistenza o sul suo ammontare

¹⁴ Geoff Eley, Jan Palmowski, *Introduction*, in Geoff Eley, Jan Palmowski (a cura di), *Citizenship and national identity in Twentieth-Century Germany*, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 19.

¹⁵ In Francia, l'approccio dei solidaristi all'assistenza cristallizzò “il rifiuto della dottrina giuridica di riconoscere l'esistenza di diritti pubblici soggettivi”: Johanna Benredouane, *La renonciation en droit de l'aide sociale: recherche sur l'effectivité des droits sociaux*, Tesi di dottorato, Dijon, Université Bourgogne Franche-Comté, 2018, p. 56.

¹⁶ Franco Amoretti, *Le politiche sociali in età giolittiana*, “Stato e mercato”, 1984, n. 3, p. 418.

¹⁷ Santi Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano: Società editrice libraria, 1906, p. 374.

¹⁸ L'unica eccezione era costituita dalla volontà del privato che avesse destinato i propri beni a scopo di beneficenza con clausole statutarie tali da rendere possibile l'individuazione dell'interesse dei singoli beneficiari: S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, cit., p. 310.

¹⁹ Cfr. Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, *La giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 385.

²⁰ Nicoletta Vettori, *Persona e diritto all'assistenza*, “Diritto pubblico”, 2016, n. 1, p. 311.

rispetto ai fondi disponibili. Gli organi comunali che compilavano le liste di assistenza esercitavano infatti “un potere discrezionale, valutando con prudente arbitrio le circostanze di luogo e di fatto, cosicché non è possibile porre principii e regole astratte”²¹.

Queste coordinate non mutarono con il fascismo, che semmai ne accentuò i caratteri discrezionali. L’assistenza rispose infatti soprattutto a finalità politiche – per cui le provvidenze sociali erano presentate come debiti del paese verso il Partito nazionale fascista e la figura del duce – e la rigida segmentazione dei beneficiari ne fece uno strumento di ingegneria del controllo sociale²². In un sistema che metteva al centro più “l’adesione, l’adattamento, l’acquiescenza” dei beneficiari che l’effettiva soluzione delle situazioni di povertà²³, non esistevano né doveri per lo Stato fascista né diritti di cittadinanza, associati ai vituperati diritti di libertà; tutt’al più concessioni amministrative, che non agivano come strumenti di emancipazione dell’individuo ma costituivano lo strumento di affermazione del carattere totale, e tendenzialmente totalitario, della nuova costruzione statale²⁴.

La vicenda redazionale dell’articolo 38 della Carta costituzionale si colloca nel contesto post-bellico segnato, da un lato, dalle discussioni sul futuro del sistema di protezione sociale, dall’altro dall’elaborazione, intorno al Ministero per l’assistenza post-bellica (Mapb, 1945-47), di un’organica visione dei diritti sociali dei cittadini. Come hanno mostrato recenti studi²⁵, il dicastero e la sua élite amministrativa tratta dai ranghi dell’azionismo definirono diritti a prestazioni per nuove figure di cittadini, in un processo di giuridicizzazione che intendeva rompere con il periodo fascista. Le prestazioni sociali del Mapb per le vittime della guerra, con la loro logica basata sul ristabilimento dell’uguaglianza tra i cittadini, configuravano gli elementi di base di una cittadinanza sociale fondata sulla libertà dal bisogno, il diritto-dovere della partecipazione politica e il diritto-dovere del lavoro. Il tentativo di sottrarre l’assistenza allo scambio locale tra prestazioni e consenso doveva favorire il consolidamento sociale di una moderna concezione della cittadinanza sociale, che avrebbe permesso di evitare ricadute autoritarie e di superare i tratti arcaici e anti-democratici dell’antropologia del paese. Le politiche assistenziali che si ispiravano al principio di matrice newdealista della *rehabilitation* – la ricostruzione di una normalità sociale – configuravano una relazione contrattuale tra lo Stato, che garantiva la protezione sociale intesa come rimozione del disagio morale, psicologico e materiale, e il cittadino, che contribuiva alla ricostruzione economica

²¹ Vittorio Brondi, *La beneficenza legale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VIII, Milano, Società editrice libraria, 1905, p. 36.

²² Silvia Inaudi, *A tutti indistintamente: l’Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna, Clueb, 2008, p. 88.

²³ Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 92.

²⁴ Irene Stolzi, *Politica sociale e regime fascista: un’ipotesi di lettura*, “Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico”, 2017, n. 1, p. 270.

²⁵ Per un approfondimento si veda, in particolare, Giacomo Canepa, *L’amministrazione come pedagogia. Il Ministero per l’assistenza post-bellica e la costruzione della democrazia*, “Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni”, 2017, n. 2, pp. 118–34.

e civile. Il convegno di Tremezzo, organizzato dal Mapb nell'autunno del 1946, rese chiaro che il carattere distintivo dell'assistenza moderna consisteva nella rimozione dell'arbitrarietà e del carattere individuale così importanti nella beneficenza di stato prebellica, in cui il soccorso era un fine in sé stesso: la moderna assistenza sociale, al contrario, mirava a cambiare la società e sostituiva “alla bontà del benefattore la funzione di determinati organismi; al beneficio il rispetto operante di un diritto che compete a ognuno, a un rapporto arbitrario tra benefattore e beneficiario un rapporto giuridico tra individuo e istituto, istituto che è manifestazione politica in senso lato della volontà del primo e perciò suppone in lui una più alta coscienza individuale e sociale”²⁶.

La vicenda del Mapb contribuì alla circolazione dell'idea che i cittadini avessero il “diritto di essere aiutati”²⁷. Seguendo il modello newdealista che l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration diffuse in Italia, i funzionari del dicastero si impegnarono nella riduzione dei margini di discrezionalità delle misure legislative. Le mozioni del convegno di Tremezzo, in particolare, sostenevano la necessità di creare servizi socio-assistenziali volti a rispondere a una gamma di bisogni che non veniva ridotta alla sussistenza ma includeva il problema dell'integrazione psico-sociale nelle comunità di appartenenza. L'esperienza del Mapb ebbe, tuttavia, brevissima durata e l'assistenza tornò nelle mani della burocrazia del Ministero dell'Interno, che ragionava in termini di ordine pubblico e di difesa del tessuto sociale dal rischio del parassitismo. Più in generale, il dibattito post-bellico che con ampie confusioni terminologiche si interrogò sulle riforme dei sistemi di previdenza e assistenza finì per declinare la protezione sociale in termini mutualistici-assicurativi, in continuità con il passato. I nuovi riferimenti internazionali dell'universalismo e della sicurezza sociale, che implicavano il principio dell'accesso del cittadino a prestazioni sufficienti indipendentemente dai contributi versati nonché la relativa riduzione del dislivello di legittimità tra diritti alla previdenza e all'assistenza, rimasero ai margini delle riflessioni dei partiti²⁸.

Il dibattito costituente esplicitò queste esitazioni rispetto alla portata dei diritti sociali condivise da gran parte dell'arco parlamentare, con la sola eccezione di alcune voci socialiste: se la nozione di persona poneva questi ultimi come il pilastro di consolidamento dei diritti politici e l'appartenenza allo Stato continuava a rappresentare il presupposto ineliminabile del godimento degli uni e degli altri, l'articolo 38 disegnò un modello di Stato sociale basato sulla centralità del lavoro. L'esito del dibattito costituente operava infatti una distinzione tra il diritto alla previdenza sociale per i lavoratori e il più vago diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per tutti i

²⁶ Riccardo Bauer, *Del concetto moderno di assistenza sociale e di un caratteristico istituto assistenziale: la Società Umanitaria di Milano*, “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1947, n. 4, p. 637.

²⁷ Micheal Schapiro e Francesco Vito, *L'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como), 16 settembre-6 ottobre 1946*, Milano, Marzorati, 1947, p. 19.

²⁸ Ilaria Pavan, ‘These New Rights’: *Social Security in the Postwar Italian Debate*, “Journal of Modern Italian Studies”, 2017, n. 2, pp. 175–93.

cittadini²⁹. Data la genesi particolarmente complessa dell'articolo, nella ristretta economia di questo lavoro vale la pena soffermarsi unicamente sui dibattiti che riguardarono l'effettivo diritto del cittadino a singole prestazioni. Durante il dibattito nella III Sottocommissione, che affrontò la questione della differenza tra previdenza e assistenza, tanto la relazione del democristiano Giuseppe Togni che gli interventi della comunista Teresa Noce sembravano alludere a un diritto fondato sulla cittadinanza. Il primo sottolineò che previdenza e assistenza avevano, rispetto alla beneficenza che restava un'attività facoltativa dipendente dalla discrezionale volontà dei privati, non solo un contenuto più largo ma soprattutto una “più elevata e precisa fonte: il diritto, cioè, di tutti, e di ciascuno verso l'Ente collettività”³⁰; Noce, invece, rifiutò l'approccio tradizionale della carità pubblica, parlando dell'assistenza come “qualche cosa che sorge da un diritto”³¹. Durante i lavori della I Sottocommissione, Giuseppe Dossetti chiarì che il rinvio generico alla legislazione sociale non era sufficiente a vincolare il legislatore: bisognava sancire esplicitamente “il diritto” del lavoratore all'assistenza e prevedere l'aumento delle prestazioni in relazione al contributo dato alla società³². Il socialista Lelio Basso evidenziò che la visione di Dossetti risultava ancora fondata sul sistema delle casse mutue, mentre la formula sull'assistenza mal celava un intento di fondarla sulla beneficenza, “nel senso cioè che l'assistito [dovesse] avere della gratitudine per chi lo assiste[va]”³³. L'opposizione a eventuali sbocchi universalisti del diritto all'assistenza venne allora dai comunisti, con Togliatti che sottolineò la necessità di “affermare nella Costituzione alcuni principi di carattere sociale ed economico, quali il diritto al lavoro, il diritto al riposo, il diritto all'assicurazione sociale, i quali indicano delle realtà concrete – in quanto lo Stato deve garantire questi diritti – mentre l'affermazione del diritto all'esistenza non è altro che un'aspirazione generica”³⁴. Fu nel testo finale proposto dal cosiddetto Comitato dei diciotto che non solo cadde il nesso precedentemente presente tra l'assistenza e la disoccupazione, spostata nel capitolo previdenziale, ma il diritto “all'esistenza assicurata dallo Stato” venne sostituito dal diritto al “mantenimento e all'assistenza sociale”, in contrapposizione ai “mezzi adeguati per vivere” che doveva invece garantire la previdenza.

Se la priorità per le assicurazioni sociali e la conseguente riduzione dell'assistenza a forma marginale di protezione sociale per gli inabili al lavoro costituirono più l'esito che un assioma della discussione costituente, il dibattito tra i giuristi successivo alla promulgazione della Carta riguardò la natura dei nuovi diritti sociali che derivavano dall'affermazione dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini. Il diritto sociale all'assistenza appariva come il corrispettivo dei doveri della società e

²⁹ Cfr. Ubaldo Prosperetti, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 1954, n. 1, p. 298.

³⁰ Atti dell'Assemblea Costituente (AC), III° sottocomm, 11 settembre 1946, relazione di Giuseppe Togni, p. 20.

³¹ AC, III° sottocomm, 11 settembre 1946, relazione di Giuseppe Togni, intervento di Teresa Noce, p. 25.

³² AC, I° sottocomm., 9 ottobre 1946, p. 211.

³³ AC, I° sottocomm., 9 ottobre 1946, p. 212.

³⁴ AC, I° sottocomm., 9 ottobre 1946, p. 218.

dello Stato, ma si trattava di una “cristallizzazione della situazione attuale”³⁵ o della matrice di una nuova regolazione legislativa, in forma immediatamente precettiva o più semplicemente programmatica? I principi generali del diritto dovevano tradursi in una nuova legislazione o costituire un mero riferimento interpretativo dell’esistente? Per alcuni giuristi l’articolo 38 costituiva soltanto un “principio privo di concreta efficacia”³⁶, mentre maggior consenso trovava l’idea che la possibilità di fare valere l’efficacia degli enunciati costituzionali era limitata all’impugnabilità di sentenze che non ne avessero tenuto conto nell’interpretazione delle leggi vigenti. La Costituzione poneva un generico dovere all’assistenza da parte della collettività nazionale, che avrebbe lasciato posto a diritti soggettivi perfetti una volta che fossero stati tradotti in atto i principi dell’articolo 38: la proclamazione del diritto all’assistenza, mancando una precisazione sui soggetti che ne erano titolari, riguardava lo Stato nella sua funzione legislativa. Avrebbe assunto, nel futuro, il contenuto che gli avrebbe dato la legislazione ordinaria³⁷. Un terzo gruppo di studiosi, infine, affermava che, a differenza di norme costituzionali che si limitavano a promuovere e incoraggiare, vi erano articoli che avevano un carattere precettivo che non veniva meno per il fatto che destinatari del precetto erano gli organi dello stato o il legislatore³⁸. Uno dei più importanti costituzionalisti italiani, Vezio Crisafulli, allievo di Santi Romano, in quel periodo membro del Pci e aperto sostenitore della dipendenza del diritto all’assistenza dal diritto al lavoro³⁹, propendeva per parlare di norme esclusivamente programmatiche e riteneva che le conseguenze pratiche di un’eventuale considerazione dei principi come precettivi non sarebbero variate in quanto, per esempio nel caso dell’articolo 38, richiedevano comunque delle norme strumentali che ne regolassero l’applicazione. In conseguenza del loro carattere programmatico, le norme costituzionali non postulavano, quindi, un diritto soggettivo. A differenza della trattazione della materia previdenziale i principi del diritto al mantenimento e all’assistenza rappresentavano senza dubbio “principi nuovi” nel diritto positivo italiano, stridenti rispetto alla legislazione vigente, tuttavia essi si indirizzavano essenzialmente a regolare l’attività degli organi legislativi dello Stato, prescrivendo alcuni scopi e alcuni mezzi:

Non devono trarre in inganno [...] le espressioni usate le quali stanno infatti a indicare non l’attribuzione diretta e immediata del diritto soggettivo a coloro che si trovano nelle condizioni

³⁵ AC, 10 maggio 1947, intervento di Ludovico Camagni, p. 3825.

³⁶ Arnaldo De Valles, *Previdenza e assicurazioni sociali nella nuova Costituzione*, “Rivista italiana di previdenza sociale”, 1948, n. 1, pp. 4 ss.

³⁷ Oreste Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1953, vol. I, p. 96.

³⁸ Giuseppe Guarino, *La previdenza sociale nella costituzione italiana e nelle altre costituzioni*, “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1952, n. 1, pp. 5 ss.

³⁹ Cfr. Vezio Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 142. Sul contesto della riflessione di Crisafulli, cfr. Paolo Grossi, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, Milano: Giuffrè, 2000, pp. 217–18.

ipotizzate ma piuttosto il fine specifico cui deve rivolgersi la legislazione dello Stato in materia assistenziale e previdenziale⁴⁰.

Secondo Crisafulli, tali considerazioni aprivano a ulteriori sviluppi legislativi: la mancata emanazione delle norme volute dai principi costituzionali poteva essere perciò considerata alla stregua di un comportamento anticostituzionale. Dalla legislazione ordinaria sarebbero sorti in concreto diritti soggettivi e obblighi corrispondenti, come argomentava anche un importante manuale per i funzionari degli Enti comunali di assistenza, gli organismi locali creati nel 1937 al posto delle Congregazioni di carità:

Dall'esame dell'articolo 38 della Costituzione risulta evidente l'intenzione del legislatore di stabilire a favore dei cittadini non delle semplici aspettative o anche degli interessi legittimi, ma dei diritti soggettivi veri e propri: diritti che potranno tuttavia dirsi perfetti solo quando il legislatore ordinario, in ottemperanza a questi comandi della Costituzione, avrà riformato la legislazione assistenziale in conformità ai nuovi principi, creando soprattutto gli strumenti giuridici necessari all'effettivo esercizio di quello che può definirsi il diritto all'assistenza⁴¹.

Per questi giuristi vicini alle sinistre, il sistema di protezione sociale delineato nella Costituzione postulava la riforma previdenziale, la riforma sanitaria e anche quella assistenziale:

una volta che la realizzazione pratica del diritto all'assistenza (e all'assistenza sanitaria in particolare) venisse attuata attraverso un'estensione del sistema previdenziale odierno a tutte le categorie di lavoratori (estensione che già la Costituzione prescrive senz'altro per quanto riguarda le prestazioni economiche) resterebbe pur sempre l'esigenza di una riforma sanitaria e di una riforma assistenziale per coprire effettivamente tutti i casi di bisogno cui si riferiscono il primo comma dell'art. 32 e il primo comma dell'art. 38⁴².

Il carattere programmatico della Costituzione copriva dunque tutti i rischi della vita associata e in particolar modo quelli causati dai disfunzionamenti del sistema economico. Secondo Crisafulli, il reale effetto della Carta costituzionale stava nell'archiviazione dei principi della carità legale delle leggi crispine, che abbandonavano la vita collettiva alla spontaneità delle forze sociali, in favore della promozione di un ordinamento atto a assicurare “una completa tutela della integrità fisica e

⁴⁰ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 135.

⁴¹ Giovanni Di Gennaro, *Note pratiche amministrative per gli E.C.A. e le altre istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: appendice: legislazione coordinata*, Milano, A.N.E.A., 1950, p. 23.

⁴² V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 140.

delle esigenze di vita dei cittadini che vivano del proprio lavoro, in qualsiasi ipotesi di bisogno e sempre attraverso interventi di carattere giuspubblicistico”⁴³. L’articolo 38 peccava però per la mancanza di individuazione dei mezzi di assicurazione del diritto all’assistenza sociale. La soluzione risultava, di fatto, rinviata *sine die*, anche a causa dei riferimenti alla struttura regionale presenti nel Titolo V della Carta costituzionale, che prevedevano il passaggio alle regioni della “beneficenza pubblica”. Le esitazioni nell’individuazione delle modalità istituzionali di garanzia del diritto all’assistenza aprirono così ampi spazi di discussione intorno alla distribuzione delle competenze tra le varie forme della protezione sociale, tra apparato centrale e periferia e tra Stato e privati⁴⁴.

I tentativi di riforma degli anni Cinquanta

Alla fine delle due parallele esperienze del Mapb e della redazione della Carta costituzionale fece seguito un periodo di stasi legislativa, che si combinò con la volontà del Ministero del Tesoro di ridurre le spese dopo la costosa parentesi post-bellica, terminata dal punto di vista istituzionale nel febbraio del 1947 ma proseguita a favore dei profughi giuliani. La maggioranza di governo definita dalle elezioni del 18 aprile 1948 non mostrò di voler interpretare l’articolo 38 come una norma precettiva di un nuovo ordinamento dell’assistenza. Stimoli in questa direzione non mancarono da parte dei socialdemocratici, che sfruttarono il tema per distinguersi dai democristiani. Per il partito di Saragat, la sicurezza sociale doveva dare forma compiuta alla democrazia italiana e, nel quadro di una politica economica attenta a una moderata redistribuzione dei redditi, la riforma dell’assistenza sociale avrebbe contribuito a uniformare le condizioni di vita nelle diverse zone del paese e a spezzare il complesso di inferiorità delle classi più umili, superando un sistema dove una categoria di cittadini faceva la beneficenza, un’altra la subiva e lo Stato si limitava a controllare. Nel pamphlet *L’offensiva con la miseria*, pubblicato nel 1948 da Ezio Vigorelli⁴⁵, presidente dell’Eca di Milano, veniva distinto un diritto “naturale” alla vita e un diritto all’assistenza, che traeva origine dalla partecipazione alla società, era funzione del diritto al lavoro e poteva perciò essere “temperato [...] adeguandolo alla realtà economica”⁴⁶.

⁴³ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 139.

⁴⁴ Angelo Sandulli, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1992, n. 3, pp. 753-802.

⁴⁵ Sulla figura di Ezio Vigorelli (1892-1964) cfr. Massimiliano Paniga, *Ezio Vigorelli, gli Eca e la battaglia per una riforma dell’assistenza nell’Italia repubblicana*, “Società e storia”, 2011, n. 132, pp. 331-58.

⁴⁶ Ezio Vigorelli, *L’offensiva contro la miseria: idee e esperienze per un piano di sicurezza sociale*, Milano, A. Mondadori, 1948, pp. 18-20.

All'interno della Dc, il diritto all'assistenza costituiva un elemento secondario rispetto alla questione essenziale della determinazione dei rapporti tra Stato, enti pubblici, enti locali e, soprattutto, privati. Le posizioni riformatrici, che arrivavano a muovere rilievi critici al ministro dell'Interno Mario Scelba a proposito della mancata attuazione “dell'elemento assolutamente nuovo” della Carta costituzionale – inteso come diritto naturale alla vita⁴⁷ – si scontrarono con l'offensiva confessionale lanciata dalla Pontificia commissione assistenza⁴⁸, che mirava, secondo Montini, al “monopolio della maggior parte possibile dei mezzi di provenienza governativa destinati alla Assistenza”⁴⁹. Il suo presidente, Ferdinando Baldelli, rivendicava il diritto della Chiesa di usufruire dei contributi dello Stato e, in un paese a maggioranza cattolica, il riconoscimento della “preminenza direttrice [della Chiesa] anche nelle istituzioni assistenziali di carattere pubblico e statale”⁵⁰. Mentre alcuni settori della Dc, riformulando l'apologetica tradizionale nel discorso della “nuova cristianità” di stampo maritainiano, presentavano l'affermarsi del diritto all'assistenza come derivante dalla tradizione di beneficenza cattolica⁵¹, il partito si mostrò incapace di operare una scelta netta sulla questione della funzione specifica degli enti privati assistenziali, preferendo continuare a ritagliare alla Chiesa spazi di privilegio all'interno della legislazione esistente.

I diritti sociali trovavano infine una particolare torsione nel discorso della principale forza di opposizione, il Pci, che in campo assistenziale sottolineava il rapporto utilitaristico e contrattuale tra cittadino e società mettendo l'accento sui doveri di solidarietà e le finalità di rieducazione democratica e professionale⁵². Per concretizzarsi in prestazioni capaci di emancipare realmente gli individui, i diritti dovevano risultare dalla mobilitazione popolare della popolazione attiva, non dal riconoscimento da parte dello Stato di principi generali, che avrebbero potuto trovare forza giuridica solo una volta mutate le condizioni politiche, economiche e sociali. Il Pci prediligeva quindi il settore previdenziale, limitandosi per l'assistenza a lamentare le deficienze governative e a rivendicare margini di azione per il sindacato pari a quelli della Chiesa.

All'inizio degli anni Cinquanta le speranze post-belliche di rinnovamento palinogenetico dell'intervento pubblico coltivate alla Liberazione sembravano quindi affossate. A rilanciare le riflessioni avviate a Tremezzo fu la Commissione di inchiesta parlamentare sulla miseria, che costituì, tra l'ottobre 1951 e il giugno 1953, un momento di elaborazione culturale sui nessi tra lo

⁴⁷ Atti parlamentari (Ap), Camera dei deputati (C), I, intervento di Maria Federici, 25 ottobre 1950, pp. 23135-37.

⁴⁸ Sulla Pca, l'ente vaticano creato nel 1944 per i profughi e diventato nel 1953 Pontificia Opera di assistenza, cfr. Roberto Violi, *La Pontificia Opera di assistenza nel Mezzogiorno degli anni Cinquanta*, “Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico”, 2013, n. 1-2, pp. 133-54.

⁴⁹ Promemoria a Ludovico Montini, 13 giugno 1952, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 167.

⁵⁰ Ferdinando Baldelli, “Il diritto della carità”, in Atti dell'incontro internazionale. Giornate di studio sulla carità, p. 43, in Archivio centrale dello Stato, Presidenza del consiglio dei ministri, Segreteria De Gasperi, b. 26.

⁵¹ Ferruccio Pergolesi, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 27.

⁵² Enrico Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale*, cit., p. 526.

sviluppo economico e la persistenza di ampie forme di povertà, sulle carenze del sistema assistenziale e sullo sviluppo dei moderni metodi di servizio sociale⁵³. I socialdemocratici e i democristiani più attenti al settore assistenziale, come Ludovico Montini, ne definirono i compiti nell'accertamento di quale parte della popolazione avesse diritto all'intervento statale ai sensi dell'articolo 38, oltre che nell'analisi della legislazione vigente. Il tema dei dislivelli di cittadinanza interni al paese ritrovò la centralità che aveva assunto nell'immediato periodo post-bellico. La miseria venne identificata nella povertà estrema – il 7,5% della popolazione non arrivava al minimo vitale – ma anche come “un fenomeno legato ad uno stato anormale dell'individuo dal punto di vista della sua capacità di percezione e di ripresa”. I dati raccolti dalla Commissione – in particolare quelli sul divario tra gli organismi presenti a livello locale e i bisogni assistenziali, concentrati nelle aree più arretrate del Mezzogiorno – contribuirono a legittimare l'intervento statale nell'assistenza. Durante i lavori della Commissione, il tema del diritto soggettivo all'assistenza venne sollevato da una sentenza della Cassazione: nel 1952, la pretura di Taranto prosciolsse un cittadino dalla contravvenzione per espatrio clandestino, asserendo che non fosse punibile in quanto aveva agito in stato di necessità, vale a dire per fronteggiare la morte per inedia che l'insufficienza dell'intervento assistenziale pubblico avrebbe causato. La Cassazione sostenne che non potesse essere data per ammessa una impossibilità dello Stato italiano a assolvere al dovere di assistere dei cittadini sprovvisti dei mezzi minimi di vita. Commentando la sentenza tarantina, Antonio Scialoja deplorò la “tendenza della magistratura a dare pratica attuazione a precetti costituzionali che non hanno contenuto giuridico”, impropriamente usati per spandersi in “platoniche manifestazioni di umanitarismo e ammirevoli ma vane dichiarazioni programmatiche”⁵⁴ mentre un tecnico di lungo corso come Attilio Lo Monaco Aprile (già protagonista della creazione dell'Omni negli anni venti), affermò la necessità di riconoscere un “vero e proprio diritto individuale all'assistenza” fondato sul contributo che gli individui bisognosi apportavano “al benessere della collettività”⁵⁵.

Il lessico dei diritti si impose nei lavori dell'Inchiesta parlamentare, accomunando Vigorelli e Montini, e venne integrato nel discorso pubblico che la Commissione offrì agli italiani nel documentario proiettato nei cinema nel 1953, che scomponeva l'assistenza nel “diritto al pane, agli indumenti, alla casa, alla cura della malattia e alla qualificazione professionale”⁵⁶. Negli *Atti* finali della Commissione, il contributo del direttore della Scuola di servizio sociale di Firenze Giuliano Mazzoni affermava che i cittadini, “in questa loro qualità”, potevano vantare verso lo Stato e le

⁵³ Cfr. Paola Rossi (a cura di), *Povertà, miseria e servizio sociale: l'inchiesta parlamentare del 1952*, Roma, Viella, 2018.

⁵⁴ Antonio Scialoja, *Cassazione Penale, sez. III, 25 Giugno 1951*, “Il Foro Italiano”, 1952, n. 2.

⁵⁵ Attilio Lo Monaco-Aprile, *La solidarietà umana nella sua evoluzione storica*, Milano, ed. Associazione nazionale enti di assistenza, 1948, p. 150.

⁵⁶ Il documentario si trova all'indirizzo http://camera.archivioluca.com/camera-storico/scheda/video/i_presidenti/00030/IL3000088346/1/Inchiesta-parlamentare-sulla-miseria-in-Italia.html (consultato il 28 febbraio 2021).

pubbliche autorità una pretesa giuridica, in contrasto con quanto avveniva, invece, nel diritto al lavoro⁵⁷. Tuttavia, in mancanza di attuazione degli orientamenti costituzionali, le possibilità di ricorso del povero all'autorità giudiziaria si limitavano a una "forma gerarchica impropria", il ricorso al Comitato provinciale di assistenza e beneficenza che riguardava i soli motivi di legittimità e quindi non poteva essere esteso a interventi discrezionali. Con particolare severità Mazzoni giudicava la discrezionalità derivante dalla divisione in categorie dei potenziali beneficiari e l'assenza di una definizione di assistibile valida per l'intero territorio nazionale:

Gli obblighi di mantenimento che gravano attualmente [...] sullo Stato [...] non sono obblighi assoluti, proporzionati cioè ai bisogni degli assistiti, ma sono condizionati alle possibilità finanziarie dei singoli enti, per cui vi possono essere identiche categorie di assistibili, praticamente assistite con criteri diversi non a seconda dei bisogni, ma a seconda delle possibilità economiche delle varie località⁵⁸.

Riferendosi agli enti, Mazzoni aveva nel mirino le crispine Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), il cui carattere pubblico risultava del tutto anacronistico, non solo per il progressivo esaurirsi delle loro risorse e capacità di intervento, ma soprattutto rispetto alle finalità dello Stato indicate dalla Costituzione, che prescriveva un intervento diretto. Era opportuno restituire piena autonomia privata alle Ipab, che non potevano continuare ad avere prevalenza assoluta sulla assistenza statale, al punto da sostituire quest'ultima dove esistevano. Un'assistenza frammentaria e incapace di intervenire su "stati di bisogno che producono o sono conseguenza della miseria e per i quali l'assistenza privata si dimostra del tutto inadeguata" doveva lasciare il posto, sulla scia dei mutamenti culturali causati dalla guerra, a un sistema di diritti soggettivi per tutti i bisognosi, basato sul principio "a eguale bisogno, eguale assistenza"⁵⁹.

La ricostruzione di un organico sistema giuridico assistenziale poneva l'accento sui soggetti attivi – con la definizione di una linea di confine tra enti pubblici, Ipab e privati – sui soggetti chiaramente indicati come "assistibili" e dotati di effettive possibilità di ricorso⁶⁰, ma anche sull'oggetto e il metodo dell'assistenza. La confusione esistente tra i poveri, beneficiari dell'assistenza generica, e gli assistibili a titolo specifico, come per esempio i minorati o i profughi, contrastava con la volontà di combattere la povertà nelle sue cause:

⁵⁷ Giuliano Mazzoni, *La legislazione assistenziale vigente*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. III, p. 14.

⁵⁸ G. Mazzoni, *La legislazione assistenziale vigente*, cit., p. 15.

⁵⁹ G. Mazzoni, *La legislazione assistenziale vigente*, cit., p. 28.

⁶⁰ Manlio Massa, *Esperimento di coordinamento assistenziale nella città di Milano*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta*, cit., vol. XII, p. 194.

Bisogna togliere, finché possibile, il carattere assistenziale a tutte quelle forme di intervento che possono attuarsi in modo da costituire, più che forme di assistenza, riconoscimento di veri diritti soggettivi per intere categorie. Per esempio, il diritto di pensione concesso ai vecchi di età superiore al 65° anno toglierebbe immediatamente dall'assistenza specifica e generica una vasta categoria di persone, lasciando il campo assistenziale più libero per le altre forme⁶¹.

Tra queste categorie rientrava anche il settore dell'invalidità, a cui era dedicato un comma dell'articolo 38. Il caso di più facile risoluzione, data l'estraneità al mercato del lavoro e il modello già esistente delle pensioni di guerra, era quello dei ciechi assoluti. Già nel 1950, il governo De Gasperi aveva concesso un modestissimo sussidio mensile, di cui avevano beneficiato 20.000 ciechi civili⁶², prendendo in considerazione gli obblighi alimentari familiari solo per stabilire la priorità nell'ordine di esame delle domande pervenute. Nel 1954, la spinta delle pressioni delle associazioni di categoria – che organizzarono una “marcia del dolore” da Firenze a Roma – portò al riconoscimento, sul modello della legge francese Cordonnier del 1949⁶³, del diritto a una prestazione economica vitalizia di 14.000 lire al mese (circa 230 euro attuali) per i ciechi assoluti e, in misura minore, per i minorati gravi della vista⁶⁴. La legge Pieraccini, dal nome del deputato socialista che la promosse, rappresentò una novità, debitamente contrastata da quei parlamentari che non ritenevano “equo che al cieco, soltanto per il fatto naturale di essere tale, si conceda la pensione perché in tal modo lo Stato, se ne avesse la possibilità, si sostituirebbe alla famiglia”⁶⁵. L'impianto universalista della proposta di legge venne fortemente minato dalla maggioranza democristiana durante la discussione parlamentare. In primo luogo, la nozione di pensione presente nella proposta iniziale venne rigettata perché non vi era “nessun rapporto di carattere formale tra la categoria dei ciechi civili e lo Stato”⁶⁶. L'ammontare della misura fu ridotto, ma soprattutto vennero reintrodotti i limiti di reddito tipici dell'assistenza che, in ossequio al principio degli obblighi alimentari, furono oltretutto fissati su base familiare, restringendo la platea dei beneficiari a 30.000 ciechi⁶⁷. Inoltre, l'erogazione dell'assegno fu affidata, su proposta governativa⁶⁸, a un ente morale pubblico di rappresentanza della categoria, l'Opera Nazionale Ciechi civili, creata contestualmente. Malgrado

⁶¹ G. Mazzoni, *La legislazione assistenziale vigente*, cit., p. 108.

⁶² Legge 13 marzo 1950, n. 98, Gazzetta Ufficiale 28 marzo 1950, n. 73 e legge 28 luglio 1950, n. 626, Gazzetta Ufficiale 28 agosto 1950, n. 196.

⁶³ Ap, C, II, IV comm., 19 maggio 1954, intervento di Francesco Infantino, p. 358.

⁶⁴ Umberto Chiappelli, *La pensione e le altre prestazioni assistenziali per i ciechi civili*, “Previdenza sociale”, 1964, n. 2, pp. 301 ss.

⁶⁵ Ap, C, II, IV Comm., 19 maggio 1954, intervento di Lorenzo Biasutti, p. 360.

⁶⁶ Ap, C, II, Discussioni, 19 luglio 1954, intervento di Clemente Maglietta, p. 10931.

⁶⁷ I ciechi (al 90% minimo) dovevano essere “inabili a proficuo lavoro e comunque sprovvisti dei mezzi necessari per vivere”: Legge 9 agosto 1954, n. 632, Gazzetta Ufficiale 16 agosto 1954, n. 186.

⁶⁸ Ap, C, II, IV comm., 4 giugno 1954, p. 407.

tutti questi limiti, poi riprodotti nel 1957 nel caso dei sordomuti⁶⁹, la legge Pieraccini risulta particolarmente importante perché per la prima volta i giuristi vi ravvisavano “quei criteri indispensabili alla costruzione di un diritto perfetto”, cioè l'immediata tutela degli interessi del singolo cittadino⁷⁰.

In entrambi gli schieramenti parlamentari, fu chiaro che l'azionabilità del diritto e l'abbandono del “criterio del sussidio” che praticamente era un'elemosina⁷¹ rappresentavano la reale novità. Se il sottosegretario Oscar Luigi Scalfaro sostenne che il Parlamento era stato chiamato a legiferare sotto la spinta di una “manifestazione estetica”⁷², il ministro del bilancio Ezio Vanoni manifestò ostentatamente la propria opposizione per un provvedimento che non solo contrastava la necessaria “politica di incremento del reddito nazionale” con l'indirizzo della spesa pubblica “in senso produttivo” ma pretendeva anche di “cambiare la struttura dell'assistenza ai ciechi, creando un diritto azionabile soggettivo”⁷³. L'Opera per i ciechi proposta dal governo aveva il compito di realizzare “la più completa assistenza” compatibile con “le attuali condizioni economiche”, senza determinare tuttavia “nessun diritto soggettivo da parte dei singoli”⁷⁴. La Dc paventava il rischio che il riconoscimento di un diritto soggettivo “azionabile” non potesse successivamente essere negato ad altre categorie di inabili e sottolineava che i provvedimenti di riabilitazione erano più importanti dell'assistenza in denaro. Riuscì a imporre questa linea in sede di commissione, mentre in assemblea le sinistre riuscirono a imporre la nozione di “assegno a vita”. Alla facoltà discrezionale – che i democristiani consideravano comunque diversa dall'arbitrio – le sinistre opponevano il diritto soggettivo:

Voi agite come se foste in presenza non di cittadini che chiedono il rispetto di un loro diritto, ma in presenza di sudditi che debbono invocare di volta in volta una concessione. [...] Perché voi volete concedere di volta in volta, dall'alto, per vostra buona grazia, attraverso le persone che voi incaricherete di dirigere quest'opera, l'assegno ai ciechi civili? Per dar loro la sensazione che, in fondo, tutto quello che essi avranno lo otterranno dalla vostra generosità, dalla generosità dei vostri capi elettori che metterete a capo dell'opera. [...] La Costituzione, anche in quegli articoli citati dalla relazione di maggioranza, afferma che i cittadini bisognosi hanno diritto all'assistenza [...] Posso anche ammettere che si stabilisca una norma per la quale coloro che hanno un determinato

⁶⁹ Legge 17 aprile 1957, n. 247, Gazzetta Ufficiale 30 aprile 1957, n. 110.

⁷⁰ Flora Santucci Martino, *La natura giuridica del diritto all'assistenza*, “Previdenza sociale”, 1965, n. 6, p. 1801.

⁷¹ “Vi sono anche ciechi ai quali l'Unione italiana ciechi fornisce, per esempio, una fisarmonica. Ciò è considerato come assistenza sufficiente a dare al cieco il mezzo di lavoro e quindi il cieco non deve essere considerato bisognoso e non gli si danno le 4mila lire, perché con la fisarmonica il cieco può chiedere l'elemosina”: Ap, C, II, IV comm., 19 maggio 1954, intervento di Giovanni Pieraccini, p. 357.

⁷² Ap, C, II, IV comm., 19 maggio 1954, intervento di Oscar Luigi Scalfaro, p. 348.

⁷³ Ap, C, II, Documenti, Relazione della IV comm., n. 33-A, 9 luglio 1954, p. 3.

⁷⁴ Ap, C, II, IV comm., 4 giugno 1954, intervento di Ezio Vanoni, p. 408.

reddito, sufficiente ai normali bisogni della vita, non usufruiscano di questa assistenza; ma, una volta stabilita questa limitazione, l'assistenza non può essere considerata una concessione, ma un diritto che spetta ai cittadini bisognosi⁷⁵.

Malgrado l'appassionata oratoria di Giuseppe Di Vittorio, fu solo acconsentendo alla creazione dell'Opera che le sinistre posero le premesse di un diritto soggettivo. Dopo otto anni di mancata traduzione dell'articolo 38, l'approvazione di una proposta della minoranza parlamentare, sia pure modificata, destò un certo sconcerto negli ambienti governativi⁷⁶. L'introduzione nell'ordinamento di una seconda natura giuridica dei soccorsi legali accanto a quella tradizionale dell'interesse legittimo venne poi confermata dalle evoluzioni successive. Dopo alcune sentenze avverse del Consiglio di Stato, per il quale la natura giuridica dell'assegno a vita per i ciechi previsto dalla nuova legislazione rimandava soltanto a un dovere di mantenimento nei confronti di cittadini particolarmente bisognosi, nel 1962 la legge venne modificata introducendo la nozione di "pensione non reversibile", tratta dal linguaggio assicurativo proprio per sancire il carattere di diritto soggettivo della prestazione, che restava di natura assistenziale solo in quanto vincolata allo stato di bisogno⁷⁷. L'attività dell'ente erogatore risultava limitata agli accertamenti sulla situazione dei richiedenti rispetto ai criteri fissati, cioè a valutazioni tecniche.

Il dibattito successivo alla Commissione di inchiesta sulla miseria evidenziò la necessità di promuovere per tutte le categorie di inabili al di fuori del mercato del lavoro ciò che era stato fatto a favore dei ciechi civili, rompendo con le concezioni ottocentesche della carità legale. Costantino Mortati giunse a ipotizzare che il cittadino per superare l'inerzia del legislatore e costringere il Parlamento e l'esecutivo all'iniziativa potesse impugnare le norme precedenti alla Costituzione presso la Corte costituzionale, che tenne la sua prima udienza nel 1956 sancendo immediatamente questa possibilità⁷⁸. Due ostacoli si frapponivano alla pretesa del cittadino di ottenere la creazione di un servizio o il suo funzionamento: da un lato, il sistema di giustizia amministrativa era stato concepito in funzione della difesa dell'individuo contro l'azione illegittima dell'amministrazione ed era perciò inadatto per costringerla ad agire positivamente; d'altro canto le leggi non consideravano l'individuo, bensì intere categorie di cittadini, impedendo così il ricorso al giudice⁷⁹. Occorreva, in primo luogo, determinare chi fosse tenuto a prestare l'assistenza, in una forma idonea a fornire i mezzi per vivere. Inoltre, il mantenimento e l'assistenza sociale del testo costituzionale non

⁷⁵ Ap, C, II, Discussioni, 19 luglio 1954, intervento di Giuseppe Di Vittorio, pp. 10952-53.

⁷⁶ Ap, C, II, Discussioni, 22 luglio 1954, p. 11163.

⁷⁷ Legge 10 febbraio 1962, n. 66, Gazzetta Ufficiale 7 marzo 1962, n. 61. Nel 1968 venne istituito l'assegno di accompagnamento: legge 28 marzo 1968, n. 406, Gazzetta Ufficiale 17 aprile 1968, n. 98.

⁷⁸ Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1958, p. 744. Sulla creazione della Corte costituzionale, cfr. Carla Rodotà, *La Corte costituzionale*, Roma, Editori riuniti, 1986, pp. 18-22.

⁷⁹ Giuseppino Treves, *Stato assistenziale e stato di diritto*, "Rivista italiana di previdenza sociale", 1959, n. 1, p. 5.

potavano continuare a essere letti come endiadi: la seconda alludeva a “tutte quelle forme di assistenza sanitaria, educativa e ricreativa che non rientrano nel mantenimento nel senso stretto”⁸⁰. Ne usciva del tutto sconfessata la tesi che per configurare il diritto all’assistenza fosse necessario uno status specifico di povero⁸¹: quello di cittadino era del tutto sufficiente, l’indigenza e l’inabilità costituivano invece meri requisiti da accertare per l’accesso alle prestazioni.

L’istituzione di un diritto soggettivo restava però un obiettivo di lungo termine. Se per Ludovico Montini, per esempio, l’assistenza rappresentava un elemento costitutivo della “nuova comunità democratica moderna”⁸², il presidente dell’Aai considerava che la proclamazione per legge del diritto all’assistenza non fosse ipotizzabile fino a quando quest’ultima non fosse stata ricondotta “entro i suoi naturali confini”, vale a dire da un lato l’assicurazione di un minimo sufficiente alle persone sprovviste dei mezzi di sussistenza e dall’altro la predisposizione di “servizi necessari per lo sviluppo sociale di tutta la popolazione”. La creazione di un diritto prima della riforma del sistema assistenziale sarebbe stata prematura: se fatta rigorosamente, cioè per categorie di beneficiari, avrebbe privato di protezione molte situazioni di bisogno; qualora invece “fatta con larghezza e in modo improprio”, cioè a favore del cittadino, si sarebbe persa “la esatta distinzione tra le diverse forme di protezione”⁸³. La mancata separazione di assistenza generica e assistenza specifica creava “un continuo contrasto fra il datore di sussidio che sarebbe lo Stato e i postulanti di sistematiche elargizioni a carico del pubblico denaro”⁸⁴. La proclamazione del diritto all’assistenza legò così il suo destino alla trasformazione del sistema esistente. Il disegno di legge che Vigorelli e Montini presentarono alla Camera nel 1959 disegnava un intervento assistenziale non più commisurato “a criteri empirici di valutazione del bisogno” ma al criterio del minimo vitale, a prescindere dall’inabilità al lavoro. Si trattava di un’indubbia novità rispetto all’articolo 38:

Certo la mancanza del minimo vitale non potrà far sorgere automaticamente e immediatamente il diritto a un intervento assistenziale che elimini interamente la situazione di pauperismo; ma farà almeno sorgere il diritto a un’assistenza adeguata e proporzionata alla qualità e quantità del bisogno cui dà luogo la mancanza, in un individuo, del minimo vitale⁸⁵.

⁸⁰ Onorato Sepe, *Il diritto all’assistenza nella Costituzione*, “Rivista italiana di previdenza sociale”, 1959, n. 3, p. 376.

⁸¹ Maria Flora Santucci Martino, *Istituzioni di Ordinamento dell’assistenza pubblica*, Roma, Tip. M. Coccia, 1956, p. 82.

⁸² Ludovico Montini, *Presentazione*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta*, cit., vol. XIII, p. XIV.

⁸³ “Appunti per il documento politico dell’IDAS”, 10 maggio 1958, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 169.

⁸⁴ “Riforma dell’assistenza pubblica”, Ludovico Montini a Mint, Dgap, 20 novembre 1954, p. 4, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 106.

⁸⁵ Ap, C, III, Documenti, Disegni di legge, n. 1949, 27 gennaio 1960.

La resistenza della burocrazia del Ministero dell'Interno, tutta assorta nel disegnare un'interpretazione dei principi cristiani favorevole alle opere cattoliche⁸⁶ impedì la concretizzazione di questa e altre proposte coeve di riforma⁸⁷. I settori più avanzati dall'amministrazione pubblica, come l'Aai, contribuirono però allo sviluppo del servizio sociale che si qualificò, nel contesto di un Mezzogiorno dove i diritti non erano né riconosciuti né rivendicati, come lo strumento di promozione di condizioni culturali e sociali capaci di favorire la maturazione di una coscienza sia in campo previdenziale che assistenziale⁸⁸. L'assistenza veniva allora concepita come uno strumento di "leva democratica", di educazione sociale intesa come "liberazione della personalità dell'adulto" in modo che potesse effettuare scelte consapevoli basate sui suoi "bisogni reali"⁸⁹ e partecipare pienamente alla vita politica, sociale, culturale del paese.

La stagione della programmazione

Fu nel corso degli anni Sessanta e Settanta che l'Italia cercò di recuperare il ritardo in materia di effettività dei diritti sociali rispetto al resto d'Europa, dove non solo l'assistenza economica ma anche i servizi sociali diventavano "un diritto per tutte le persone che soddisfano le condizioni stabilite a tal fine, e non più come un favore concesso ad alcuni in virtù di un potere discrezionale"⁹⁰. La stagione del centro-sinistra e della programmazione economica, con la sua ambizione di governare il processo di modernizzazione che la società italiana stava attraversando, fu il contesto in cui si collocò questo tentativo. Protagonisti ne furono i cattolici che, preoccupati delle conseguenze politiche, sociali e culturali delle trasformazioni del paese individuarono come una soluzione uno Stato capace "di promuovere la piena occupazione, di avviare a soluzione i più gravi e irrisolti squilibri, di cancellare le maggiori ingiustizie della struttura sociale nazionale"⁹¹. Nel quadro di un giudizio più positivo per la "socializzazione", intesa con l'enciclica *Mater et Magistra* come il "progressivo moltiplicarsi di rapporti nella convivenza con varie forme di vita e di

⁸⁶ Augusto Buglione di Monale, *Beneficenza e Assistenza*, "Amministrazione Civile", 1960, n. speciale, p. 394.

⁸⁷ La proposta del comunista Alarico Carrassi (n. 2419) legava le prestazioni assistenziali al "minimo percepito dai pensionati della previdenza sociale", mentre la Dc Maria Pia Dal Canton rifiutava di attribuire ai soli anziani e inabili un diritto soggettivo (n. 1526).

⁸⁸ Programma di assistenza tecnica agli organismi pubblici locali di assistenza, Traccia per la valutazione di ambiente, marzo 1961, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 109.

⁸⁹ Angela Zucconi, *L'educazione civica nei corsi di educazione per adulti*, "Centro sociale", 1954, n. 4-5-6, p. 7.

⁹⁰ Marguerite Pohek, *Le casework en général et dans les services publics en particulier*, "Informations sociales", 1952, n. 20, p. 1140. La Carta sociale europea del 1961, che menzionava il diritto a "servizi sociali qualificati", venne ratificata nel 1965.

⁹¹ Achille Ardigò, *Classi sociali e sintesi politica*, in *Il convegno di San Pellegrino: atti del convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma, 5 lune, 1962, p. 140.

attività associata, e istituzionalizzazione giuridica”, il ruolo civile dell’assistenza rendeva necessario il superamento dell’isolamento del settore:

Fin quando il mondo assistenziale obbligherà il disoccupato e il sottoproletariato attraverso i suoi metodi di aiuto a vivere giorno per giorno nell'impossibilità di fare piani di vita e senza la minima responsabilità, questo mondo assistenziale non preparerà uomini capaci di assumere responsabilità economiche e sociali [...] Una politica di piano perciò richiede anche una politica assistenziale e un distacco definitivo da un modo di considerare l'assistenza come un sottobosco umano dove si da libero corso ai propri bisogni di paternalismo, di munificenza politica⁹².

L’intervento legislativo e l’attività amministrativa erano infatti chiamati a rendere possibile la promozione e la tutela dei diritti di tutti i cittadini: per esempio, l’unificazione economica del paese, punto forte del programma di Saraceno, significava anche la riduzione dei dislivelli nell’accesso all’assistenza e nella “certezza del diritto”⁹³ che i migranti interni trovavano al Nord insieme alle opportunità lavorative. I termini della riflessione sull’assistenza si ribaltavano: al centro veniva posto ciò che lo Stato doveva garantire per ragioni di mera giustizia e non la carità della Chiesa, che al primo non poteva e non doveva sostituirsi⁹⁴. Le conseguenze di questo nuovo approccio che, anche sull’onda del Concilio Vaticano II, apriva alla definizione dell’esigibilità delle prestazioni⁹⁵, riguardarono in prima battuta quelle categorie che il dettato costituzionale aveva compreso nel primo comma dell’articolo 38 e che, anche qualora considerati “irrecuperabili”, non potevano essere considerati dal sistema di protezione sociale mirante al “potenziamento della persona” privi di diritti e dignità⁹⁶. Lo testimoniavano alcune reazioni alla decisione della pretura di Milano, nel gennaio 1964, di investire la Corte costituzionale di fronte al caso abbastanza ordinario di una donna cinquantenne, inabile al lavoro, imputata di mendicizia e trovata con la modestissima cifra di 50 lire. Nell’ipotesi del pretore Mangioni, che mostrava peraltro di ritenere la mancanza di azionabilità del diritto al mantenimento un vulnus al diritto alla vita proclamato dalla Carta, l’articolo 38, con la distinzione tra inabili e abili al lavoro, postulava l’incostituzionalità della legislazione fascista

⁹² Giovanni De Menasce, *Trasformazioni sociali, costume e sentimento religioso*, in *La società italiana: atti del secondo convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana*, Roma, 5 Lune, 1963, p. 378.

⁹³ Amalia Signorelli, *Movimenti di popolazioni e trasformazioni culturali*, in Francesco Barbagallo (a cura di), *Storia dell’Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1995, vol. II/2, p. 658.

⁹⁴ *Mater & Magistra*, § 45-46.

⁹⁵ Salvatore Lener, *Beneficenza, assistenza, previdenza e sicurezza sociale*, “Civiltà cattolica”, 1962, vol. II, q. 2685, p. 232. Il gesuita distingueva il diritto al mantenimento da quello all’assistenza sociale, pur presentandoli entrambi come diritti soggettivi. Il contenuto del secondo consisteva nella sola promozione di tutte le condizioni per rendere effettivo il primo (analogamente al diritto al lavoro) e non in un trattamento esigibile.

⁹⁶ Antonio Farrace, *Nota sul Corso nazionale di studi sull’assistenza secondo l’ispirazione cristiana*, 25 agosto 1962, p. 2, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 166.

contro la mendicITÀ, ancora in vigore⁹⁷. La questione venne dichiarata inammissibile dalla Suprema Corte⁹⁸, ma suscitò un ampio dibattito. Il magistrato fiorentino Gian Paolo Meucci, in seguito importante figura del rinnovamento del diritto minorile⁹⁹, commentò sul quotidiano ufficiale della Dc *Il Popolo* che un reato di mendicITÀ doveva esistere solo per quei cittadini abili al lavoro che non rientrassero tra i titolari del diritto costituzionale all'assistenza. La donna imputata faceva invece parte di quest'ultima categoria, per la quale le tutele assistenziali – il ricovero in ospizio di mendicITÀ, secondo il vigente testo unico di pubblica sicurezza del 1931 – erano inadeguate e bisognose di un'ampia riforma¹⁰⁰. Secondo Meucci, coloro che si opponevano al riconoscimento dei diritti dei cittadini a prestazioni sociali non contributive, sottolineando la necessità di parlare al contrario maggiormente dei loro doveri, dimenticavano che

si potrà riacquistare il senso del dovere ove si riacquisti il senso del diritto. La devastazione fascista sulla tutela dei diritti ha provocato analoga devastazione sul senso del dovere, anche se la fraseologia fascista insisteva tanto sui doveri dei cittadini. Ogni richiamo al dovere, se non siano garantiti i diritti, suonerà sopruso e mortificazione. Se nell'attuale periodo storico, di necessità, l'accento è stato sempre spostato sul momento del riconoscimento del diritto, ciò è derivato dall'eredità del passato; ma non si creda, con questo, di non avere contribuito all'affermarsi di una coscienza civica più responsabile nel riconoscimento dei propri doveri¹⁰¹.

I cittadini più poveri erano in realtà profondamente dotati del senso della giustizia e in grado di cogliere la correlazione tra i diritti e i doveri. La “sempre maggiore consapevolezza dei propri diritti e dei propri doveri che va diffondendosi in tutte le classi”, anche nel Mezzogiorno, doveva essere considerata come un positivo segno dell'avvenuta formazione di “capitale umano”¹⁰². La povertà era tuttavia amplificata dalla struttura e dalle prestazioni degli enti assistenziali pubblici, che secondo Giovanni de Menasce, il sacerdote vicino a Jacques Maritain a lungo direttore della Scuola Italiana

⁹⁷ MendicITÀ. Non è reato, in difetto di attuazione dell'art. 38, “Rivista italiana di previdenza sociale”, n. 3, 1964, p. 576.

⁹⁸ Sentenza 16 dicembre 1964, Gazzetta Ufficiale 9 gennaio 1965, n. 5.

⁹⁹ Gian Paolo Meucci (1919-86), normalista, fucino, presidente del tribunale dei minori di Firenze, spesso ricordato per la corrispondenza con don Lorenzo Milani, contribuì alla legislazione sull'adozione, si impegnò nella riforma del diritto di famiglia nel 1975 e introdusse nella cultura giuridica italiana il principio che anche il bambino era un soggetto portatore di diritti: cfr. Rossella Raimondo (a cura di), *Il giudice che guardava al futuro: Gian Paolo Meucci e i diritti dei minori*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

¹⁰⁰ Carlo Trevisan, *Programmazione e assistenza sociale: elementi per poter valutare la parte assistenziale del programma quinquennale*, Roma, AIGA, 1965, p. 63.

¹⁰¹ Gian Paolo Meucci, *Assistenza sociale e accattonaggio*, “Rivista italiana di previdenza sociale”, 1964, n. 3, p. 582.

¹⁰² Antonio V. Di Gagno, *Il fattore umano e la rinascita delle regioni meridionali*, in *Il convegno di San Pellegrino*, cit., pp. 657-65.

di servizio sociale (Ensis)¹⁰³, impedivano “di affrontare adeguatamente i bisogni dell’assistito”, lasciandolo permanentemente privo del “potere di organizzare la propria vita [...] in una perenne inadeguatezza, precarietà e frammentarietà”¹⁰⁴. Il sistema assistenziale italiano era inadeguato rispetto alle trasformazioni in corso nell’organizzazione della vita pubblica, che si manifestavano in nuove tecniche politiche in cui “l’esistenza di una profonda vita morale è indispensabile perché tocca ad esse di aiutare chi aveva sì e no le virtù del suddito ad acquistare quelle di cittadino”¹⁰⁵. De Menasce faceva poi un ulteriore passaggio affermando l’impossibilità di calare tutte le istanze morali del cattolicesimo in un ordinamento giuridico ormai pluralistico. Cadevano, di conseguenza, alcuni elementi di delegittimazione dell’intervento pubblico, come, per esempio la volontà di rafforzare l’istituto familiare attraverso gli obblighi alimentari, la difesa dei diritti della carità o il legame delle prestazioni con la moralità dei beneficiari. L’obiettivo di ultima istanza dell’intervento pubblico non era più la retta vita dei sudditi, ma la salvaguardia dei diritti della persona. Le politiche sociali diventavano allora uno strumento necessario per rendere possibile quell’educazione morale e civica che una società democratica e pluralistica postulava. L’intervento assistenziale non doveva più costituire una risposta paternalistica e indifferenziata ai bisogni, ma uno strumento per fare in modo che i cittadini bisognosi e intere aree del paese diventassero autosufficienti. Si arguiva allora che la Costituzione, pur non prescrivendo illimitati sviluppi legislativi nella misura in cui individuava un ben determinato e limitato indirizzo di politica economica e sociale, faceva della sicurezza sociale “un vero e proprio diritto pubblico soggettivo del cittadino italiano”: non si poteva perciò imporre agli istituti previdenziali oneri assistenziali che avrebbero invece dovuto gravare sullo Stato e la fiscalità generale¹⁰⁶.

L’esperimento del centro-sinistra rese evidente che il mondo cattolico subiva ormai la concorrenza esterna nell’innovazione del settore dell’intervento pubblico assistenziale. I socialisti e i comunisti si impegnarono nei lavori dell’ufficio del programma del Ministero del Bilancio, che si soffermarono soprattutto sulla previdenza e sulla sanità, oggetto del loro rispettivo interesse, ma affrontarono anche il tema del diritto all’assistenza, sulla scia di alcuni passaggi del Rapporto Saraceno che insistevano sulla necessità di impedire, stabilendo dei criteri uniformi, che fossero le risorse disponibili a determinare la qualità e la quantità dell’assistenza¹⁰⁷. Il successo nazionale e internazionale della nozione di “sicurezza sociale”, intesa come condizione della libertà e responsabilità del cittadino, sfumava la differenza tra prestazioni previdenziali e assistenziali, come

¹⁰³ Sul personaggio (1904-1987), cfr. Elda Fiorentino Busnelli, *Giovanni de Menasce: la nascita del servizio sociale in Italia*, Roma, Studium, 2000.

¹⁰⁴ Giovanni De Menasce, *Linee indicative per una riforma assistenziale*, “Assistenza d’oggi”, 1964, n. 3, p. 28.

¹⁰⁵ G. De Menasce, *Trasformazioni sociali, costume e sentimento religioso*, cit., p. 228.

¹⁰⁶ Salvatore Lener, *Sicurezza sociale, previdenza e tutela della salute nella Costituzione italiana*, “Civiltà cattolica”, 1965, vol. II, q. 2756, p. 137.

¹⁰⁷ C. Trevisan, *Programmazione e assistenza sociale*, cit., p. 60.

pure i dislivelli nell'azionabilità dei diritti ad esse associate. Il Cnel nel 1962 si limitò a immaginare un sistema di assegni assistenziali standardizzati per invalidi, vecchi e orfani con redditi inferiori a un minimo fissato per legge, mentre il piano Giolitti del 1964 portò al varo di una "fascia di pensione sociale", uguale per tutti i titolari di pensione. La fascia di pensione sociale non era una vera e propria misura assistenziale, perché il suo finanziamento ricadeva in buona parte sui contributi degli assicurati. Il provvedimento tuttavia bastò a suscitare le critiche del Pci, che vi vedeva il segno di una "tendenza a trasformare la previdenza, come diritto dei lavoratori, in assistenza"¹⁰⁸. Il successivo piano Pieraccini, nel gennaio 1965, investì il campo dell'assistenza, individuando la programmazione come l'occasione per sciogliere il settore dalla sua organizzazione per categorie di beneficiari e enti di assistenza, che impediva di garantire il minimo vitale all'insieme della popolazione. Accanto a immediate misure simboliche, come l'abolizione dell'elenco degli assistibili, il Piano Pieraccini impostava una riforma dell'assistenza di primo intervento "secondo criteri uniformi, prestazioni prestabilite preferibilmente economiche, che rendano l'intervento tempestivo, efficace e dignitoso". "Il superamento del criterio della povertà per l'accesso" all'assistenza e "l'adozione del criterio dell'eguaglianza delle prestazioni per bisogni uguali, da realizzare attraverso la fissazione di standard minimi"¹⁰⁹ erano gli obiettivi di un progetto che mirava a includere i servizi sociali nel quadro dei diritti-doveri che regolavano la società democratica e a disegnare interventi tecnicamente qualificati e personalizzati. Il riconoscimento di un diritto del cittadino si dovette tuttavia inchinare alle rivendicazioni categoriali degli ex-combattenti, degli invalidi civili e dei lavoratori all'estero, che gli esperti del settore avrebbero voluto invece assistere rispettivamente in quanto anziani, minorati e lavoratori. La carenza degli studi sociologici rese d'altra parte difficile la quantificazione dei bisogni assistenziali e degli standard minimi.

Nel contesto della programmazione, anche il Ministero dell'Interno dovette maturare le proprie posizioni: nel 1964, Paolo Emilio Taviani parlò di un "dovere dei pubblici poteri" non più rinviabile¹¹⁰. Nel 1966, la Dc rinunciò per la prima volta dal dopoguerra a costituire un ente nazionale di categoria per i mutilati e invalidi civili, preferendo concedere un assegno mensile di assistenza di lire 8.000 (pari a 84 euro odierni), a carico del Ministero dell'Interno, a tutti i poveri affetti da totale e permanente inabilità lavorativa¹¹¹. Il provvedimento – esito della "meccanica competitiva del pluralismo polarizzato"¹¹² in quanto il Pci aveva organizzato nel 1964, come dieci

¹⁰⁸ Giovanni Berlinguer, *Sicurezza e insicurezza sociale*, Roma, Leonardo edizioni scientifiche, 1968, p. 547.

¹⁰⁹ C. Trevisan, *Programmazione e assistenza sociale*, cit., p. 72.

¹¹⁰ Ugo Manlio Colombo, *Gli enti comunali di assistenza nell'ordinamento assistenziale italiano*, "L'Inadel", 1964, n. 5, pp. 332-33.

¹¹¹ Legge 6 agosto 1966, n. 625, Gazzetta Ufficiale 19 agosto 1966, n. 205.

¹¹² Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula e Valeria Fargion, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale equilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, p. 18.

anni prima, una “marcia del dolore” degli invalidi civili verso Roma – prevedeva esplicitamente l’azione giudiziaria a tutela del giusto riconoscimento del requisito di assistibilità e forme di recupero professionale e sociale degli assistiti, sempre più intese “non come intervento assistenziale ma come terzo tempo dell’intervento sanitario”¹¹³. Per gli esperti coinvolti nel movimento per la riforma sanitaria, l’assunzione da parte dello Stato della responsabilità di garantire il godimento del diritto alla salute disposto dall’articolo 32 della Costituzione implicava un intervento globale comprendente tanto la prevenzione delle forme di disadattamento quanto il reinserimento sociale. Non solo il diritto di accesso del cittadino all’assistenza sanitaria e sociale, ma quello più ampio a uno stato di benessere, salute e sicurezza sociale, finivano per coincidere con l’interesse generale della società. L’attuazione della Carta si legava, in questi progetti, alla democratizzazione dei rapporti sociali e alla promozione di un assetto decentrato e partecipato dei servizi sociali¹¹⁴. Il varo di un sistema di servizi sociali aperti a tutti i cittadini comportava il superamento dell’assistenza pubblica riservata ai soli indigenti o ai non abbienti, definiti con criteri più o meno restrittivi.

L’esito di un ciclo progettuale

Nel decennio 1969-78 si realizzarono alcune delle grandi riforme sociali che la fase costituente aveva promesso. La prima di esse, nel crepuscolo della stagione della programmazione, fu la pensione sociale, con la legge Brodolini del 1969 a favore degli ultra-sessantacinquenni privi di reddito¹¹⁵, che comportò “la spesa differita più elevata che [avesse] mai impegnato il bilancio dello Stato italiano” fino a quel tempo¹¹⁶. La legge rappresentava il prodotto di una decennale riflessione sul diritto alla sicurezza sociale, nutrita dalle indagini delle Nazioni Unite e dagli esempi dei paesi del Nord Europa, che aveva inteso superare il sistema di mantenimento degli anziani negli ospizi a favore di interventi che miravano all’autonomia di residenza e all’esclusione di vincoli di dipendenza, tramite la promozione del “naturale svolgersi dei rapporti affettivi [...] in un sistema di mutuo ausilio senza peraltro inserirsi in un sistema rigido a fondamento autoritativo”¹¹⁷. Ne era testimonianza, nel 1969, l’esclusione degli obblighi alimentari familiari nella concessione dell’accesso alla pensione minima: l’anziano era il titolare di un diritto all’assistenza paragonabile a quello alla pensione previdenziale in quanto erano precisati gli obblighi dei soggetti attivi ed era

¹¹³ Cnpe, “Il sistema sanitario italiano: situazioni, prospettive e obiettivi”, s.d. (ma: 1963), in Fondazione Istituto Gramsci, Archivio Pci, mf. 489.

¹¹⁴ C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, cit., pp. 403-418.

¹¹⁵ Legge 30 aprile 1969, n. 153, *Gazzetta Ufficiale* 30 aprile 1969, n. 111.

¹¹⁶ Giuseppe Medusa, *La pensione sociale e la riqualificazione dei servizi assistenziali*, “Assistenza d’oggi”, 1969, n. 3, p. 64.

¹¹⁷ Angelo Pagani, *Aspetto sociologico*, “Assistenza d’oggi”, 1959, n. 2, p. 16.

garantita l'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale. Queste condizioni vennero poi estese nel 1971 anche agli invalidi civili non titolari di pensione Inps, cioè all'intero settore dell'handicap, il cui trattamento assistenziale venne contemporaneamente migliorato¹¹⁸. L'introduzione di queste tutele assistenziali statali doveva liberare risorse permettendo la riqualificazione dell'assistenza economica dei comuni. Dalla creazione di misure standardizzate derivava la possibilità di creare servizi sociali, diffusi sul territorio per garantirne l'effettiva fruizione e la partecipazione da parte degli utenti alla loro organizzazione, funzionanti su base universalistica, gratuitamente o a pagamento secondo un giudizio politico circa la rilevanza sociale di ciascun bisogno.

Nel corso degli anni Settanta, sotto l'impulso della regionalizzazione, il riconoscimento di diritti ai beneficiari dell'assistenza divenne la parola d'ordine di un ampio schieramento riformatore, che comprendeva ora non solo importanti parti della Dc, i socialdemocratici e i socialisti, ma anche le organizzazioni che rappresentavano gli interessi degli operatori privati¹¹⁹. Anche i comunisti, infine, fecero autocritica per il precedente disinteresse per il settore e cominciarono a considerarlo non come propaggine della sicurezza sociale ma come una questione che riguardava il funzionamento della democrazia in virtù del suo utilizzo clientelare da parte della Dc. Le forme di disgregazione sociale da cui nasceva la domanda assistenziale non erano più considerate come mere sacche di arretratezza storica e il Pci si proponeva di trasformarle in momenti di "aggregazione rivolti a ottenere l'assistenza come un diritto": l'intensificazione dell'impegno del movimento operaio per la mobilitazione, l'organizzazione e la partecipazione popolare delle "vittime" del circolo vizioso di quel sottosviluppo che accomunava "lo sfruttamento di chi lavora" e "l'emarginazione di chi non può lavorare" doveva portare a investimenti nella creazione di una rete di servizi sociali capaci di rispondere ai bisogni collettivi¹²⁰. Sulla scia dei lavori dell'indagine conoscitiva sullo stato e le prospettive dell'assistenza pubblica, voluta dalla Commissione affari interni della Camera nel 1971, che aveva sottolineato come la determinazione del minimo vitale e la trasformazione delle strutture assistenziali avrebbero qualificato "in termini di sviluppo civile e sociale la nostra comunità nazionale"¹²¹, durante la settima legislatura i partiti presentarono quattro proposte di riforma che, con qualche differenza, disegnavano un sistema di servizi sociali decentrati, aperti, standardizzati sul territorio nazionale, nutriti della partecipazione dei cittadini e capaci di ridurre il numero di bisognosi delle degradanti erogazioni elemosiniere. L'assistenza era allargata a tutti i cittadini italiani, ma anche agli stranieri, e gli aventi diritto erano

¹¹⁸ Legge 30 marzo 1971, n. 118, Gazzetta Ufficiale 2 aprile 1971, n. 82.

¹¹⁹ *Appunto per l'on.le Presidente. VII Congresso nazionale UNEBA*, Roberto Boccalatte a Ludovico Montini, 3 aprile 1974, p. 1, in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 166.

¹²⁰ Relazione "L'assistenza è un diritto del cittadino", Palermo, 14-15 giugno 1973", p. 3, in Fondazione Istituto Gramsci, Fondo Berlinguer, b. 71, f. 323.

¹²¹ Rodolfo Pagano (a cura di), *Stato e prospettive dell'assistenza pubblica e privata in Italia: indagine conoscitiva*, Roma, Servizio commissioni parlamentari, 1972, p. 42.

individuati, andando ben oltre gli inabili e superando la categorizzazione degli assistiti, non solo negli individui privi di risorse economiche oppure fisicamente, mentalmente o socialmente “disadattati” ma più in generale in tutti i nuclei familiari che, come per esempio quelli migranti, vivevano in condizioni socio-economiche, socio-culturali e igienico-sanitarie sfavorevoli e necessitavano di un intervento mirato. Superando l’idea dell’assistenza come funzione distributrice di beni agli strati poveri della popolazione, il cittadino (o, a seconda dei testi, “la persona”) veniva riconosciuto come avente diritto a un sostegno in denaro o più frequentemente in servizi da parte dello Stato, che doveva favorire la sua maturazione personale e il superamento delle cause e degli effetti di carattere personale, economico, familiare, ambientale che gli impedivano di inserirsi nella vita familiare, scolastica, sociale, lavorativa¹²². Si affermava una “concezione nuova dell’assistenza: un diritto per il cittadino, un dovere per lo Stato”¹²³.

Questi principi faticarono tuttavia a permeare le proposte governative, come rilevarono, nel 1976, le critiche di Montini alla mancanza di riferimenti ai diritti soggettivi nelle bozze della grande riforma che trasformò il volto del Ministero dell’Interno¹²⁴ tradizionalmente titolare delle competenze assistenziali¹²⁵, ma trovarono un’eco da un lato nelle norme avviate, dopo i decreti delegati, dalle neonate regioni, dall’altro a livello nazionale grazie all’attivismo della magistratura che, abbandonato il “positivismo normativistico” che aveva frenato l’attività di elaborazione di applicazioni giuridiche adatte alle mutate condizioni storico-sociali, introdusse una cesura nell’applicazione della Costituzione. Nel 1972, dopo aver a lungo trattato l’assistenza e la beneficenza pubblica come endiadi, la Corte, salvando la redistribuzione delle competenze tra centro e periferia decisa dal governo, definì i limiti interpretativi dell’articolo 117, stabilendo che con la nozione di “assistenza sociale” si intendeva ridurre la discrezionalità degli enti erogatori nei confronti degli inabili al lavoro e dei cittadini sprovvisti dei mezzi necessari per vivere; il concetto di beneficenza (o quello equivalente di assistenza), al contrario, rimandava alla discrezionalità delle prestazioni. Veniva così definito un diritto soggettivo a un insieme di prestazioni assistenziali, da garantirsi in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale; al tempo stesso, tuttavia, questo insieme veniva strettamente delimitato rispetto al resto dell’assistenza pubblica¹²⁶. Sulla stessa linea, tre anni più tardi, nell’ammettere l’impunità dell’accattonaggio quando il soggetto fosse inabile

¹²² Ap, C, VI, Documenti, Disegni di legge, n. 1609 (Foschi *et al.*), 1 febbraio 1973.

¹²³ Ap, C, VI, Documenti, Disegni di legge, n. 426 (Lodi, Iotti *et al.*), 7 luglio 1972, p. 6.

¹²⁴ Cfr. Giovanna Tosatti, *L’AAI nel Ministero dell’Interno e le prospettive dell’assistenza sociale nella riforma regionale*, in Andrea Ciampani (a cura di), *L’amministrazione per gli aiuti internazionali: la ricostruzione dell’Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Milano, FrancoAngeli, 2002, pp. 167-81.

¹²⁵ “Appunto sullo schema di disegno di legge recante norme in materia di assistenza, di iniziativa governativa”, [autunno 1976], in Archivio centrale dello Stato, Amministrazione per gli aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 193.

¹²⁶ Alberto Barettoni Arleri, *L’assistenza nell’attuale momento normativo e interpretativo*, “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1975, n. 4, p. 414.

e non ricevesse assistenza, la Corte sottolineò l'esistenza di “veri e propri diritti primari incompressibili”¹²⁷.

Con lo scioglimento degli enti pubblici assistenziali, a partire dall'Opera nazionale maternità e infanzia, e soprattutto dopo il d.p.r. 616/77, le regioni emanarono le prime leggi che entravano nella logica dei diritti degli utenti. Parallelamente, mentre si susseguivano le proposte di legge-quadro sull'assistenza, in un percorso che necessiterebbe un ulteriore approfondimento storiografico, alcune esigenze – come la determinazione dei doveri minimi imposti dall'ordinamento, l'adeguatezza della prestazione rispetto alla specificità dello stato di bisogno o la costituzionalità delle riforme crispine ancora in vigore rispetto all'ultimo comma dell'articolo 38 sull'assistenza privata – passarono in primo piano. Il problema del diritto soggettivo, pur continuando a essere evocato tanto dagli esperti quanto dall'associazionismo¹²⁸, cessò di costituire il centro del dibattito sul futuro dell'assistenza. Nell'epilogo del riordino del settore assistenziale – con i governi Prodi e D'Alema – venne recepita la nozione di livelli essenziali che aveva costituito il nodo dell'elaborazione giuridica più recente in materia sanitaria, senza però stabilire una precisa normativa che determinasse le condizioni obiettive di accesso all'assistenza e ne garantisse quindi la “indisturbata fruibilità”¹²⁹. La legge 328 del 2000 riprese spunti e dettami degli anni settanta, ma sancì anche l'esistenza di un dislivello tra l'universalità del diritto alla salute e il carattere categoriale di quello all'assistenza: i diritti soggettivi erano riconosciuti ai destinatari di provvedimenti già esistenti (da quelli per i ciechi alla pensione sociale), mentre gli altri cittadini in condizioni di bisogno godevano di un mero “accesso prioritario” alle prestazioni erogate dal sistema integrato di servizi sociali, nel limite delle risorse rese disponibili dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

La ricostruzione dello sviluppo del sistema assistenziale attraverso il prisma dell'esigibilità dei diritti sottolinea i condizionamenti della lunga tradizione amministrativa, oltre a quelli derivanti dalla durevole esiguità della spesa pubblica. Se può essere possibile parlare di diritto soggettivo a proposito dell'articolo 38 nella misura in cui si intende valorizzarne i principi fondamentali e i contenuti programmatici – la Costituzione indicava delle finalità generali, senza soffermarsi sulle modalità attuative – ciò risulta improprio in sede di ricostruzione storica, in quanto sia la legislazione, quella vigente e quella varata successivamente, sia la giurisprudenza, sia la magistratura non furono, nel primo trentennio della Repubblica, disposte a riconoscere effettivi

¹²⁷ Sentenza 24 aprile 1975, Gazzetta Ufficiale 14 maggio 1975, n. 126.

¹²⁸ Fondazione Zancan, *Osservazioni e proposte per la riforma dell'assistenza*, “Prospettive assistenziali”, 1988, n. 84.

¹²⁹ Monica Bergo, *Il diritto sociale frammentato: principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Assago, Cedam, 2013, p. 386.

diritti soggettivi all'assistenza pubblica e sociale¹³⁰. All'interno della stessa Dc l'Italia veniva considerata particolarmente arretrata in materia¹³¹. In Francia, per esempio, si discusse di “un vero diritto soggettivo riconosciuto all'individuo in stato di bisogno, il diritto a esigere dalla collettività debitrice gli alimenti” fin dalla riforma dell'assistenza del 1953-54 e, negli anni Settanta, l'emergere del problema del “non-ricorso” alle prestazioni segnalò il compimento di un ulteriore passo della riflessione sui diritti sociali¹³². Negli Stati Uniti, invece, la riflessione venne avviata già durante l'ultima fase del New Deal e l'inizio degli anni Sessanta vide il consolidamento di “un sistema in cui i poveri [...] potevano esercitare i loro diritti di cittadini nazionali contro i funzionari dei singoli stati¹³³. Analogamente a quanto avvenne negli Stati Uniti, in Italia il dibattito venne promosso dal processo di professionalizzazione dell'assistenza sociale; diversamente, però, l'amministrazione pubblica centrale – in particolare, la Direzione generale dell'Assistenza pubblica presso il Ministero dell'Interno – oppose lungamente resistenza. La precedenza dell'amministrazione rispetto ai diritti costituì un dato di lungo corso¹³⁴ e il dibattito sull'attuazione del primo comma dell'articolo 38 mostra l'impossibilità di trasferire sul piano storiografico quelle riflessioni della dottrina che considerano sempre di più come nominalistica la distinzione tra l'interesse legittimo e il diritto soggettivo¹³⁵. In realtà, nel campo dei diritti sociali, che imponevano all'amministrazione un'azione specifica, gli interessi legittimi non si affrancarono dalla minorità rispetto ai diritti soggettivi. Per i fautori delle riforme, il godimento dei diritti trasformava in cittadini: le vicende del riconoscimento del diritto soggettivo all'assistenza costituirono un'importante componente del più ampio processo di strutturazione dei contenuti della cittadinanza repubblicana, del rapporto tra diritti e doveri che dovevano essere esercitati attraverso la partecipazione quotidiana dell'individuo alla vita delle formazioni sociali in cui si inseriva.

¹³⁰ Luca Martino Levi, *Labour-Market Outsiders, Italian Justices and the Right to Social Assistance*, “European Constitutional Law Review”, 2017, n. 1, pp. 62–95.

¹³¹ “Presentazione”, in *Il ruolo dell'assistenza nella sicurezza sociale*, Roma, 5 lune, 1963, p. 15.

¹³² Jean de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, p. 150.

¹³³ K. M. Tani, *States of Dependency*, cit., p. 277.

¹³⁴ Antonio Bartolini e Alessandra Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 21.

¹³⁵ Leonardo Ferrara, *Le ragioni teoriche del mantenimento della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo e quelle del suo superamento*, “Diritto pubblico”, 2019, n. 3, pp. 723-24.