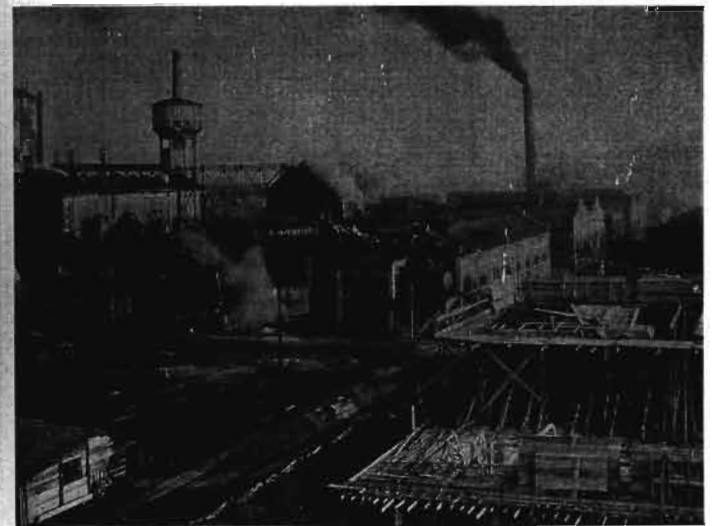


Edoardo Bressan

LE VIE CRISTIANE DELLA SICUREZZA SOCIALE

Un dibattito fra i cattolici italiani 1931-2001



CUEM

storia

Edoardo Bressan

Le vie cristiane della sicurezza sociale

Un dibattito fra i cattolici italiani 1931-2001

CUEM

Prima edizione
Gennaio 2009

© CUEM Soc. Coop.
Via Festa del Perdono 3
20122 Milano
cuem@librerieuniversitarie.it

È vietata la riproduzione, effettuata con
qualsiasi mezzo, non autorizzata.
Stampa: Globalprint s.r.l.
Via degli Abeti, 17/1- 20064
Gorgonzola - Milano
In copertina: ~
Milano, fabbriche alla Bovisa
(particolare)

INDICE

INTRODUZIONE	p.	5
PARTE PRIMA		
Oltre il corporativismo	p.	7
<i>I. La storiografia della crisi</i>	p.	9
<i>II. Stato corporativo e Stato sociale</i>	p.	21
<i>III. Critica al capitalismo e ordine cristiano</i>	p.	43
PARTE SECONDA		
L'uguaglianza dei diritti	p.	63
<i>IV. Democrazia e sicurezza sociale</i>	p.	65
<i>V. Carità e giustizia</i>	p.	87
<i>VI. La Chiesa del Concilio</i>	p.	101
INDICE DEI NOMI	p.	131

INTRODUZIONE

Il rapporto fra il mondo cattolico e lo sviluppo dello Stato sociale in Italia si rivela cruciale e coinvolge una molteplicità di soggetti, in un dibattito che prende l'avvio fra gli anni venti e trenta del secolo scorso. La storiografia, che avverte subito una crisi generale della civiltà europea, mette in primo piano il problema della povertà e delle forme storiche dell'assistenza, interagendo con le posizioni che vengono assunte di fronte alla politica sociale del fascismo. Il punto di riferimento costante - sul quale si registrano, soprattutto all'inizio, vasti consensi - è l'esperimento corporativo, di cui le realizzazioni assistenziali, previdenziali, sanitarie sembrano un esempio, come sottolineano la rivista dei gesuiti e l'Università Cattolica.

Tutto questo si misura al tempo stesso con la "dottrina sociale" della Chiesa, riformulata da Pio XI con l'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, a quarant'anni dalla *Rerum novarum* di Leone XIII. Il documento del pontefice lombardo vuole da una parte rispondere alla crisi mondiale, con una forte critica a un'economia di mercato non regolata e soprattutto alla speculazione finanziaria, e dall'altra proporre nuove prospettive per il pensiero e l'azione dei cattolici. L'intervento pubblico trova qui una sua compiuta legittimazione, mentre si riprende con forza il tema della giustizia, indicando una relazione positiva fra il tema tradizionale del bene comune e quello della solidarietà, all'interno degli Stati non meno che sul piano internazionale. Nel testo, come poi nel magistero successivo di Pio XI, s'individua al tempo stesso la necessità di passare a una fase ulteriore della protezione sociale, caratterizzata da una più estesa

legislazione del lavoro e da politiche di contrasto nei confronti della povertà non legate soltanto alla pratica della beneficenza. Anche in questo caso il corporativismo fascista è un interlocutore obbligato, ma distinzioni e riserve sono subito presenti, e aprono la strada alla riflessione sulla democrazia negli anni del secondo conflitto mondiale.

Nel dopoguerra l'attenzione si sposta non a caso verso esperienze diverse. Un riscontro è immediatamente offerto dall'ampia discussione sulla sicurezza sociale quale punto d'arrivo dell'intero percorso dell'assistenza pubblica, soprattutto nelle posizioni di Fanfani e La Pira, in analogia con quelle del socialismo milanese e alla luce delle suggestioni provenienti dal mondo anglosassone e francese. Se la Costituzione repubblicana fa propri i presupposti di un modello di *Welfare State*, è il dibattito successivo a porre più decisamente il problema dell'attuazione del sistema secondo una prospettiva "universalistica" rivolta a tutti i cittadini, già al centro del dibattito durante la settimana sociale dei cattolici italiani del 1949.

La sicurezza sociale – con le sue *vie cristiane* richiamate da Fanfani – è oggetto di realizzazioni successive, dal centro-sinistra alle riforme della previdenza e della sanità fra gli anni settanta e gli anni ottanta, mentre già si avverte una crisi del modello e si fa strada la valorizzazione di nuovi attori sociali. Il Concilio Vaticano II riprende queste formulazioni e le inserisce in un orizzonte più vasto, soprattutto con la *Gaudium et spes*, orientando al tempo stesso i cattolici verso scelte autonome. Esso però conferma ancora una volta il significato della scelta compiuta, che alla valorizzazione della società civile e delle sue espressioni unisce la garanzia di una comune tutela, fondata sul riconoscimento dei diritti di cittadinanza.

Ringrazio di cuore Ilaria Mattioni, Federica Maveri, Antonio Orecchia e Katia Visconti. Sono debitore di molti consigli agli amici delle Università di Macerata e Milano, nella prospettiva di continuare la ricerca sui rapporti tra il cristianesimo e la sicurezza sociale, di cui questo lavoro vuol essere l'inizio.

PARTE PRIMA

Oltre il corporativismo

I. La storiografia della crisi

La storiografia del Novecento segue un originale percorso che da una riflessione in senso proprio sulle forme dell'assistenza giunge a una considerazione del lavoro e delle sue implicazioni per confrontarsi, in realtà fin dagli anni trenta, con un modello di Stato sociale inteso quale punto d'arrivo di una lunga evoluzione. Un'evoluzione che appunto ha al suo centro, per un lungo periodo, il povero ma al cui interno, dalla fine del secolo XIX e più chiaramente nei primi decenni del successivo, s'impongono la figura del lavoratore come destinatario dell'intervento sociale e infine quella del cittadino, che riassume in sé le precedenti¹. Si tratta della logica che ha condotto ai più recenti approdi legislativi - dalla riforma sanitaria del 1978 alla legge sui servizi sociali dell'8 novembre 2000 e alle diverse legislazioni regionali - fondando l'intero sistema sulla cittadinanza, nell'interazione fra un *Welfare State* istituzionale e le diverse realtà espresse, soprattutto ultimamente, dalla società civile e che con esso hanno interagito².

Non è allora un caso che la storiografia *d'entre deux guerres* - in sintonia con le scadenze e le tematiche dei grandi cambiamenti in atto - abbia iniziato a guardare quanto stava accadendo nell'intera società occidentale, non solo rivolgendosi al passato con una serie d'interrogativi di loro natura attualistici, ma fornendo a sua volta importanti elementi di conoscenza ai dibattiti in corso³. Con questo essa superava la dimensione fundamentalmente erudi-

¹ Si veda a questo proposito, in una nuova edizione italiana, T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. Mezzadra, Roma-Bari, Laterza, 2002; per un'ulteriore riflessione in proposito cfr. G. P. Cella, *Modelli di stato sociale, sviluppo, crisi, tendenze*, in *Stato sociale e comunità solidale*, a cura di S. Onger e L. Tedoldi, Brescia, Grafo, 1998, pp. 35-45.

² Cfr. P. Cavaleri, *Continuità e innovazione nell'ordinamento giuridico dell'assistenza in Italia*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXIX, 2004, n. 3, pp. 245-254.

³ Si veda al riguardo, per una convincente prospettiva d'insieme, G. Ritter, *Storia dello Stato sociale*. Con un capitolo finale di Lorenzo Gaeta e Antonio Viscomi. Prefazione di Paolo Pombeni, Roma-Bari, Laterza, 1999.

ta e celebrativa che l'aveva caratterizzata, sia nel senso del particolarismo municipale delle vicende locali e delle *piccole patrie* sia in quello di una considerazione agiografica della carità⁴; e al tempo stesso usciva, per quanto riguarda l'aspetto istituzionale, da un altrettanto limitato punto di vista che faceva della storia dell'assistenza un capitolo della storia delle relazioni fra Stato e Chiesa: un dato peraltro comprensibile in relazione alle controversie sulla legge Crispi del 1890 e al monopolio pubblico delle attività assistenziali da essa implicato, con il serrato confronto che ne era scaturito sul piano politico, amministrativo e legale. Per la storiografia d'ispirazione cattolica il cambiamento appare ancora più significativo, inserendo una pur irrinunciabile *storia della carità* nel quadro più ampio dello sviluppo delle politiche sociali⁵.

La svolta degli anni trenta è non a caso legata all'esigenza di comprendere ciò che aveva reso possibile la peculiare situazione italiana, guardando alla società e al rapporto che con essa avevano avuto nel corso del tempo le istituzioni assistenziali, rapporto all'interno del quale andava collocato il tema dei valori e delle motivazioni che sono alla base dell'azione sociale. E in effetti questa novità dei metodi e anche dei temi dell'indagine viene essenzialmente dal rinnovamento della storia economico-sociale e della storia religiosa, che allargano senza dubbio il panorama degli studi.

⁴ Su questi aspetti sia consentito rimandare a E. Bressan, *L'"Hospitale" e i poveri. La storiografia sull'assistenza: l'Italia e il "caso lombardo"*. Presentazione di Giorgio Rumi, Milano, NED, 1981.

⁵ Sui problemi complessivi della legge Crispi e della sua applicazione cfr. P. Cavaleri, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla legge Crispi*, Milano, Giuffrè, 1992; e *Le riforme crispiane*, IV, *Amministrazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1990 (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Archivio, nuova serie, 6), la sezione su *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, pp. 1-329, a cura di P. Cavaleri. In particolare si vedano P. Cavaleri, *Introduzione*, pp. 3-20; R. Scaldasferri, *Il dibattito parlamentare*, pp. 23-47; P. Cavaleri, *La legge 17 luglio 1890, n. 6972, nella giurisprudenza*, pp. 49-148; S. Sepe, *L'esercizio del controllo in applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972*, pp. 149-228.

Il punto di partenza di queste riflessioni è rappresentato da quella *nuova storiografia* economica che aveva fatto tesoro della precedente stagione di studi e in particolare del dibattito sulla tesi di Sombart, così com'era stato sviluppato ad esempio da Gioacchino Volpe in merito alle origini del capitalismo italiano e alla continuità fra lo sviluppo comunale e la fase successiva, rivendicando la presenza, già nel secolo XIII, di "forze economiche nuove", il cui "principio" e "svolgimento è quello stesso che oggi compenetra ed informa di sé tutta la nostra vita economica e la nostra civiltà"⁶. Un dibattito più tardi ripreso da Gino Luzzatto, che avrebbe curato l'edizione italiana dell'opera di Sombart⁷.

È Armando Saporì a svolgere fra i primi queste intuizioni su un terreno fino ad allora riservato agli eruditi della *storia della beneficenza*, dei quali andavano valorizzate le acquisizioni sul piano documentario, che avevano condotto a molti e inediti risultati, ma inserendole finalmente in una lettura d'insieme. Ed è quanto viene da lui richiamato non solo al Congresso internazionale di Scienze storiche di Varsavia nel 1933, ma ancora nella prefazione

⁶ G. Volpe, *Il "moderno capitalismo"*, in Id., *Medio Evo italiano*, Roma-Bari 1992, pp. 251-259 e in particolare pp. 251-252 [recensione a W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1902, 2 voll., già apparsa nella *Raccolta di scritti storici in onore del prof. Giacinto Romano nel suo XXV anno d'insegnamento*, Pavia, Fusi, 1907].

⁷ Per un'ampia e critica presentazione si veda G. Luzzatto, *L'origine e gli albori del capitalismo (a proposito della seconda edizione del «Capitalismo moderno» di Werner Sombart)*, in "Nuova rivista storica", VI, 1922, pp. 39-66 e anche in Id., *Dai servi della gleba agli albori del capitalismo. Saggi di storia economica*. Introduzione di Marino Berengo, Bari, Laterza, 1966, pp. 483-527. E in seguito si veda W. Sombart, *Il capitalismo moderno. Esposizione storico-sistemica della vita economica di tutta l'Europa dai suoi inizi fino all'età contemporanea*. Tradotta ed in parte riassunta dalla seconda edizione tedesca (Berlino 1916) per cura di Gino Luzzatto, Firenze, Vallecchi, 1925.

all'edizione del 1955, che metteva a punto ricerche e studi di diversi decenni, degli *Studi di storia economica*⁸.

La valorizzazione e l'uso sistematico degli archivi delle istituzioni sociali e sanitarie, in questa diversa prospettiva, si legava alle ricerche che Amintore Fanfani⁹ ed egli stesso andavano compiendo sull'attività assistenziale svolta dalle *fraternite* e dalle *compagnie mercantili*, che a fianco degli organismi corporativi creava i reali "precedenti della previdenza sociale"¹⁰. Occorreva guardare a un fatto nuovo, rappresentato dalla grande trasformazione economica e sociale in corso da cui nasceva quel *besoin de sécurité* di cui avrebbe suggestivamente parlato Lucien Febvre e che lo stesso Saporì avrebbe più tardi proposto al pubblico italiano¹¹.

Il tema del lavoro e delle sue implicazioni sociali diviene a questo punto centrale, soprattutto negli studi di Fanfani sulle origini del capitalismo moderno. Si tratta di che segnano non solo un momento di grande rilievo nella riflessione storico-economica, ma

⁸ A. Saporì, *La storia economica d'Italia nei secc. XII-XVI e la storia economica mondiale*, in Id., *Studi di Storia economica. Secoli XIII-XIV-XV*, Firenze, Sansoni, 1955, III ed., 2 voll., vol. I, pp. 477-493 (già in *VIIe Congrès International de sciences historiques, Varsovie, 1933, Rapports présentés au Congrès, première partie*, Paris 1933, pp. 127-142). Nella *Prefazione alla presente edizione* del 1955 l'autore intendeva di nuovo "richiamare l'attenzione" con forza su questi aspetti (p. XXVII).

⁹ Si veda ad esempio A. Fanfani, *I benefattori d'una Fraternita toscana. Note e documenti per la storia economico-sociale del Medioevo*, in "Aevum", VII, 1933, pp. 455-506.

¹⁰ Per questi riferimenti si vedano A. Saporì, *La beneficenza delle compagnie mercantili del Trecento*, in Id., *Studi di Storia economica cit.*, vol. II, pp. 829-858 (già in "Archivio storico italiano", LXXXIII, 1925, pp. 251-272) e Id., *I precedenti della previdenza sociale nel Medioevo*, in Id., *Studi di Storia economica...*, vol. I, pp. 427-441 (già apparso in "Le assicurazioni sociali", XV, 1939, n. 1, pp. 18-31).

¹¹ Cfr. L. Febvre, *Pour l'histoire d'un sentiment: le besoin de sécurité*, in "Annales. Économies-sociétés-civilisations", XI, 1956, 2, pp. 244-257, nonché A. Saporì, *Per la storia dei sentimenti. Divagazioni sulle assicurazioni*, in "Assicurazioni", XXV, 1958, n. 1, pp. 3-17 e in Id., *Studi di Storia economica*, Firenze, Sansoni, 1967, vol. III, pp. 135-148.

anche un importante punto di svolta per l'evoluzione dello stesso pensiero sociale cattolico, che dall'indagine del passato ricava elementi preziosi per un giudizio sul presente: il motivo della crisi si rivela anche qui ricco di implicazioni, consentendo valutazioni di respiro ancora più ampio soprattutto con gli anni quaranta¹². Nel 1943 esce la *Storia del lavoro* di Fanfani, comprendente il periodo dal XVI al XVIII secolo, che mette in luce da una parte il peso ingente di quelle *forze del lavoro* situate ai margini del mercato, composte di *vagabondi* e *disoccupati*, di *emigranti* e *forestieri*, con il loro ruolo nell'assetto economico complessivo, di cui è parte integrante l'attività assistenziale messa in opera nei loro confronti dalle autorità civili ed ecclesiastiche. Viene sottolineato altresì il rilievo degli organismi corporativi, dal canto loro impegnati in diverse modalità di assistenza¹³. Il risultato nei confronti della popolazione debole o marginale è apprezzabile proprio considerando nell'insieme "gli aspetti corporativi o quelli pubblici o quelli ecclesiastici dell'attività assistenziale"¹⁴. Sono i temi che si ritrovano, esposti in

¹² Si vedano soprattutto A. Fanfani, *Le origini dello spirito capitalistico in Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 1932; *Scisma e spirito capitalistico in Inghilterra*, Milano, Arti grafiche Rovida e Gadda, 1932; *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, Milano, Vita e Pensiero, 1934 (II ed. 1944). Cfr. ora A. Fanfani, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, a cura di P. Roggi. Prefazione di Antonio Fazio, Venezia, Marsilio, 2005 e, per una valutazione complessiva, P. L. Porta, *La storia delle dottrine economiche negli studi di Angelo Mauri e Amintore Fanfani*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXVI, 2001, n. 2, pp. 159-184.

¹³ Cfr. A. Fanfani, *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*, Milano, Giuffrè, 1943, pp. 135 e ss., 144 e ss., 430 e ss. Si veda anche Id., *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*. Seconda edizione accresciuta ed illustrata, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 113 e ss., 121 e ss., 373 e ss.

¹⁴ *Ibid.*, p. 377. Sulla ricerca storico-economica di Fanfani cfr. anche F. Asante, *Il contributo alla storia dei fatti economici di A. Mauri, A. Fanfani e M. Romani*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXVI, 2001, n. 2, pp. 185-216.

forma discorsiva, nei coevi e notissimi *Colloqui sui poveri*¹⁵, mentre Luigi Dal Pane, nel successivo volume della *Storia del lavoro*, ne segue gli sviluppi settecenteschi rintracciando nei sistemi di carità le premesse della previdenza sociale, in un rapporto dialettico con le politiche *restrittive* che in molti casi s'impongono¹⁶.

La storiografia economica pone così in termini finalmente chiari il problema storico dei poveri, avvertendo che studiare gli atteggiamenti della società di fronte ad esso – e quindi le forme storicamente assunte dall'assistenza – rappresenta un modo, per alcuni versi privilegiato, di comprenderne equilibri e rapporti interni, ben più che un esercizio erudito o celebrativo. Se la lezione di questa generazione di storici avrebbe portato frutti, su questo e su altri terreni, a una certa distanza di tempo e non senza l'apporto di una *histoire sociale* maturata oltre le Alpi, visto l'auspicio rinnovato da Saporì nel 1955, si vede però immediatamente un legame con la realtà degli anni trenta, riscontrabile anche nelle ricerche storico-religiose di quel periodo. Diversi studiosi a loro volta impegnati in un rinnovamento della storiografia – ed è il secondo punto di partenza che si vuole qui sottolineare – s'interessano di quel problema della povertà che, fino alle soglie del mondo contemporaneo, rappresentava il centro dell'attenzione, in una naturale espressione civile dell'antica *caritas*, degli istituti assistenziali e ospedalieri. Un dato già evidenziato da Volpe, sottolineando come, dal Medioevo in poi, "la solidarietà e la pietà umana" assumano di fatto specifiche forme associative¹⁷.

¹⁵ A. Fanfani, *Colloqui sui poveri*, Milano, Vita e Pensiero, 1942 (II ed. 1943, III ed. 1944, IV ed. 1946, V ed. 1950).

¹⁶ Cfr. L. Dal Pane, *Storia del lavoro in Italia dagli inizi del secolo XVIII al 1815*, Milano, Giuffrè, 1944, pp. 253 e ss. Si veda anche Id., *Storia del lavoro in Italia dagli inizi del secolo XVIII al 1815*. Seconda edizione accresciuta ed illustrata, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 305 e ss.

¹⁷ G. Volpe, *Per la storia giuridica ed economica del Medioevo*, ora in Id., *Medio Evo italiano*, pp. 15-63 e in particolare p. 47, rilievo sul quale pone l'attenzione Saporì in *I precedenti della previdenza sociale...*, p. 427 [già in "Studi storici", XIV, 1905, con l'aggiunta di pagine successive]. Per queste sottolineature di Volpe cfr. M. L. Cicalese, *La luce della storia. Gioacchino*

Se già nel decennio precedente uno studioso come Pio Paschini aveva offerto un nuovo approccio alla storia del primo Cinquecento inserendo le *Compagnie del Divino Amore* – nel quadro di un profondo mutamento della *beneficenza pubblica*, in relazione al più selettivo atteggiamento nei confronti dei poveri che ormai da tempo andava maturando in tutta Europa, e della stessa sensibilità religiosa¹⁸ – forse non a caso, poco dopo, una voce autorevole come quella di Nello Vian lancia nel 1934 una sorta di appello dalle pagine di "Studium" significativamente intitolato *Per la storia delle opere di carità italiane*. In esso Vian invita gli studiosi all'"urgente compito" di "raccolgere e ordinare l'immenso materiale documentario a servizio di una storia complessiva"¹⁹. Si può fra l'altro ravvisare una significativa analogia con le ricerche proprio allora avviate da Giuseppe De Luca e volte a ricostruire quella "storia della pietà" di cui la stessa *caritas*, nel corso del tempo, è una prima ed immediata espressione²⁰. Accanto a questo aspetto, Vian sottolinea inoltre l'importanza storica della "carità italiana" nel "suo carattere democratico", assai distante dall'impostazione che

Volpe a Milano tra religione e politica, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 41 e ss.

¹⁸Cfr. P. Paschini, *La beneficenza in Italia e le "Compagnie del Divino Amore" nei primi decenni del Cinquecento. Note storiche*, Roma, A. Marchesi, 1925; il volume è ripreso da Fanfani (cfr. A. Fanfani, *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*. Seconda edizione..., p. 256 e p. 377). Si veda quindi P. Paschini, *Le Compagnie del Divino Amore e la beneficenza pubblica nei primi decenni del Cinquecento*, in Id., *Tre ricerche sulla storia della Chiesa nel Cinquecento*, Roma, Edizioni Liturgiche, 1945, pp. 3-88.

¹⁹ N. Vian, *Per la storia delle opere di carità italiane*, in "Studium", XXX, 1934, p. 570-574 e in particolare p. 572.

²⁰ Per una messa a punto della concezione di De Luca sul rapporto fra vita di pietà e azione del cristiano nel mondo si vedano R. Guarnieri, *Don Giuseppe De Luca tra cronaca e storia (1898-1962)*, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 94-109 e soprattutto L. Mangoni, *In partibus infidelium. Don Giuseppe De Luca: il mondo cattolico e la cultura italiana del Novecento*, Torino, Einaudi, 1989, pp. 369-409.

ben presto assumono le politiche sociali degli Stati moderni: un tema destinato, negli anni a venire, a una grande fortuna storiografica²¹.

La *nuova storiografia* degli anni trenta, economica e religiosa non meno che etico-politica, riflette dunque e per molti versi anticipa, pur nella grande varietà dei suoi esiti, un più vasto mutamento di orizzonte²². Fanfani appare la voce più significativa, almeno per quanto riguarda la storia dei sistemi sociali e per la maturazione di una diffusa sensibilità cattolica al riguardo. La prospettiva d'insieme è certo quella della discussione sulle origini del capitalismo moderno, in un quadro che riprende assai più Sombart che Weber, secondo un'"attitudine a spiegare fatti con fatti, piuttosto che fatti con idee"²³. Ma la svolta che conduce all'economia capitalistica - legata soprattutto alla diversa considerazione della ricchezza e in genere dell'attività umana che si determina fra Medioevo e Rinascimento più che alla successiva diffusione delle correnti calvinistiche - è irrimediabilmente segnato da un *individualismo* incompatibile con la visione cattolica, dominato dall'idea della *illimitatezza*: indipendentemente dalle singole fasi e dalla relativa cronologia di tale passaggio, ciò che conta è "che cada il limite dell'accumulazione della ricchezza e che l'egoismo distributivo, che tiene per sé quanto veniva prima elargito ai poveri, si impossessi della mente degli operatori economici"²⁴. Anche per questo le

²¹ Vian, *Per la storia...*, p. 572.

²² Si veda, per un convincente quadro d'insieme, *Federico Chabod e la nuova storiografia italiana. 1919-1950*, a cura di B. Vigezzi, Milano, Jaca Book, 1984; sulla storiografia economica, in particolare, cfr. L. De Rosa, *La storia economica nell'età di Federico Chabod*, pp. 369-391 e quindi Id., *L'avventura della storia economica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 85-113.

²³ P. Roggi, *Introduzione*, in Fanfani, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, a cura di P. Roggi..., pp. XVII-XXXIV e in particolare p. XX.

²⁴ *Ibid.*, p. XXII. Per le consonanze con la lettura delle origini del capitalismo fatta a suo tempo da Giuseppe Toniolo, con il passaggio da un'economia umana regolata dalla Chiesa a un'economia capitalistica fondata sullo spirito borghese, cfr. P. Pecorari, *Giuseppe Toniolo e il socialismo. Sag-*

posizioni del giovane professore si aprono al corporativismo del regime, vedendo in esso la possibilità di orientare "la società a fini diversi da quelli capitalistici"²⁵.

Le conseguenze della modernità sul piano sociale, soprattutto per quanto riguarda l'affronto della povertà, sono per Fanfani gravissime, creando per la prima volta il fenomeno del *pauperismo*, legato non solo all'*impotenza fisica* ma a un'*inedita impotenza sociale*, nel generale cambiamento della società fra XV e XVI secolo. I fattori sono noti: da una parte la "crescente concentrazione della ricchezza in poche mani", con il "mutamento della struttura economica, politica e sociale dell'Europa"; e dall'altra una "nuova mentalità" che porta con sé "l'affievolirsi del senso sociale" e "l'insorgente individualismo". Ma gli esiti sono appunto drammatici, giungendo "all'elemosina forzata (tassa sui poveri), al lavoro forzato (case di lavoro), alle repressioni violente (sterminio legale dei poveri)"²⁶. Sono questi insomma gli "effetti sociali" dell'"ideologia umanistica e del protestantesimo", riscontrabili tanto nei paesi riformati quanto in quelli cattolici. Anche senza giungere agli estremi dello "sterminio legale" inglese, nuovamente richiamato, ovunque si giunge alla negazione dei soccorsi e alla trasformazione dei luoghi di ricovero in "case di lavoro forzato"²⁷.

È interessante, al riguardo, notare l'analogia di tali posizioni con quelle destinate ad affermarsi più tardi anche nella storiografia cattolica, quando ad esempio Giovanni Cattau de Menasce avrebbe considerato i sistemi assistenziali dell'età moderna in modo drasticamente negativo e assai vicino alla tesi della "grande reclusione" dei poveri formulata da Michel Foucault. La traduzione ita-

gio sulla cultura cattolica tra '800 e '900, Bologna, Patron Editore, 1981, pp. 155-163.

²⁵ M. Bocci, *Oltre lo Stato liberale. Ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico tra fascismo e democrazia*, Roma, Bulzoni Editore, 1999, p. 209, anche per un riferimento ai numerosi interventi in proposito di Fanfani.

²⁶ A. Fanfani, *Colloqui sui poveri*, Milano, Vita e Pensiero, 1944, III ed., pp. 39-40.

²⁷ *Ibid.*, pp. 110-111.

liana di *Storia della follia nell'età classica* è del 1963²⁸ e già nello stesso anno Cattai de Menasce ne riprende ampiamente la prospettiva, con i "grandi ospedali" paragonati ai "campi di concentramento"²⁹. Naturalmente qui il processo viene interpretato nel quadro di una dissoluzione dell'Europa cristiana, già ravvisabile con la prima età moderna, che porta l'assistenza a mutare di significato "in diretto rapporto con l'immoralità delle strutture sociali"³⁰.

Il giudizio sulla modernità di Fanfani - che costituisce fra l'altro il retroterra di queste valutazioni ben più recenti - è fortemente negativo, come già era stato formulato in precedenza, proprio in rapporto all'irruzione "dello spirito capitalistico e quindi delle azioni capitalistiche che ne derivano, in seno ad una società che, informata com'era all'idea sociale cattolica, veniva a trovarsi agli antipodi della concezione capitalistica"³¹. Si trattava di una valutazione, fra l'altro, in sintonia con quella formulata da Maritain e destinata a diventare il nucleo centrale di *Humanisme intégral*, qui direttamente richiamata³², ma che al tempo stesso si collocava sulla scia dell'elaborazione del pensiero sociale cattolico dell'Ottocento e in particolare di Toniolo. Come ha notato Paolo Pecorari, "il rap-

²⁸ Il riferimento è a M. Foucault, *Storia della follia nell'età classica*, trad. it. Milano, Rizzoli, 1963 (e Id., *Histoire de la folie à l'âge classique. Folie et déraison*, Paris, Plon, 1961).

²⁹ G. Cattai de Menasce, *L'assistenza ieri ed oggi*, Roma, Studium, 1963, p. 76.

³⁰ *Ibid.*, p. 82.

³¹ Fanfani, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, a cura di Piero Roggi..., p. 136.

³² Cfr. *ibid.*, pp. 136-137. Il riferimento è a J. Maritain, *Problemas espirituales y temporales de una nueva cristianidad*, Madrid, Signo, 1935, poi inserito in J. Maritain, *Humanisme intégral. Problèmes temporels e spirituels d'une nouvelle chrétienté*, Paris, Aubier-Montaigne, 1936 (e si veda J. Maritain, *Umanesimo integrale*. Traduzione dal francese di Giampietro Dore riveduta dall'Autore, Roma, Borla, 1977, VI ed.). Sul giudizio positivo espresso da Fanfani nei confronti della "critica maritainiana che aveva eletto il meccanismo economico regolato da leggi incontrollabili a principio ispiratore della dinamica sociale", cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, p. 206.

porto di sostanziale dipendenza dell'economia capitalistica dal razionalismo e individualismo liberali" non solo è elevato a "concetto storiografico", ma postula "nel contempo, come necessaria al progetto di una «economia umana», l'alternativa della «terza via»"³³.

Anche in Fanfani emergono con chiarezza queste ulteriori implicazioni. Se in un primo tempo ci si affida all'esperimento corporativo, l'edizione del 1950 dei *Colloqui* assegna invece alle moderne legislazioni sociali il compito di archiviare le contraddizioni della modernità economica: "Prevenire la miseria prevenibile, soccorrere la miseria irriducibile: ecco i due principali doveri della società in questo campo. La scienza e la tecnica moderna stanno insegnando i modi più opportuni per ideare ed attuare programmi di lavoro per la massima occupazione possibile o programmi di previdenza per la migliore sicurezza sociale". Ed è questo il segno che la società "sta immettendosi su vie cristiane"³⁴.

³³ Pecorari, *Giuseppe Toniolo e il socialismo...*, p. 163.

³⁴ A. Fanfani, *Colloqui sui poveri*, Milano, Vita e Pensiero, 1950, V ed., pp. 103-104. Sull'immediato apprezzamento da parte di Fanfani e dell'ambiente dell'Università Cattolica nei confronti del piano Beveridge e dell'idea di sicurezza sociale, cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, p. 285.

II. Stato corporativo e Stato sociale

Le legislazioni dell'Ottocento non erano state in grado di superare una contraddizione di fondo, poiché al *dovere* dello Stato di rispondere ai bisogni, in sostituzione delle antiche forme della solidarietà, non corrispondeva ancora, se non in casi particolari, un *diritto* soggettivo del cittadino all'assistenza. Nel corso del secolo si cerca un diverso equilibrio, con i gruppi dirigenti che mantengono il controllo pubblico sulle istituzioni di beneficenza, ma favoriscono al tempo stesso impostazioni paternalistiche basate su una più larga politica sociale – fatta di sussidi familiari e lavori pubblici, ospedali e ricoveri – e sul mutuo soccorso³⁵. Tali scelte si rivelano ben presto insufficienti, in una società ormai avviata alla modernizzazione economica e in molti casi all'industrializzazione, e questo non può che riaprire spazi all'iniziativa privata e religiosa. Le Chiese tornano ovunque in primo piano e in campo cattolico, dopo le soppressioni settecentesche e napoleoniche, si registra una grande diffusione di antichi e nuovi ordini religiosi, soprattutto femminili, dediti all'assistenza sanitaria e ospedaliera, alla rieducazione, all'istruzione popolare³⁶.

Il fenomeno è fin dall'inizio di amplissima portata e ad esso si accompagna, sovente precedendolo, un associazionismo di laici che dà vita a originali forme di soccorso soprattutto nei confronti della povertà provocata o aggravata dallo sviluppo, quali il disagio familiare legato all'urbanesimo e la devianza giovanile. Su queste basi si sviluppano ulteriori progetti nel campo del mutuo soccorso operaio, della cooperazione in agricoltura, del credito popolare, che costituiscono una risposta aperta e coraggiosa alle

³⁵ Cfr. G. Farrell-Vinay, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, Torino, Scriptorium-Paravia, 1997.

³⁶ Per un ampio quadro si veda *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione e Unificazione*, a cura di L. Pazzaglia, Brescia, La Scuola, 1994.

necessità dei tempi³⁷, mentre si costruisce un legame duraturo fra i cattolici e la "società italiana", che non necessariamente riflette le controverse vicende del rapporto con lo Stato nazionale³⁸.

L'Ottocento conosce anche un notevole incremento di opere sociali, con istituti di grandi dimensioni e spesso di notevole specializzazione medica e pedagogica, frutto della rinnovata coscienza religiosa e della nascente filantropia laica, unite nel tentativo di contenere gli elevati costi del "progresso" da tante parti celebrato³⁹. Diverse ispirazioni animano una vasta gamma di iniziative, in una prospettiva costruita dal basso e che è in grado di intervenire sulla politica. Sul finire del secolo, non a caso, sono introdotte le prime norme legislative di un certo rilievo in campo infortunistico, previdenziale, mutualistico-sanitario, di tutela della maternità e dell'infanzia, coniugando, sia pure fra gravi difficoltà e tensioni, le scelte dei governi e le richieste dei movimenti d'ispirazione socialista e democratico-cristiana. Lo stesso magistero pontificio, a partire da Leone XIII, incoraggia questa prospettiva, pur prendendo le difese del ruolo peculiare dei corpi intermedi e dell'associazionismo⁴⁰.

L'evoluzione legislativa della fine del XIX e dell'inizio del XX secolo costituisce indubbiamente il punto d'arrivo dell'azione pubblica nel settore dell'assistenza e in molti casi gli Stati, dopo l'esempio della Germania bismarckiana, si orientano in questo senso. Al tempo stesso la rete delle opere pie e degli istituti di beneficenza - ereditata dalla tradizione, ma ancora ricca di iniziative

³⁷ Si veda sempre A. Gambasin, *Il movimento sociale nell'Opera dei Congressi (1874-1904). Contributo per la storia del cattolicesimo sociale in Italia*, Roma, Università Gregoriana, 1958.

³⁸ Cfr. A. Canavero, *I cattolici nella società italiana. Dalla metà dell'800 al Concilio Vaticano II*, Brescia, La Scuola, 1991.

³⁹ Cfr. F. Della Peruta, *Società e classi popolari nell'Italia dell'Ottocento*, Palermo, EPQS, 1985 (e ora Milano, Franco Angeli, 2005).

⁴⁰ Per il rapporto fra lo sviluppo del movimento sociale cattolico e il magistero di Leone XIII, si veda sempre G. De Rosa, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla Restaurazione all'età giolittiana*, Bari, Laterza, 1972, II ed., pp. 143 e ss., come pure *L'Enciclica Rerum novarum e il suo tempo*, a cura di G. De Rosa e G. Antonazzi, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1991.

e di risorse - è quasi ovunque posta sotto il controllo dello Stato e inserita, non sempre in maniera felice, all'interno del nuovo sistema pubblico-statale, come avviene in Italia con la riforma voluta da Crispi nel 1890⁴¹. È il risultato paradossale di un intervento che doveva rispondere alle attese della società civile e che per molti versi le mortifica, anche se l'associazionismo non perde la sua vitalità e continua a esercitare un ruolo di primo piano nella risposta al bisogno⁴².

L'incipiente formazione di una società di massa impone comunque il passaggio a una fase ulteriore, caratterizzata dall'estensione dell'assistenza sociale sulla base di un diritto dei singoli e dalla specifica tutela - infortunistica, sanitaria, previdenziale - dei lavoratori e in prospettiva delle loro famiglie. Oltre le polemiche sui caratteri e i limiti dell'intervento dello Stato, è questa l'evoluzione del caso italiano: da una parte la legge Crispi segna il passaggio all'assistenza di diritto e dall'altra, con la fine del XIX secolo e soprattutto con l'età giolittiana, si può parlare di una "legislazione sociale" e di importanti traguardi in materia, dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del 1898 a quella di maternità del 1911, passando attraverso l'assicurazione di vecchiaia in favore di parecchie categorie di lavoratori. Si evidenzia, in questi anni, una dialettica destinata a durare a lungo all'interno del sistema sociale italiano, fra un interventismo statale per così dire necessario - reso tale dalle stesse condizioni di un paese nel quale il decollo industriale s'inseriva in un tessuto profondamente segnato dall'arretratezza - e una richiesta di *Welfare* che sempre più giungeva dalla società civile e trovava un riscontro nel movimento socialista e in quello cattolico⁴³.

⁴¹ Cfr. Cavaleri, *Introduzione*, pp. 5-12.

⁴² Cfr. A. Belloni Sonzogni, *La legge Crispi tra carità e Welfare State*, in *Milano con i poveri. Dalla Congregazione di Carità ad oggi. Saggi storici con catalogo della mostra documentaria nel centenario della legge Crispi*, Milano-Rimini, Amministrazione delle II.PP.A.B. ex E.C.A. di Milano, 1990, pp. 11-28.

⁴³ Cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 71 e ss.

Se in periferia si registrano significative esperienze nell'ambito di un "governo municipale"⁴⁴ che faceva sentire la sua presenza in numerose iniziative assistenziali e sanitarie – oltre che nell'opera di Congregazioni di carità rinnovate negli uomini e nei metodi, proprio perché nominate dai Consigli comunali – sul piano nazionale si rafforzava anche un intervento di tipo generale. La guerra viene poi a interrompere tutta una stagione riformistica, anche se rende più acuta la necessità di una protezione sociale che costituisca un almeno parziale contraccambio degli enormi sacrifici richiesti alla popolazione, a quelle "masse" che, sul fronte dei combattimenti e sul fronte interno, uscivano da un secolare isolamento per diventare partecipi della vita della collettività. Le conseguenze non tardano a farsi sentire: il 1917 vede l'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni al settore agricolo, mentre nel 1919 viene sancito l'obbligo pensionistico per i lavoratori dipendenti fra i 15 e i 65 anni e, in posizione d'avanguardia rispetto a molti paesi, si rende obbligatoria l'assicurazione per la disoccupazione relativamente ai salariati delle imprese industriali⁴⁵.

Il 1917 è l'anno dell'istituzione della commissione parlamentare "per lo studio dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie", con il compito di elaborare, anche sulla base delle proposte formulate da tutte le forze politiche, una complessiva riforma dell'assistenza e della previdenza: soprattutto dopo Caporetto era necessario ripensare la convivenza sociale su basi socialmente più avanzate. La storiografia, in particolare dopo i lavori di Arnaldo Cherubini, ha opportunamente sottolineato l'importanza del progetto elaborato dalla commissione, che si colloca davvero "alle soglie della sicurezza sociale", tentando, come recita lo schema del disegno di legge nell'ipotesi "massima" raccomandata dai com-

⁴⁴ Cfr. G. Sapelli, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1986.

⁴⁵ Sull'evoluzione legislativa e istituzionale si vedano Cherubini, *Storia della previdenza sociale...*, pp. 124 e ss. e anche A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998.

missari, di trasformare "l'organizzazione sanitaria e la beneficenza pubblica in più moderni sistemi di prevenzione e di cura". Si suggeriva infatti di creare un'assicurazione "globale" contro la vecchiaia, l'invalidità e l'infortunio, la malattia, la morte, la disoccupazione, nonché per la maternità e l'"allevamento dei bambini", in favore di tutti i lavoratori, dipendenti e no, e dei loro familiari, attraverso un diverso assetto imperniato – sul piano nazionale, provinciale e locale – su istituti pubblici di carattere ad un tempo assistenziale e previdenziale, comprendenti anche le strutture sanitarie⁴⁶.

Se non si arriva a questa definizione d'insieme, realizzando, come ancora recita il progetto, oltre alla "migliore efficienza nel campo dell'igiene, il miglior ordinamento tecnico e amministrativo col minore dispendio ed una trasformazione che rafforzerà la salute ed eleverà la dignità e la produttività umana", nel primo dopoguerra si apre sicuramente una diversa prospettiva, all'interno della quale la politica sociale diviene un elemento fondamentale dell'azione pubblica, degli enti locali e dello Stato, così come dei sindacati e dei partiti. Una concezione *residuale* di assistenza è in realtà superata da una scelta di natura *istituzionale* e in un certo senso *universalistica*, che non può non avere quali destinatari, oltre ai soggetti più deboli e ai poveri di sempre, anche i lavoratori – con le loro famiglie – ormai inseriti a pieno titolo, dopo i risultati elettorali del 1919, nella vita nazionale⁴⁷.

Il fallimento di un progetto di così ampio respiro – sostenuto fra l'altro da un vasto consenso che va da molti settori del mondo liberale e democratico ai popolari e ai socialisti riformisti – è piuttosto da ricercare nella crisi della mediazione politica che si evidenzia negli anni cruciali del primo dopoguerra. A mancare è soprattutto una sintesi politica, come quella tentata dal senatore Mario Abbiate, ministro del Lavoro con Francesco Saverio Nitti⁴⁸. Pe-

⁴⁶ Cfr. Cherubini, *Storia della previdenza sociale...*, pp. 194 e ss.

⁴⁷ Cfr. *ibid.*, pp. 225 e ss.

⁴⁸ Si veda ora, per un'importante ricostruzione, F. Quaranta, *Mario Abbiate e il suo progetto globale di assicurazioni sociali (1917-1919). Un primo tentativo*

sano, come d'altra parte nel caso emblematico della caduta di Nititi, le incertezze dei sostenitori di questi nuovi orientamenti e quelle del socialismo massimalista, con il mito della rivoluzione che frena le riforme possibili e apre la strada alla reazione. Nel campo della politica sociale, dai massimalisti sono avanzate richieste tanto radicali quanto improponibili, mentre sul fronte conservatore si coglie l'occasione per ridiscutere traguardi già acquisiti. Insieme al fallimento della democrazia, vi è anche quello del "compromesso categoriale" che, estendendo l'area della protezione sociale, avrebbe consentito una "strategia di compromesso fra classi lavoratrici e ceti medi" e dunque uno sviluppo del sistema più esteso ed equilibrato⁴⁹.

Le conseguenze non tardano a farsi sentire, soprattutto nel primo periodo liberista del governo Mussolini, quando si blocca il varo dell'assicurazione generale di malattia e si adottano misure restrittive nei confronti dei lavoratori agricoli. Certo non si può – ma la contraddizione è solo apparente – ridurre il ruolo dello Stato, che con il decreto del 30 dicembre 1923 assume l'assistenza fra i suoi compiti primari, mutando non a caso la denominazione di "Istituzioni pubbliche di beneficenza" della legge del 1890 in quella di "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" (Ipab), in un quadro di accentuato controllo burocratico, dopo che, da una parte, erano già state soppresse le Commissioni provinciali e il Consiglio superiore voluti da Giolitti nel 1904 e, dall'altra, era stato attribuito al governo il potere di sciogliere le amministrazioni delle istituzioni di beneficenza. Gli aumentati poteri prefettizi sono poi attenuati con la cosiddetta legge Federzoni del 1926, che accorda fra l'altro una posizione più favorevole agli ecclesiastici e agli enti legati alla Chiesa, anche con l'introduzione di modalità tradizionali d'intervento attraverso la figura dei "patroni". Ma, anche a prescindere dal ruolo dei prefetti nuovamente accresciuto con le ulteriori modifiche del 1928, il significato non muta, se soltanto si pen-

di riordino del sistema previdenziale italiano, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", XCII, 2005, n. 3, pp. 449-470.

⁴⁹ Cfr. M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 218 e ss.

sa a che cosa diventano in quel periodo la politica e l'amministrazione locale, mentre l'accentramento burocratico può convivere con una posizione particolare riservata al notabilato dei benefattori e alla stessa Chiesa, che peraltro non ottiene alcun tipo di controllo sulle Ipab⁵⁰.

Del resto "Civiltà Cattolica" non aveva mancato, fin dai primi mesi del 1923, di rintracciare il principio informatore di tali interventi, iniziando proprio dalla facoltà concessa all'esecutivo di intervenire direttamente sulle amministrazioni, nella linea della riforma crispina, ribadendo il valore di un'"autonomia" tanto ampia quanto di natura privatistica: le opere pie "sono preordinate dai fondatori o dai testatori e poggiano quindi su un contratto *inter vivos* fra i primi, o sul testamento dei secondi". Di fronte a ipotesi, per così dire, peggiorative della legge del 1890 proprio in merito alla loro trasformazione, si sottolinea che la stessa riforma crispina le aveva subordinate a "necessità di ordine sociale" e a un rigoroso *iter* amministrativo, che dalle iniziali proposte giungeva al parere dell'autorità tutoria⁵¹.

Del provvedimento del dicembre 1923 i gesuiti contestano proprio l'assunto centrale, lo stesso della legge del 1890, di cui a questo punto non si apprezzano neppure le cautele prima richiamate, "legge" che "fu causa di gravissimi danni, sconvolgendo molte delle numerose istituzioni di beneficenza, che nella loro secolare esistenza avevano recato immensi vantaggi alla povera umanità sofferente". Ora le recenti "modificazioni introdotte possono riuscire di grave danno ai pii istituti, anziché a loro vantaggio; e, sotto questo riguardo, la nuova riforma non può avere il consenso e l'approvazione dei cattolici italiani, che al sincero amore verso la patria uniscono l'amore alla religione e alla Chiesa. Lo spirito di *laicizzazione*, che informò la legge del 17 luglio 1890, informa pure

⁵⁰ Cfr. D. Preti, *Contributo allo studio dell'organizzazione sanitaria italiana in periodo fascista: l'ospedale come istituzione pubblica di assistenza e beneficenza*, in Id., *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma, Editori Riuniti, 1980, pp. 207-260.

⁵¹ Cfr. *Cronaca contemporanea*, in "La Civiltà Cattolica", LXXIV, 1923, vol. II, pp. 562-564.

il regio decreto del 30 dicembre 1923, e da questo spirito deriva purtroppo, come logica conseguenza, l'astrazione da ogni motivo spirituale e religioso, una illimitata ingerenza politico-statale, l'esclusione dell'intervento della competente autorità ecclesiastica⁵². Gravi appaiono sia la nomina governativa della maggioranza delle Congregazioni di carità sia le disposizioni che consentono di procedere d'ufficio a concentramenti, in particolare per le opere pie minori, e scioglimenti⁵³. Tutto questo rimanda alla vera questione: "Il vizio profondo e radicale di queste modificazioni [...] consiste in ciò, che la beneficenza si considera come «materia soggetta al contratto pubblico e alla organizzazione interventoria dello Stato», ed è per conseguenza, sottratta ai propri e legittimi amministratori"⁵⁴. Ciò porta inevitabilmente alla "più grave delle disposizioni", quella relativa alle *fusioni* e alle *mutazioni del fine*, che intervengono d'autorità sul punto più delicato, colpendo "il lavoro di secoli, il lavoro di generazioni e generazioni"⁵⁵.

Tutto questo rimanda a un antico pregiudizio, ostile a ogni forma d'intervento pubblico. Pregiudizio che aveva portato, pochi mesi prima, l'autorevole quotidiano cattolico milanese, "L'Italia", a definire la politica sociale italiana fra Otto e Novecento quale espressione di uno "Stato social-democratico"⁵⁶. Ma vi è indubbiamente una riserva di fondo anche nei confronti dell'azione del governo fascista, a cui si continua a imputare un eccesso di statalismo, non attenuato dalla legge del 1928 prima richiamata, che confermava gli aumentati poteri dello Stato sulle opere pie e rendeva le Congregazioni di carità di nomina esclusivamente statale, sottraendo, in conformità con la riforma podestarile, "la composizione della Congregazione alla rappresentanza popolare, eliminando così quel metodo di elezione di secondo grado che proveniva dalla

⁵² *La nuova legge sulle Opere pie*, in "La Civiltà Cattolica", LXXV, 1924, pp. 394-402 e in particolare pp. 395-396.

⁵³ Cfr. *ibid.*, pp. 397-401.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 401.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 401-402.

⁵⁶ *La riforma del Consiglio superiore del lavoro*, in "L'Italia", 3 dicembre 1922.

legge elettorale amministrativa"⁵⁷. Il potere del presidente appare in ogni caso eccessivo, anche rispetto al comitato dei patroni che è "semplicemente un organo consultivo i cui pareri non vincolano mai il presidente"⁵⁸.

Anche alla luce di tale impostazione, che già negli anni venti enfatizza il ruolo dello Stato se non altro dal punto di vista amministrativo, dal decreto del 1923 alla legge del 1928, si può comprendere lo sviluppo successivo, quando il regime avrebbe fatto sua una scelta di chiaro segno interventista, a partire dalla Carta del lavoro del 1927 e soprattutto dopo la grande crisi del 1929. Il problema è piuttosto quello di capire come il fascismo abbia inteso l'intervento pubblico, se è vero ciò che polemicamente ha osservato Arnaldo Cherubini, come cioè nel 1921 si andasse verso la costituzione di un sistema sociosanitario e previdenziale decentrato, sia pure sotto il controllo dello Stato, e nello stesso tempo teso a una perequazione dei trattamenti, mentre il regime, dopo che "di buona lena, da manchesteriani, tutti virano a statalisti", si sarebbe orientato verso una serie di organismi burocratici e accentrati, ma con notevoli disparità e non poche posizioni di privilegio⁵⁹. E molto, del resto, era legato alla necessità di "colmare un ritardo accumulato per troppo tempo"⁶⁰.

La svolta in senso interventista prospettata dalla Carta del lavoro non impedisce dunque che molte realizzazioni, sicuramente d'indubbio significato sul piano generale e anche su quello delle soluzioni tecniche adottate, siano condizionate dalla situazione esistente e dall'incertezza delle scelte di fondo. Non era del resto facile cambiare la rotta dopo l'iniziale orientamento del governo fa-

⁵⁷ R. Vuoli, *La riforma delle amministrazioni delle Congregazioni di carità*, Milano, Vita e Pensiero, 1933 (Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Serie seconda, Scienze giuridiche, vol. XXXVIII), p. 38.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁹ Cherubini, *Storia della previdenza sociale...*, p. 263.

⁶⁰ S. Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, Torino, Einaudi, 1988, p. 122.

scista, né tanto meno sopperire a situazioni assai problematiche le cui origini risalivano a decenni prima⁶¹.

Certo dopo il 1927 la spesa statale destinata ai fini sociali va sensibilmente aumentando, in linea con l'evoluzione europea dopo la prima guerra mondiale. Si passa infatti dal 3,9 per cento nel 1922 al 5,5 per cento nel 1927 e al 14,4 per cento nel 1941, mentre il grado di copertura dell'assicurazione relativa alla disoccupazione passa "dal 12 per cento al 19 per cento della forza lavoro tra il 1920 e il 1925, per salire al 37 per cento nel 1940 (una cifra inferiore solo a quella della Germania, della Gran Bretagna e della Norvegia); nel caso della copertura contro le malattie", l'estensione appare ancora più marcata, in rapporto a una situazione ancora più difficile, "portandosi da circa il 6 per cento del 1920-1925 al 47 per cento del 1940 (una cifra non altissima in media europea, ma pari a quella della Francia e della Svezia)"⁶².

Se dal mondo del lavoro si passa a quello della povertà e quindi dell'assistenza – anche senza tenere conto di un livello salariale complessivamente basso, che non poteva essere più di tanto elevato dagli assegni familiari introdotti negli anni trenta – il quadro è però destinato a cambiare, riproponendosi modalità d'intervento in genere tradizionali e particolaristiche. Di fronte alla gravità della crisi economica e soprattutto dell'occupazione, il Partito nazionale fascista, al quale sono ormai preclusi molti e fra i più signifi-

⁶¹ Per un quadro generale si vedano, in una vasta bibliografia, Preti, *Economia e istituzioni...*; Id., *La modernizzazione corporativa (1922-1940). Economia, salute pubblica, istituzioni e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987; Cherubini, Piva, *Dalla libertà all'obbligo...*; F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998; F. Bertini, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Firenze, La Nuova Italia, 2001, pp. 177-313. Per una discussione critica si veda ora M. Minesso, *Costruzione dello Stato sociale e politiche assistenziali: origini, svolte, fratture nell'Italia contemporanea*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XLI, 2006, n. 2, pp. 300-313.

⁶² M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 35.

cativi ambiti di azione politica, dimostra un'accentuata tendenza a legittimarsi come strumento di politica sociale o, per meglio dire ad onta delle intenzioni, assistenziale e benefica, rispondendo a quei bisogni che la pur innegabile crescita della copertura previdenziale e mutualistica non era in grado di affrontare e che comunque avevano una forte incidenza in termini d'immagine nell'opinione pubblica. Ed è quel necessario ricorso ad alcune forme di "socialismo di Stato" – proprio al fine di affrontare le conseguenze di una crisi economica che le scelte di fondo del regime non permettevano di fare – che viene fin d'allora colto da Jacques Maritain⁶³.

La situazione degli anni trenta, particolarmente della prima metà del decennio, è di grave disagio per molti strati sociali, a giudicare dal tipo d'interventi effettuati, quasi tutti in natura o consistenti in buoni per il vitto e per l'alloggio, interventi che da occasionali diventano permanenti, andando oltre l'emergenza "invernale" e diventando il terreno privilegiato dell'opera del Partito e delle sue organizzazioni. In tal modo da un'azione limitata svolta dai "gruppi rionali" fin dagli anni venti – consistente soprattutto nell'assistenza a bambini poveri, con la distribuzione di pacchidono natalizi e l'invio a colonie estive – si giunge a organizzare una vasta rete di soccorsi, gestiti, a partire dal 1931, dall'Ente opere assistenziali (Eoa), struttura del Partito che finisce per appoggiarsi, sul piano operativo, alle amministrazioni locali e alle stesse Congregazioni di carità⁶⁴.

Tutto questo s'inserisce in un ruolo ormai diverso affidato al Partito – poi ulteriormente enfatizzato negli anni di Starace – e serve altresì ad accrescere il consenso al regime, attraverso la stessa politicizzazione dell'intervento assistenziale. Ma se si presenta

⁶³ Si veda in proposito Maritain, *Umanesimo integrale...*, VI ed., pp. 291-295.

⁶⁴ Cfr. D. Horn, *L'Ente opere assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in *Il fascismo in Lombardia. Politica, economia e società*, a cura di M. L. Betri, A. De Bernardi, I. Granata, N. Torcellan, Milano, Franco Angeli, 1989, pp. 479-490.

discutibile un'azione rivolta soltanto alle conseguenze dell'accresciuto pauperismo, essa non si riduce a un "fallimento" proprio per le sue motivazioni, esplicitamente di natura politica⁶⁵.

Le scelte successive avrebbero rafforzato ancora questo elemento, superando il sistema basato sull'Eoa per gli inevitabili conflitti cui dava luogo con le Congregazioni di carità e con i Comuni, ma confermando la politicizzazione dell'assistenza e altresì mortificando l'autonomia locale. L'Ente comunale di assistenza (Eca), istituito nel 1937 in sostituzione della Congregazione di carità, assorbe anche i compiti che erano stati dell'Eoa, ma nel Comitato di amministrazione, presieduto dal podestà, siedono un rappresentante del Partito, uno del Fascio femminile e otto delle associazioni sindacali nominati dal prefetto. Si afferma più chiaramente il ruolo assistenziale dello Stato, grazie anche alla possibilità del concorso al bilancio dell'Eca da parte del Ministero dell'Interno sulla base di un'"addizionale" introdotta l'anno precedente, ma il nuovo organismo nasce in una prospettiva di centralismo burocratico e politicizzazione locale. Di comunale non resta che l'ambito, mentre si penalizza l'attività svolta dalle amministrazioni municipali anche quando avevano sostenuto largamente l'azione dell'Eoa, salvo poi recuperare da parte dello Stato i rapporti con la società in modo frammentario e personalistico: ma questo, lo si è visto, rappresenta uno dei limiti più vistosi della politica assistenziale degli anni trenta e l'ostacolo maggiore a un uso razionale della spesa sociale⁶⁶.

In realtà l'enfasi posta sulla trasformazione della "beneficenza" e di "ogni altra manifestazione a carattere di soccorso caritativo in una funzione di provvidenza sociale"⁶⁷ ha un suo fondamento ideologico e anche istituzionale, che non può non penalizzare la concreta realtà dell'assistenza. Ivo Colozzi ha notato "la tendenza al progressivo sostituirsi dello Stato alle agenzie private (di volon-

⁶⁵ *Ibid.*, p. 481.

⁶⁶ Cfr. I. Riboli, *L'Ente comunale di assistenza e l'Amministrazione delle II.PP.A.B.*, in *Milano con i poveri...*, pp. 75-105.

⁶⁷ A. Buffa, *Un decennio di provvidenze e previdenze sociali*, in "Maternità ed infanzia", VII, 1932, n. 10, pp. 956-971 e in particolare p. 965.

tariato, di mutuo aiuto, ecc.) nella erogazione dei servizi"⁶⁸, cui peraltro non fa riscontro una politica complessiva: gli Eca mantengono un carattere innegabilmente residuale, mentre le grandi scelte sui temi dell'assistenza in caso di malattia, della previdenza, della politica familiare si caratterizzano in modo frammentario e ugualmente svincolato da un disegno di sicurezza sociale qual era stato abbozzato nel dopoguerra. Se il regime si qualifica tanto per uno statalismo marcato quanto per una dispersione degli interventi, si approfondisce la separazione fra il povero e il lavoratore che, all'interno dello stesso sistema, restano inseriti in due diversi circuiti assistenziali.

La vicenda che si riferisce all'assicurazione obbligatoria di malattia è non a caso emblematica. La XXVI dichiarazione della "Carta del lavoro" afferma che "la previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione", mentre "lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e unificare quanto più possibile il sistema e gli istituti di previdenza", prospettando in tal modo le assicurazioni contro le malattie professionali e la tubercolosi come un "avviamento" alla futura assicurazione generale: viene anche stabilito d'inserire nei contratti di lavoro "la costituzione di casse mutue per malattia con contributo dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera, da amministrarsi da rappresentanti degli uni e degli altri, sotto la vigilanza degli organi corporativi"⁶⁹. In realtà, il provvedimento complessivo non viene emanato, mentre negli anni seguenti si assiste alla nascita di un numero assai elevato di casse mutue - aziendali, interaziendali, locali, di categoria - che diventano causa d'interminabili controversie. A tutto ciò si pone solo in parte riparo con la crea-

⁶⁸ I. Colozzi, *L'evoluzione del sistema italiano di Welfare State*, in *Welfare State: problemi e alternative*, a cura di G. Rossi e P. Donati, Milano, Franco Angeli, 1985, III ed., pp. 301-322 e in particolare p. 310.

⁶⁹ Cfr. G. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. I. Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2003, pp. 369-374.

zione successiva dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie.

In maniera analoga, nel quadro dell'accentuato interventismo seguito alla crisi del 1929, lo Stato istituisce l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e si assume il coordinamento amministrativo della gestione delle diverse forme assicurative e pensionistiche (per l'invalidità e la vecchiaia, la disoccupazione, la tubercolosi, la maternità) con l'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale⁷⁰. A sua volta segnata da un connotato accentratore e settoriale è la politica familiare, con le apposite strutture per l'assistenza materna e infantile coordinate da un ente specializzato, l'Opera nazionale maternità ed infanzia (Onmi), nell'azione della quale s'inseriscono non pochi elementi e contenuti propagandistici e ideologici; ad essa occorre aggiungere la più equilibrata scelta degli "assembi familiari", che peraltro interessa una dinamica salariale da tempo bloccata⁷¹.

La vicenda dell'Onmi riassume in sé tutti gli aspetti della politica sociale del regime, con una dilatazione degli interventi che risente troppo delle ambiguità di fondo. Un progetto assai ambizioso - con il coordinamento di tutte le iniziative esistenti, soprattutto di competenza provinciale - trova un riscontro più modesto nell'attività dei Comitati di patronato, che si occupano, spesso in modo paternalistico e frammentario, dei singoli assistiti e dei provvedimenti a loro indirizzati. Queste sono le indicazioni: "Il patrono deve curare l'assistito con le norme del buon padre di famiglia e perciò deve seguirlo diligentemente ed attentamente anche dopo il provvedimento preso. Le funzioni del patrono possono quindi riassumersi in assistenziali, di vigilanza, di propaganda igienica ed educativa per lo sviluppo fisico e morale delle genera-

⁷⁰ Cfr. E. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁷¹ Su questi aspetti si veda ora M. Minesso, *L'Onmi nella storia dell'Italia contemporanea (1925-1975)*, in *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, a cura di M. Minesso, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 31-227.

zioni che debbono costituire la forza della Nazione"⁷². I mezzi a disposizione sono per giunta scarsi e l'Onmi deve fare affidamento sulle "assistenti sanitarie visitatrici d'igiene materna e infantile", in molti casi volontarie⁷³.

Più tangibili appaiono i risultati conseguiti da quelle realizzazioni di tipo nuovo che uniscono l'assistenza sanitaria a compiti educativi e di prevenzione, come i Centri di assistenza materna e infantile variamente operanti, che offrono il servizio di un ambulatorio ostetrico e di un consultorio pediatrico, con un nido d'infanzia e una mensa per madri bisognose, cui si aggiungono visite domiciliari e consulenze mediche. La propaganda coltiva con molta enfasi l'immagine della "Casa della madre e del fanciullo", lasciando in secondo piano gli argomenti legati a temi demografici; s'insiste piuttosto sull'opera delle assistenti sanitarie, sulla distribuzione di latte artificiale, farine, medicinali, sui nidi e le mense, sul "segretariato sociale" chiamato anche a occuparsi del rispetto, da parte delle aziende, delle norme in favore delle "madri operaie", attività che coinvolgono un gran numero di madri e di bambini⁷⁴. La collaborazione del clero viene calorosamente sollecitata e non manca l'approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica, che pur insiste con forza sul carattere necessariamente morale e religioso dell'assistenza all'infanzia e alla famiglia⁷⁵.

L'Onmi e l'Eca, cui si aggiungono gli interventi istituzionali dei Comuni e delle Province, costituiscono il momento centrale di un'assistenza chiamata ad interpretare un indirizzo politico, ed è ad esempio indubbio che "la filosofia politica sulla base della qua-

⁷² S. Fabbri, *Prefazione alla Guida pratica delle istituzioni di protezione ed assistenza della maternità e dell'infanzia in Provincia di Milano*, [Milano, 1929], pp. 3-5.

⁷³ Cfr. S. Onger, *Il latte e la retorica: l'Opera nazionale maternità e infanzia a Brescia*, in *Il fascismo in Lombardia...*, pp. 437-477.

⁷⁴ Cfr. A. Pasetti, *La madre e il fanciullo*, in "Milano", L, 1934, n. 12, pp. 576-585. Per un efficace quadro cfr. Minesso, *L'Onmi nella storia...*, pp. 74-82.

⁷⁵ Si veda, per un analogo riscontro milanese, *La missione della Chiesa e l'Opera "Maternità e Infanzia"*. Lettera Pastorale di S. Eminenza il Cardinale Arcivescovo, in "Rivista diocesana milanese", XXV, 1934, n. 1, pp. 18-20.

le furono attuati gli interventi per la maternità e l'infanzia [...] fu specifica del fascismo", anche in rapporto al "processo di progressiva trasformazione in senso totalitario" del regime⁷⁶. In realtà, in questo come negli altri casi, gli interventi sul campo, proprio per essere efficaci rispondendo alle esigenze del territorio, appaiono spesso lontani da una connotazione politica, "secondo l'«inerzia» tipica delle istituzioni"⁷⁷.

I problemi si rivelano anche maggiori in campo sanitario. Con gli ospedali interagiscono infatti soggetti diversi - mutue, amministrazioni comunali, strutture sanitarie dipendenti dagli enti locali o dagli istituti assicurativi - portati spesso a inevitabili contrasti. E gli ospedali, in particolare, finiscono per trovarsi in una situazione di crisi permanente, costretti ancora entro la tradizionale normativa sulle opere pie - con una diversificazione che si sarebbe delineata solo con le "Norme" del 1938 - che li obbliga a dipendere per i rimborsi ora dai Comuni ora dagli enti mutualistici, rimborsi ai quali si aggiunge solo la risorsa dei malati ammessi a pagamento. Difficile è anche il rapporto con la classe medica, che talora cerca di garantirsi una posizione vantaggiosa entro gli ospedali stessi, un controllo corporativo delle carriere, una possibilità maggiore di accedere al mercato⁷⁸.

Lo sforzo compiuto dal regime nel corso degli anni trenta - in analogia a quanto avviene nei principali paesi occidentali - incontra molteplici difficoltà, accresciute dalla mancanza di un libero confronto politico e da tutti i limiti che una *modernizzazione corporativa* porta con sé. Pur nell'inevitabile e cospicuo aumento della spesa sociale, non è dunque possibile superare il contrasto fra un'assistenza di tipo fortemente residuale e un complesso mutualistico e assicurativo imperniato invece sul mondo della produzione, anche senza considerare i suoi aspetti di discutibile razionalità. Gli italiani vedono certo un importante cambiamento, grazie anche alla politica sociale espansiva del regime, trovandosi a disporre

⁷⁶ M. Minesso, *Introduzione*, in *Stato e infanzia...*, pp. 9-28 e in particolare p. 16.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Cfr. Preti, *La modernizzazione corporativa...*, pp. 193 e ss.

dell'assistenza mutualistica e della pensione: ma in quale rapporto con le prospettive della *Social Security* anglosassone che si affermano in quegli stessi anni trenta, se non con i progetti discussi al Parlamento italiano dieci anni prima?

Il quesito non è del tutto superfluo se solo si considera tutto il campo dei bisogni scoperti, di fronte ai quali, fra età liberale e ventennio fascista, la "carità" di sempre non solo continua ma aumenta in misura notevole i propri interventi e il proprio peso. Già negli anni delle polemiche contro la riforma crispina, e quasi ignorando i tratti più ideologici di essa, le *opere* del cattolicesimo sociale s'inseriscono in quella rete di attività caritative che continua a segnare in profondità il tessuto del paese, mentre la presenza delle congregazioni religiose si era stabilmente affermata all'interno degli ospedali, degli ospizi, degli istituti per l'infanzia. Né si può dimenticare la nascita di numerose istituzioni di matrice laica e democratica, spesso legate al socialismo nascente o al primo femminismo, che svolgono un'azione di grande rilievo e non di rado anticipatrice di nuove modalità d'intervento, in una concorrenza con le realtà cattoliche che ha in genere il risultato di aumentare l'offerta dei servizi⁷⁹.

Tra la fine dell'Ottocento e il primo dopoguerra si consolidano del resto le maggiori istituzioni assistenziali, soprattutto di ricovero, di natura religiosa o privata, che diventano un elemento peculiare della geografia della beneficenza italiana. I settori più interessati sono quelli colpiti in modo più pesante dalla modernizzazione economica e dalla stessa crisi del 1929, relativamente agli anziani, ai malati cronici, ai disabili, ai minori in difficoltà: una figura come quella di Luigi Orione - continuatore di un'inesausta tradizione di *santi della carità* - acquista, nell'Italia degli anni tren-

⁷⁹ Per queste riflessioni si veda G. Rumi, *Santità sociale in Italia tra Otto e Novecento*, Torino, SEI, 1995, e sia consentito un riferimento a E. Bressan, *Carità e riforme sociali nella Lombardia moderna e contemporanea. Storia e problemi*, Milano, NED, 1998.

ta, un rilievo particolare⁸⁰. Ciò che si evidenzia è non solo l'impossibile corrispondenza fra i bisogni in crescita della società italiana e il sistema delle risposte istituzionali, ma il perdurare di un'assistenza di matrice diversa che vive accanto, e spesso insieme, a quella pubblica, senza che si avvertano soluzioni di continuità. La stessa emergenza legata alla crisi vede, accanto a una politica di soccorsi pubblici straordinari inevitabilmente lacunosa, la *crociata della carità* bandita da Pio XI con l'enciclica *Nova impendet* del 2 ottobre 1931 - dedicata esplicitamente alla crisi e alle sue conseguenze - che svolge un'opera d'indubbia rilevanza e al tempo stesso sottolinea il ruolo sociale della Chiesa e la sua vicinanza alle persone e alle famiglie in difficoltà⁸¹.

La povertà alla quale si rivolge, in tutta la penisola, l'opera delle parrocchie e degli istituti religiosi, come pure delle organizzazioni laiche, è pur sempre la medesima che si trovano di fronte le nuove strutture del regime, le Congregazioni di carità e quindi gli Eca, gli uffici assistenziali dei Comuni e delle Province: una realtà che non reclama innanzi tutto soluzioni tecnicamente moderne, quanto risposte concrete a problemi non altrimenti risolvibili. L'"intreccio" fra le politiche complessive e le dinamiche della "società civile locale" continua a rappresentare una caratteristica del sistema italiano, motivo di debolezza ma altresì di continuità degli interventi nei diversi ambiti territoriali⁸².

La contraddizione risiede piuttosto nell'impossibilità, per il fascismo, di pensare un'azione sociale che non coincida con un assorbimento nella vita dello Stato, una partecipazione delle masse

⁸⁰ Cfr. *La figura e l'opera di don Luigi Orione (1872-1940)*, Milano, Vita e Pensiero, 1994 e in generale, per quanto si vuole qui osservare, V. Paglia, *Storia dei poveri in Occidente. Indigenza e carità*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1994, pp. 345 e ss.

⁸¹ Si veda la *Lettera apostolica di S. Santità Papa Pio XI sulla crisi finanziaria, la disoccupazione, la corsa agli armamenti*, in "Rivista diocesana milanese", XXII, 1931, n. 11, pp. 559-562.

⁸² Cfr. G. Gozzini, *La povertà tra anacronismo e continuità. Proposte per un bilancio storiografico, "Passato e presente"*, XI, 1993, n. 28, pp. 55-78 e in particolare pp. 77-78.

che non sia irreggimentazione, un coinvolgimento della società civile al di fuori degli schemi del regime⁸³. D'altra parte, data la natura del regime stesso e i sempre più accentuati caratteri totalitari, è solo in questo contesto che è possibile offrire un riscontro a una progettualità sociale altrimenti destinata a tempi lunghi. Non casuale è l'immagine che viene offerta degli interventi in favore dell'infanzia e della gioventù, soprattutto nel corso degli anni trenta. Accanto alle finalità politiche e ideologiche, ne vengono infatti sottolineate, con grande entusiasmo, le funzioni sociali, trovando un indubbio riscontro da parte del mondo cattolico⁸⁴. Per la rivista dei gesuiti l'opera educativa del regime appare "vastissima" e molto benevolo è il commento sulla scuola elementare, trasformata "in un ambiente di luce e di salute fisica e morale" ben diverso dal "piatto laicismo dei regimi liberali". L'istituzione delle colonie esprime al meglio "l'idea delle provvidenze dello Stato in armonia con i supremi diritti della persona umana, in relazione con la famiglia, con la Chiesa e con la società civile"⁸⁵.

Non meno importante appare, in questo senso, il ruolo dell'Opera nazionale dopolavoro, per il riscontro quantitativo assai rilevante e per l'indubbio successo in termini non solo propagandistici ma anche di effettivo consenso, nel quadro di nuovi metodi e orari di lavoro in grado di assicurare maggiore tempo libero⁸⁶. Ma tutto questo viene ottenuto rinunciando a un'eccessiva politicizzazione, limitata per lo più a celebrazioni e ricorrenze, e

⁸³ Per questi problemi si veda soprattutto E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995 e, per una visione d'insieme, Id., *Il fascismo. Storia e interpretazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁸⁴ Si veda ad esempio M. Barbera, *La mostra nazionale delle colonie estive e dell'assistenza all'infanzia*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXVIII, 1937, vol. IV, pp. 3-11. Per un analogo apprezzamento delle politiche familiari cfr. A. Brucculeri, *Politica della famiglia*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXIX, 1938, vol. III, pp. 339-350.

⁸⁵ M. Barbera, *La mostra nazionale...*, pp. 7-9.

⁸⁶ Anche per questo si veda A. Brucculeri, *La mostra nazionale del Dopolavoro*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXIX, 1938, vol. III, pp. 224-233.

non ostacolando le diffuse forme di *Welfare* aziendale, in una sorta di normalità associativa in altri ambiti negata. Un sistema di sicurezza sociale, fascista o meno, resta lontano e comunque affidato alla diffusione della previdenza e della copertura mutualistica, al di là delle teorie sulla "giustizia sociale corporativa"⁸⁷, destinate, sul piano operativo, a tradursi in qualcosa di simile a quanto si faceva in altri paesi europei, oltre la retorica antiliberale e anticapitalistica se non oltre il "mito" della *terza via*⁸⁸. Certo il corporativismo, in un complesso rapporto fra ideologia e pratica, trova importanti riscontri nella società italiana, per quanto riguarda l'intervento e il controllo dello Stato nella vita economica e, "sul piano dei principi", per "una forte legittimazione dell'intervento pubblico nell'economia, e di converso una delegittimazione delle posizioni più rigidamente privatistiche"⁸⁹. Ma il progetto di una nuova politica assistenziale sembra appunto lontano da una traduzione operativa.

Dal mondo cattolico emergono del resto valutazioni che riflettono tale ambivalenza. Da un lato, come si è visto, vi è l'apprezzamento per una serie di provvedimenti specifici, dalle politiche scolastiche a quelle della famiglia e del lavoro, in cui i connotati ideologici e "fascisti" sono solo in parte presenti e che comunque vengono depotenziati a favore di una lettura coerente con le posizioni della Chiesa. Dall'altro vi è l'approvazione degli esiti dell'esperimento corporativo, capace di armonizzare finalmente i due termini dell'individualità e della collettività. L'economia corporativa subordinava infatti "quello dell'individuo, ossia della parte che sottostà al tutto, alla società, e quello della società" al servizio "della persona umana, posta da Dio al vertice di tutti i valori pre-

⁸⁷ G. Bottai, *Giustizia sociale corporativa*, in "Critica Fascista", n. 20, 15 ottobre 1934, p. 381-383.

⁸⁸ Cfr. G. Santomassimo, *Il mito del corporativismo. La terza via fascista*, Roma, Carocci editore, 2006.

⁸⁹ S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli editore, 2000, p. 394.

sentì"⁹⁰. Il sistema corporativo appare il punto d'arrivo di un percorso che, inaugurato dai cristiano-sociali nel XIX secolo, giunge alla "gigantesca" opera del fascismo⁹¹. Esso, assai più che i sistemi precedenti, appare in grado di attuare più agevolmente i doveri della giustizia sociale⁹²; ed è piena la sintonia con la prospettiva di conciliare *tomismo* e *corporativismo* di Gino Arias, la cui riflessione viene ampiamente ripresa, affermando che la visione tomistica, nella sua ricerca di un "ordine sociale", insiste sull'"autonomia e sulla personalità dell'individuo, ma ne richiede la subordinazione rigorosa alla società ed allo Stato"⁹³. Nel decennale della Carta del lavoro il corporativismo continua a essere visto come il mezzo più adeguato per "far prevalere i bisogni del lavoratore" rispetto agli altri elementi della produzione⁹⁴, anche se non manca la sottolineatura del "valore di fine" che solo la persona può avere⁹⁵, in implicito dissenso con le suggestioni collettivistiche e totalitarie degli ultimi anni trenta, sostenute dal *mito* e dall'*ideologia* del lavoro⁹⁶.

⁹⁰ A. Brucculeri, *L'aspetto etico delle corporazioni*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXIV, 1934, vol. III, pp. 462-475 e in particolare p. 475, e si veda anche Id., *L'aspetto religioso delle corporazioni*, ivi, vol. II, pp. 361-375.

⁹¹ Cfr. A. Brucculeri, *Dal corporativismo dei cristiano sociali al corporativismo integrale fascista*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXV, 1934, vol. I, pp. 225-237 e pp. 449-460.

⁹² A. Brucculeri, *La giustizia sociale, III*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXVII, 1936, vol. II, pp. 186-198 e in particolare p. 197.

⁹³ A. Brucculeri, *Corporativismo e tomismo*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXV, 1934, vol. III, pp. 574-585 e in particolare p. 581; e si veda anche Id., *Economia politica corporativa*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXVIII, 1937, vol. II, pp. 41-52. Su Arias e la sintesi da lui prospettata cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, pp. 200 e ss.

⁹⁴ A. Brucculeri, *Il primo decennio della Carta del lavoro*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXVIII, 1937, vol. III, pp. 245-254 e in particolare p. 250.

⁹⁵ A. Brucculeri, *La cristiana filosofia del lavoro (I)*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXIX, 1938, vol. I, pp. 481-489 e in particolare p. 484.

⁹⁶ Su questi aspetti si veda G. Parlato, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 177 e ss.

Queste affermazioni – al di là delle distinzioni che almeno a un certo punto vengono avanzate – entrano assai poco nel merito della legislazione assistenziale italiana, sulla quale anzi si erano espresse, ad esempio da parte di Romeo Vuoli, riserve più circostanziate per il suo perdurante carattere accentratore. Resta il piano del dibattito generale che, soprattutto nell'ambiente dell'Università Cattolica, si pone in diretto rapporto con il corporativismo del regime. In questa prospettiva un punto di riferimento diventa il magistero di Pio XI, che con l'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931 mette al centro dell'attenzione *l'economia del lavoro* e la stessa dimensione corporativa⁹⁷. Intervengono, in un dibattito di grande portata, Fanfani, Arias, Vuoli, lo stesso Gemelli e numerosi altri docenti di economia, di politica e di diritto, sia pure con valutazioni più complesse come quella di Francesco Vito. Se in genere si sottolinea la critica all'individualismo economico e al capitalismo che emerge nelle pagine dell'enciclica, tali da sostenere ulteriormente l'avvicinamento alla politica corporativa del regime⁹⁸, Vito appare più cauto, guardando non a caso all'esperienza americana e auspicando una riforma interna al capitalismo stesso che ne evitasse le degenerazioni, con "una diversità di accenti rispetto alle tesi dei più accesi sostenitori della battaglia antiliberale", ma in una prospettiva sempre "intenta a individuare una «terza via» che si distanziasse, tramite la riforma della struttura socioeconomica, dagli eccessi individualistici come da quelli collettivistici"⁹⁹. La prospettiva inaugurata da Achille Ratti aveva un'intenzione diversa e un respiro più ampio, offrendo la possibilità, sia pure non nell'immediato, di passare dal mito della *terza via* a una concreta idea di politica sociale, evitando quella mediazione del corporativismo di regime che su questo terreno si rivela alla fine improponibile.

⁹⁷ Cfr. A. Bruculeri, *L'economia del lavoro nella Quadragesimo Anno*, in "La Civiltà Cattolica", LXXXVI, 1935, vol. II, pp. 576-586.

⁹⁸ Cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, pp. 204 e ss.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 208.

III. Critica al capitalismo e ordine cristiano

Per quanto riguarda un quadro complessivo dell'enciclica *Quadragesimo anno* del 15 maggio 1931, esso è già stato ampiamente delineato dalla storia della teologia e in generale del cristianesimo contemporaneo, ma appare tuttavia necessario sottolinearne l'importanza decisiva per quanto riguarda lo sviluppo stesso delle politiche sociali e la valutazione che i cattolici italiani formulano in proposito. Fra l'altro, come si è accennato, non se ne colgono del tutto le potenzialità, almeno in un primo momento, che non sfuggono invece a osservatori stranieri.

Questo dipende anche dalla particolare natura di un testo che per molti versi rappresenta la prima sistemazione organica della dottrina sociale della Chiesa, a quarant'anni dalla *Rerum novarum* di Leone XIII, di cui non è soltanto "un prolungamento nella nuova situazione" proprio per il fatto di non avere "per oggetto la sola condizione operaia, bensì l'ordine sociale e economico nel suo insieme, la cui regola suprema è la giustizia sociale"¹⁰⁰, nel quadro di una trasformazione complessiva che riguarda la "cultura cattolica" e che, come ha sottolineato Agostino Giovagnoli, la distanzia sempre più dalle esperienze precedenti, sacrificandone senza dubbio aspetti importanti. Anche in questo caso, la "soluzione cattolica" della questione sociale proposta dal pontefice doveva muoversi sul difficile terreno della "terza via"¹⁰¹.

Fra luci e ombre, la *Quadragesimo anno* è un momento di svolta e, come ha scritto Roger Aubert, colpisce per "tutto ciò che c'è di nuovo e persino di audace" in rapporto ai "problemi che si

¹⁰⁰ M.D. Chenu, *La dottrina sociale della chiesa (1891-1971). Origine e sviluppo*, Brescia, Queriniana, 1977, p. 24.

¹⁰¹ A. Giovagnoli, *La cultura democristiana. Tra Chiesa cattolica e identità italiana 1918-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1991, pp. 81-87 e in particolare pp. 81-82. Per questi decisivi passaggi si veda anche R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Bologna, Il Mulino, 1979.

presentavano all'epoca"¹⁰², con non episodici "sviluppi" rispetto alla *Rerum novarum*¹⁰³, e al tempo stesso, come ha osservato Giorgio Rumi, per la "maggiore immediatezza di proposta", anche a rischio di una "contaminazione attualistica"¹⁰⁴. Un rischio che papa Ratti correva volentieri, anche a prezzo di qualche semplificazione, collocando l'enciclica in un drammatico momento di svolta della storia umana. Ed era un momento, segnato dalla grave crisi economica che faceva sempre più sentire i suoi effetti sul piano mondiale, che per il pontefice quasi impone di affrontare il necessario legame, da una parte, fra il tema dello sviluppo e quello della giustizia e, dall'altra, quello della pace, come gli anni seguenti avrebbero tragicamente dimostrato¹⁰⁵.

In questa prospettiva, del resto, l'intervento in campo economico e sociale si lega con inedita chiarezza al sistema delle relazioni internazionali – di cui sono parte integrante i rapporti fra il centro e le varie periferie del mondo, che almeno da Roma appaiono sempre più vicine – all'interno del quale la Santa Sede intende svolgere un ruolo peculiare e senz'altro diverso rispetto a quello delle potenze europee, com'era apparso chiaro fin dagli anni del primo conflitto mondiale. *L'ordine sociale e l'ordine interna-*

¹⁰² R. Aubert, *L'insegnamento dottrinale di Pio XI*, in *Pio XI nel trentesimo della morte (1939-1969). Raccolta di studi e di memorie*, a cura dell'Ufficio Studi Arcivescovile di Milano, Milano, Opera Diocesana per la preservazione e diffusione della fede, 1969, pp. 207-259 e in particolare p. 245.

¹⁰³ P. Pecorari, *Sviluppi. Il magistero sociale della Chiesa da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, in Id., *Il solidarismo possibile*, Torino, SEI, 1995, pp. 69-82 e in particolare p. 84.

¹⁰⁴ G. Rumi, *Il magistero e il moderno. Tre Encicliche sociali: 1891, 1931, 1987*, in *Cultura, Etica e Finanza. A cento anni dalla Rerum Novarum. Continuità, modernizzazione, etica del progresso*, a cura di G. Galli, Milano, NED, 1991, pp. 13-30 e in particolare p. 19.

¹⁰⁵ Per il ruolo svolto dal pontefice, nel quadro soprattutto degli anni trenta, si vedano Y. Chiron, *Pio XI. Il papa dei Patti Lateranensi e dell'opposizione ai totalitarismi*, trad. it. Cinisello Balsamo, San Paolo, [2006] e ora, per una fondamentale messà a punto, E. Fattorini, *Pio XI, Hitler e Mussolini. La solitudine di un papa*, Torino, Einaudi, 2007.

zionale diventano, da ora in poi, elementi inscindibili dell'affronto della situazione da parte del magistero pontificio, in una prospettiva che si distende fino ai recenti scenari della globalizzazione. Si tratta di un elemento che dal magistero dei papi del XX secolo avrebbe trovato un ulteriore riscontro nei documenti del Concilio Vaticano II e in particolare nella *Gaudium et spes*¹⁰⁶.

La prima riflessione da fare riguarda un aspetto della *Quadragesimo anno* molto noto ma forse considerato in modo troppo parziale, di cui invece vanno svolte le successive e ulteriori implicazioni anche per quanto riguarda il rapporto fra pubblico e privato nel campo dell'assistenza. Si tratta appunto della "novità" legata all'"esplicita enunciazione" del principio di *sussidiarietà*¹⁰⁷, solo indirettamente presente nella *Rerum novarum* in relazione all'antiorità della famiglia rispetto allo Stato e alla stessa società civile, "perché – come si esprimeva il documento di Leone XIII – essendo il consorzio domestico logicamente e storicamente anteriore al civile, anteriori altresì e più naturali ne debbono essere i diritti e i doveri"¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Si vedano, per un esame di questo problema, G. Rumi, *Il Concilio Vaticano II e il sistema delle relazioni internazionali*, in *Le deuxième Concile du Vatican (1959-1965). Actes du colloque organisé par l'École française de Rome en collaboration avec l'Université de Lille III, l'Istituto per le scienze religiose de Bologne et le Dipartimento di studi storici del Medioevo e dell'età contemporanea de l'Università di Roma-La Sapienza* (Roma, 28-30 mai 1986), Roma, École française de Rome, 1989, pp. 745-754 e A. Canavero, *I papi e la pace nel ventesimo secolo*, in *Pacem in terris. Tra azione diplomatica e guerra globale*, a cura di A. Giovagnoli, Milano, Guerrini e Associati, 2003, pp. 41-61.

¹⁰⁷ G. Feliciani, *Il pensiero della Chiesa*, in *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, a cura di G. Vittadini. Prefazione di G. Sapelli, Milano, Guerrini e Associati, 2007, pp. 65-80 e in particolare pp. 66-67.

¹⁰⁸ *Rerum novarum*, n.10 (per il testo delle encicliche si vedano *Tutte le encicliche dei sommi pontefici*. Raccolte e annotate da Eucardio Momigliano e Gabriele M. Casolari per i pontefici Paolo VI e Giovanni Paolo II, 2 voll., Milano, Dall'Oglio, 1990, VII ed., e *Le encicliche sociali. Dalla Rerum nova-*

La "novità" presente nel testo del 1931 è legata infatti alla lunga riflessione svolta dal pensiero sociale cattolico in ambito tedesco, in particolare dal gesuita padre Gustav Gundlach, e fatta propria da chi è in larga misura l'"estensore materiale" dell'enciclica, Oswald von Nell-Breuning, a sua volta gesuita¹⁰⁹, autore di un ampio commento al testo¹¹⁰. All'interno del magistero pontificio in generale e di Pio XI in particolare, la *sussidiarietà* appare strettamente legata da un lato all'idea di *bene comune*, ripresa da Pio XII e sviluppata poi da Giovanni XXIII¹¹¹, e dall'altro alla *solidarietà* e al sistema della protezione sociale, nell'ordine interno degli Stati e appunto in quello internazionale¹¹²; ed è importante cogliere i passaggi che conducono papa Ratti a questi originali risultati.

È innanzi tutto la situazione complessiva a essere cambiata nei decenni successivi alla *Rerum novarum* e su di essa sono chiamati a interrogarsi, individuando nuove vie per l'apostolato, i "figli" dell'Azione cattolica, quei laici ai quali, nella visione di Pio XI, è affidata, sotto la loro responsabilità, la testimonianza cristiana

rum alla Centesimus annus [introduzione generale e prefazioni di Franco Pierini, indici di Diego Brunetti-Berselli], Torino, Edizioni Paoline, 2004).

¹⁰⁹ Per utili indicazioni su questi apporti si veda L. Cappelletti, *L'imperialismo internazionale del denaro. Pio XI e la Quadragesimo anno*, in "30Giorni", XIX, 2001, n. 12, pp. 56-60.

¹¹⁰ Si veda, nell'edizione inglese, O. von Nell-Breuning, *Reorganization of Social Economy. The Social Encyclical developed and explained*. English edition prepared by Bernard W. Dempsey, New York-Milwaukee-Chicago, The Bruce Publishing Company, 1936. Per il ruolo svolto da Nell-Breuning, cfr. J. Schasching, *Zeitgerecht - zeitbedingt. Nell-Breuning und die Sozialenzyklika Quadragesimo anno nach dem Vatikanischen Geheimarchiv*, Bornheim, Ketteler, 1994.

¹¹¹ Cfr. W. Weber, *Società e stato, problemi della chiesa*, in *Storia della chiesa diretta da H. Jedin*, vol. X/1, *La chiesa nel ventesimo secolo 1914-1975*. Prefazione all'edizione italiana di L. Mezzadri, Milano, Jaca Book, 1980, pp. 164-197.

¹¹² Si veda, per una ricostruzione d'insieme, M. Toso, *Welfare society. La riforma del Welfare. L'apporto dei pontefici*, Roma, LAS, 2003.

nella storia¹¹³. Il mutamento è segnato in particolare dalla dilatazione del capitalismo industriale "per tutto il mondo", al punto da "invadere e penetrare anche nelle condizioni economiche e sociali di quelli che si trovano fuori della sua cerchia"¹¹⁴. Si è giunti in tal modo a un'inedita "concentrazione della ricchezza"¹¹⁵, che costituisce da una parte la "nota specifica della economia contemporanea" e dall'altra il "frutto naturale di quella sfrenata libertà di concorrenza che lascia sopravvivere solo i più forti, cioè, spesso i più violenti nella lotta e i meno curanti della coscienza"¹¹⁶.

Da questo punto di vista appare chiara la differenza di vedute sul tema stesso della proprietà rispetto alla *Rerum novarum*, che non sarebbe sfuggita a un giudizio attento del mondo protestante come quello di Reinhold Niebuhr, che pur fonda il rapporto fra amore cristiano ed eguaglianza sociale su una base diversa rispetto a quella del diritto naturale¹¹⁷. Afferma infatti il teologo evangelico: "Sarebbe difficile negare la differenza di accento in queste due encicliche. Una certa storia sociale piuttosto tragica della civiltà occidentale spiega questa differenza e si può essere tentati di chiedersi se qualcosa di questa storia avrebbe potuto essere evitato se la prima enciclica avesse contenuto la saggezza della seconda". Si tratta appunto di una "differenza di saggezza sociale determinata da diverse esperienze sociali", che prova che l'"applicazione di principi generali a situazioni particolari richiede non soltanto l'applicazione di regole generali a casi e persone particolari, ma anche a epoche particolari e a particolari tipi di istituzioni generali. L'istituzione della «proprietà» non è una ma è molteplice. La proprietà della terra può significare il potere del proprietario terriero

¹¹³ *Quadragesimo anno*, n. 97.

¹¹⁴ *Quadragesimo anno*, n. 103.

¹¹⁵ *Quadragesimo anno*, n. 105.

¹¹⁶ *Quadragesimo anno*, n. 107.

¹¹⁷ R. Niebuhr, *Fede e storia. Studio comparato della concezione cristiana e della concezione moderna della storia*, Bologna, Il Mulino, 1966, pp. 242-247 (R. Niebuhr, *Faith and History. A Comparison of Christian and Modern Views of History*, New York, Charles Scribner's Sons, 1949).

sul contadino e può significare la sicurezza del contadino sulla propria terra. La proprietà dell'industria può significare potere disordinato e può significare il diritto di un genio inventivo a trarre profitto dalle sue invenzioni". Esistono in effetti "meno principi particolari di giustizia «eternamente validi» di quanto affermi la maggior parte delle teorie basate sulla legge naturale"¹¹⁸.

In ogni caso l'enciclica, come ha osservato Pecorari in modo del tutto convincente, propone una "lettura più restrittiva" del diritto di proprietà, accentuandone la *ratio socialis*, non tanto come "ipoteca sociale" quanto piuttosto come "finalizzazione sociale". Il testo pone così "le precondizioni teoriche" per gli approfondimenti successivi del magistero stesso, dalla *Mater et magistra* del 1961 in poi, "sul carattere transitorio delle forme storiche in cui la proprietà si esprime"¹¹⁹, rifiutando allo stesso modo le visioni ideologiche del "collettivismo" e dell'"individualismo"¹²⁰. Anche in ragione del fatto che la storia prova come "al pari degli altri elementi della vita sociale, la proprietà non sia affatto immobile", la pubblica autorità "può con maggior cura specificare, considerata la vera necessità del bene comune e tenendo sempre innanzi agli occhi la legge naturale e divina, che cosa sia lecito ai possidenti e che cosa no, nell'uso dei propri beni"¹²¹.

Le parole del pontefice non appaiono mai di circostanza, visto che si aggiunge la denuncia di un potere "più che mai dispotico" esercitato da "quelli che, tenendo in pugno il danaro, la fanno da padroni", da veri "distributori del sangue stesso, di cui vive l'organismo economico" e avendo "in mano, per così dire, l'anima dell'economia, sicché nessuno, contro la loro volontà, potrebbe nemmeno respirare"¹²², in un ormai evidente squilibrio fra *capitale*

produttivo e capitale finanziario, "forma del potere emergente"¹²³. La concentrazione "di ricchezza e di potenza genera tre specie di lotta per il predominio: dapprima si combatte per la prevalenza economica; di poi si contrasta accanitamente per il predominio sul potere politico, per valersi delle sue forze e della sua influenza nelle competizioni economiche; infine si lotta tra gli stessi Stati, o perché le nazioni adoperano le loro forze e la potenza politica a promuovere i vantaggi economici dei propri cittadini, o perché applicano il potere e le forze economiche a troncane le questioni politiche sorte fra le nazioni"¹²⁴.

Va rilevato come una delle più "funeste conseguenze" riguardi a sua volta le relazioni internazionali, poiché da "una stessa fonte" sgorga in effetti "una doppia corrente: da una parte, il nazionalismo o anche l'imperialismo economico; dall'altra, non meno funesto ed esecrabile, l'internazionalismo bancario o imperialismo internazionale del denaro, per cui la patria è dove si sta bene"¹²⁵. La stessa condanna del comunismo s'iscrive in tale prospettiva mondiale, in un tragico rovesciamento delle parti che ha portato alle "stragi spaventose" e alle "rovine" in "vastissimi paesi dell'Europa Orientale e dell'Asia"¹²⁶, all'interno di un disegno che - dalla Russia al Messico - sembra agli occhi del pontefice orientato alla distruzione del cristianesimo¹²⁷.

Dalla considerazione dei problemi del momento, aggravati dalla crisi successiva al 1929, lo sguardo si volge allo scenario futuro, quello che avrebbe sempre più segnato gli anni trenta verso un conflitto politico generalizzato e di contesa dei grandi spazi economici. Pio XI è il papa della denuncia della *statolatria*, già a partire

¹¹⁸ Niebuhr, *Fede e storia...*, p. 244.

¹¹⁹ Pecorari, *Sviluppi...*, pp. 73-74.

¹²⁰ L. Negri, *Il magistero sociale della Chiesa*, Milano, Jaca Book, 1994, p. 132.

¹²¹ *Quadragesimo anno*, n. 49.

¹²² *Quadragesimo anno*, n. 106.

¹²³ S. Beretta, *Chiesa e crisi finanziaria, il monito della dottrina sociale*, in "Vita e Pensiero", XCI, 2008, n. 6, pp. 37-41 e in particolare p. 38.

¹²⁴ *Quadragesimo anno*, n. 108.

¹²⁵ *Quadragesimo anno*, n. 109.

¹²⁶ *Quadragesimo anno*, n. 112.

¹²⁷ Si veda E. Apiciti, *Pio XI, regimi totalitaristici e concordati*, in Achille Ratti - *Papa Pio XI nel 150° anniversario della nascita*, a cura di F. Cajani, "i Quaderni della Brianza", XXXI, 2008, n. 170, pp. 11-39.

dalla condanna dell'*Action française* - una posizione di cui Emma Fattorini ha messo in evidenza il valore profetico, soprattutto perché legata a motivazioni ultimamente religiose¹²⁸ - e al tempo stesso di un rapporto perverso fra politica ed economia, in cui quest'ultima determina l'azione degli Stati, diventando strumento di un conflitto a livello planetario. È un motivo di profonda critica richiamato quarant'anni dopo da Paolo VI nella *Populorum progressio*, parlando dei rischi di una finanza incontrollata e non rispettosa dei diritti dei popoli, nel quadro di quella che oggi potrebbe essere definita una malintesa globalizzazione: un "liberalismo senza freno" non può che condurre alla "dittatura a buon diritto denunciata da Pio XI come generatrice dell'«imperialismo internazionale del denaro»"¹²⁹.

Nella *Quadragesimo anno* si arriva comunque a due ordini di conseguenze, di cui occorre sottolineare la portata e il peso che hanno avuto nel magistero successivo. Si tratta, come si è accennato, del nuovo ruolo attribuito allo Stato, non più semplicemente regolatore ma a pieno titolo protagonista della vita economica e sociale, e dell'apertura alla cooperazione internazionale.

Sul primo aspetto, le parole dell'enciclica sono chiarissime, anche in rapporto a una situazione storica irrimediabilmente mutata che reclama un intervento innanzi tutto in rapporto alle istituzioni: "E quando parliamo di riforma delle istituzioni, pensiamo primieramente allo Stato, non perché dall'opera sua si debba aspettare tutta la salvezza, ma perché, per il vizio dell'individualismo [...] le cose si trovano ridotte a tal punto, che abbattuta e quasi estinta l'antica ricca forma di vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato"¹³⁰. Come ha sottolineato Giorgio Rumi, lo Stato è ormai la "vera chiave di volta del vivere sociale, e non più cornice mondana ultima, coronamento di una forte, autonoma

¹²⁸ Cfr. Fattorini, *Pio XI, Hitler e Mussolini...*, pp. 24-28.

¹²⁹ *Populorum progressio*, n. 26, che riprende il n. 109 della *Quadragesimo anno*.

¹³⁰ *Quadragesimo anno*, n. 79.

struttura di individui, famiglie, ceti, luoghi e corpi particolari. Da regolatore a protagonista, speranze e timori si caricano su di esso"¹³¹.

L'intervento dello Stato appare tanto più urgente perché lo sviluppo recente dell'economia impedisce in sé un'equa distribuzione della ricchezza prodotta, che non può non contemplare, da un punto di vista cristiano, l'"elevazione del proletario"¹³², mentre al contrario si è accentuato "il grande squilibrio fra i pochi straricchi e gli innumerevoli indigenti"¹³³. Pio XI era stato sempre fermissimo nel rivendicare la possibilità di un controllo della proprietà - mutevole, come si è accennato, nelle sue espressioni storiche - e anzi, nel non dimenticato discorso agli universitari cattolici italiani del 18 dicembre 1927, aveva rivendicato il ruolo e il valore preminente della politica, indicando nella *carità politica* il mezzo per la realizzazione della giustizia¹³⁴, che in questo senso - come sottolinea Chenu - va oltre le tradizionali nozioni di giustizia commutativa e distributiva, poiché appunto "il bene comune, indiviso e trascendente, irriducibile alla somma dei beni privati degli individui" è, secondo la definizione di San Tommaso, "più divino"¹³⁵.

Se nella riflessione cattolica degli anni trenta è consueta la riaffermazione della funzione sociale della proprietà, con l'accento decisamente posto sul momento della distribuzione intesa come una sorta di restituzione, è indubbio che nell'enciclica si trovano numerose ed esplicite indicazioni in tal senso: "È necessario dunque con tutte le forze procurare che in avvenire i capitali guadagnati non si accumulino se non con equa proporzione presso i ricchi, e si distribuiscano con una certa ampiezza fra i prestatori di opera" perché possano sostenere i "pesi della famiglia" e finalmente uscire da un'"incerta sorte di vita"¹³⁶. L'obiettivo è quello della realizzazione di un'"economia sociale", che giunga finalmen-

¹³¹ Rumi, *Il Magistero e il moderno...*, p. 22.

¹³² *Quadragesimo anno*, n. 61.

¹³³ *Quadragesimo anno*, n. 60.

¹³⁴ Cfr. Chenu, *La dottrina sociale...*, pp. 23-27.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 25.

¹³⁶ *Quadragesimo anno*, n. 63.

te a un'equilibrata distribuzione di "tutti i beni che si possono apprestare con le forze e i sussidi della natura, con l'arte tecnica, con la costituzione sociale del fatto economico; i quali beni debbono essere tanti quanti sono necessari sia a soddisfare ai bisogni e alle oneste comodità, sia [a] promuovere tra gli uomini quella più felice condizione di vita, che, quando la cosa si faccia prudentemente, non solo non è d'ostacolo alla virtù, ma grandemente la favorisce"¹³⁷.

È importante osservare come nel 1937, con l'enciclica *Divini Redemptoris*, venga, su questo presupposto richiamato nel medesimo paragrafo, affermata l'urgenza non soltanto di un adeguato livello salariale, ma di un sistema di assicurazioni sociali, poiché "non si può dire di aver soddisfatto alla giustizia sociale se gli operai non hanno assicurato il proprio sostentamento e quello delle proprie famiglie con un salario proporzionato a questo fine; se non si facilita loro l'occasione di acquistare qualche modesta fortuna, prevenendo così la piaga del pauperismo universale; se non si prendono provvedimenti a loro vantaggio, con assicurazioni pubbliche e private, per il tempo della loro vecchiaia, della malattia o della disoccupazione"¹³⁸. La sottolineatura dell'importanza del benessere anche materiale viene qui esplicitata rispetto alla *Quadragesimo anno*, ma per Nell-Breuning in essa era già presente l'indicazione del "welfare" come obiettivo dell'economia stessa, chiamata appunto a rispondere ai bisogni materiali per una *più fe-*

*lice condizione di vita*¹³⁹. A questa medesima esigenza aveva cercato di rispondere, come si è visto, l'enciclica *Nova impendet* del 1931, scritta per sollecitare una risposta ai bisogni materiali provocati dalla crisi economica con una "crociata di pietà e di amore e anche di sacrificio" in favore dei più deboli¹⁴⁰.

Lo Stato ha un ruolo fondamentale, essendo chiamato a "mettere ogni cura per creare quelle condizioni materiali di vita senza cui un'ordinata società non può sussistere, e per fornire lavoro specialmente ai padri di famiglia e alla gioventù", evitando una sproporzionata accumulazione di ricchezze che va a danno di tutti¹⁴¹. Occorre favorire in un certo senso un ritorno del capitale a coloro che lo hanno prodotto: "Oggi più che mai la gravissima crisi mondiale esige che coloro che dispongono di fondi enormi, frutto del lavoro e del sudore di milioni di cittadini, abbiano sempre davanti agli occhi il bene comune e siano intenti a promuoverlo quanto più è possibile"¹⁴².

All'interno di una prospettiva legata appunto a un esame della realtà contemporanea, si colloca un ulteriore elemento di novità della *Quadragesimo anno*, che prospetta il necessario intervento dello Stato, da una parte, in una inderogabile prospettiva di solidarietà e, dall'altra, in relazione alla dinamica della società e in una funzione di aiuto o *subsidium*. La prima motivazione dell'intervento statale è infatti legata alla storia stessa, prima richiamata: l'affermazione dell'*individualismo* ha fatto dello Stato quasi l'unico interlocutore di una società atomizzata¹⁴³. E se è altrettanto vero e "dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono compiere se non dalle grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole", deve tuttavia "restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò

¹³⁹ Nell-Breuning, *Reorganization of Social Economy...*, p. 87.

¹⁴⁰ Cfr. *Nova impendet* (senza numerazione).

¹⁴¹ Cfr. *Divini Redemptoris*, n. 75.

¹⁴² *Divini Redemptoris*, n. 76.

¹⁴³ Cfr. *Quadragesimo anno*, n. 79.

¹³⁷ *Quadragesimo anno*, n. 76. Si riprende, ma con altra intensità e giungendo a legittimare la ricerca di un benessere diffuso, quanto aveva affermato Leone XIII, alla luce della considerazione che "il lavoro degli operai è quello che forma la ricchezza nazionale": "È quindi giusto che il governo s'interessi dell'operaio, facendo sì che egli partecipi in qualche misura di quella ricchezza che esso medesimo produce, cosicché abbia vitto, vestito e un genere di vita meno disagiato. Si favorisca dunque al massimo ciò che può in qualche modo migliorare la condizione di lui, sicuri che questa provvidenza, anziché nuocere a qualcuno, gioverà a tutti, essendo interesse universale che non rimangano nella miseria coloro da cui provengono vantaggi di tanto rilievo" (*Rerum novarum*, n. 27).

¹³⁸ Cfr. *Divini Redemptoris*, n. 52, in riferimento a *Quadragesimo anno*, n. 76.

che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle¹⁴⁴. Il punto successivo dell'enciclica ne desume un'indicazione coerente: "Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato, rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità"¹⁴⁵.

È qui che si collocano prima le indicazioni sull'opportunità di ricostituire le *corporazioni professionali*¹⁴⁶ e poi, con un'*aggiunta* dovuta allo stesso pontefice¹⁴⁷, le riflessioni sull'ordinamento corporativo italiano¹⁴⁸. Queste ultime possono essere viste, come ha rilevato Rumi, alla stregua di un'approvazione del "modello corporativo" come "soluzione istituzionale" in quei primi anni trenta, quando un'ipotesi come quella del *New Deal* "è evidentemente fuori dall'orizzonte del possibile"¹⁴⁹, ed espressione di quel "cenno di benevola attenzione" a cui si sarebbe riferito lo stesso pontefi-

¹⁴⁴ *Quadragesimo anno*, n. 80.

¹⁴⁵ *Quadragesimo anno*, n. 81. Su questo aspetto si veda soprattutto Nell-Breuning, *Reorganization of Social Economy...*, pp. 206-209 e, per una puntuale riflessione, F. Citterio, *Sussidiarietà e dottrina sociale della Chiesa*, in "Vita e Pensiero", LXXXII, 1999, n. 3, pp. 233-243.

¹⁴⁶ Cfr. *Quadragesimo anno*, nn. 83-88.

¹⁴⁷ Si veda Cappelletti, *L'imperialismo internazionale...*, anche per un riferimento alla documentazione in proposito; e cfr. Schasching, *Zeitgerecht...*, pp. 77-80.

¹⁴⁸ Cfr. *Quadragesimo anno*, nn. 92-96.

¹⁴⁹ Rumi, *Il Magistero e il moderno...*, p. 22.

ce¹⁵⁰, trovando non pochi riscontri anche in ambienti cattolicesimo francese, in cui hanno spazio sia l'idea di una diversità del fascismo rispetto al nazismo sia la simpatia per lo stesso modello corporativo¹⁵¹.

Nel complesso le formulazioni dell'enciclica appaiono però difficilmente interpretabili come un appoggio incondizionato all'organizzazione corporativa e sindacale del regime, anche senza considerare lo scontro in atto sulle organizzazioni giovanili dell'Azione cattolica e le dure parole di condanna contenute nell'enciclica *Non abbiamo bisogno*, pubblicata poco dopo, il 29 giugno 1931¹⁵². In ogni caso le valutazioni della *Quadragesimo anno* risultano ben poco gradite agli ambienti fascisti, anche perché in essa non si manca di sottolineare gli aspetti critici del nuovo ordinamento e la sua distanza dalla dottrina sociale cattolica. Il problema maggiore è che la corporazione stessa possa essere subordinata a *intenti politici*, proprio nel caso italiano, poiché il pontefice non esita ad aggiungere: "Per non trascurare nulla in argomento di tanta importanza [...] dobbiamo pur dire che vediamo non mancare chi teme che lo Stato si sostituisca alle libere attività invece di limitarsi alla necessaria e sufficiente assistenza ed aiuto, che il nuovo ordinamento sindacale e corporativo abbia carattere eccessivamente burocratico e politico, e che, nonostante gli accennati vantaggi generali, possa servire a particolari intenti politici piuttosto che all'avviamento ed inizio di un migliore assetto sociale"¹⁵³. Il commento di Nell-Breuning, nel capitolo dedicato appunto alla *Corporate Co-operation*, è molto chiaro: il naturale sviluppo di questi

¹⁵⁰ Giovagnoli, *La cultura democristiana...*, p. 81.

¹⁵¹ Cfr. D. Menozzi, *La dottrina del regno sociale di Cristo tra autoritarismo e totalitarismo*, in *Cattolicesimo e totalitarismo. Chiese e culture religiose tra le due guerre mondiali (Italia, Spagna, Francia)*, a cura di D. Menozzi e R. Moro, Brescia, Morcelliana, 2004, pp. 17-55 e in particolare pp. 29-32.

¹⁵² Sul grave conflitto fra Chiesa e regime, cfr. M. C. Giuntella, *I fatti del 1931 e la formazione della "seconda generazione"*, in *I cattolici tra fascismo e democrazia*, a cura di P. Scoppola e F. Traniello, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 183-223.

¹⁵³ *Quadragesimo anno*, n. 96.

gruppi sociali e professionali è incompatibile con la negazione, da una parte, della loro libertà e autonomia e, dall'altra, di un principio universalistico¹⁵⁴. Individualismo e centralismo restano nemici di quei principi di San Tommaso da cui "Pius XI derives the order of corporate society"¹⁵⁵, al cui interno capitale e lavoro possono finalmente offrire il loro comune contributo "to the welfare of society"¹⁵⁶.

Alla fine del decennio Jacques Maritain avrebbe insistito in modo particolare su questo aspetto, sulla rivista "Foreign Affairs" di New York: la *Quadragesimo anno* viene definita "documento principalissimo" per la "restaurazione dell'ordine sociale, dove il Papa mette in luce le radici morali e sociali dei mali odierni". Dopo aver criticato "l'individualismo, il liberalismo manchesteriano, il socialismo e il comunismo", il pontefice traccia appunto "il programma di un rinnovamento sociale che postula in verità la fine del profitto capitalistico e [...] fondato sull'organizzazione dei «corpi» professionali e sull'avanzamento del proletariato mediante l'accesso alla proprietà. Si noti bene che gli «ordini» o «corpi professionali» di cui parla questa enciclica sono una cosa tutta diversa dalle «corporazioni» degli Stati totalitari. Queste sono degli organi dello Stato, e lo Stato stesso si dice allora corporativo; quella invece raccomandata dall'Enciclica è solo una economia corporativa, e così la corporazione come il sindacato vi sono concepiti come essenzialmente fondati sulla libertà di associazione e come dotati di tutta l'autonomia compatibile con le esigenze del bene comune"¹⁵⁷.

Non meno importante è il riflesso sull'orizzonte mondiale: se "l'unità della società umana non può fondarsi nella opposizione di classe, così il retto ordine dell'economia non può essere abbandonato alla libera concorrenza delle forze", dalla quale "come da fon-

¹⁵⁴ Cfr. Nell-Breuning, *Reorganization of Social Economy...*, pp. 210-242.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 224.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 232.

¹⁵⁷ J. Maritain, *La Chiesa cattolica e il progresso sociale*, in Id., *Ragione e ragioni. Saggi sparsi*. Introduzione di Vittorio Possenti, Milano, Vita e Pensiero, 1982, pp. 227-249 e in particolare pp. 240-241 (J. Maritain, *The Catholic Church and Social Progress*, in "Foreign Affairs", 1° luglio 1939).

te avvelenata, sono derivati tutti gli errori della scienza economica individualistica". Si rende dunque inevitabile un *principio direttivo* per il sistema economico, basato sulla *giustizia sociale* e la *carità sociale*, alla luce dell'urgenza che "l'economia torni a regolarsi secondo un vero ed efficace suo principio direttivo. Ma tale ufficio molto meno può essere preso da quella supremazia economica, che in questi ultimi tempi è andata sostituendosi alla libera concorrenza; poiché, essendo essa una forza cieca e una energia violenta, per diventare utile agli uomini ha bisogno di essere sapientemente frenata e guidata. Si devono quindi ricercare più alti e più nobili principi da cui questa egemonia possa essere vigorosamente e totalmente governata: e tali sono la giustizia e la carità sociali. Perciò è necessario che alla giustizia sociale si ispirino le istituzioni dei popoli, anzi di tutta la vita della società; e più ancora è necessario che questa giustizia sia davvero efficace, ossia costituisca un ordine giuridico e sociale a cui l'economia tutta si conformi. La carità sociale poi deve essere come l'anima di questo ordine"¹⁵⁸. In uno scenario di crescente, ma non regolata e quindi gravida di pericoli, mondializzazione dell'economia, "conviene che le varie nazioni, unendo propositi e forze insieme, giacché nel campo economico stanno in mutua dipendenza e debbono aiutarsi a vicenda, si sforzino di promuovere con sagge convenzioni e istituzioni una felice cooperazione di economia internazionale"¹⁵⁹. Pio XI continua in questo la politica del suo predecessore di evidente ostilità alla logica dell'imperialismo, come dimostra la sua costante attenzione all'Oriente e in particolare alla Cina¹⁶⁰.

È un orizzonte forse lontano dalla democrazia in quel contesto possibile o da una risposta alla crisi avvicinabile al *New Deal*, ma certo è la denuncia lucida e coerente della situazione, destinata a influenzare in profondità le scelte e gli insegnamenti successivi

¹⁵⁸ *Quadragesimo anno*, n. 89.

¹⁵⁹ *Quadragesimo anno*, n. 90.

¹⁶⁰ Cfr. J. Charbonnier, *Vaticano e Cina dal 1932 al 1952*, in *Roma e Pechino. La svolta extraeuropea di Benedetto XV*, a cura di A. Giovagnoli, Roma, Studium, 1999, pp. 261-273.

del pontificato, all'insegna di un attento realismo. Se si coglie il carattere inderogabile dell'intervento dello Stato, all'interno di un sistema economico ormai incapace di equilibrio e di equità, esso viene ricondotto appunto al suo carattere sussidiario e quindi di per sé rispettoso delle "reti sociali"¹⁶¹; se si spende una parola in merito all'esperimento corporativo del regime fascista, se ne evidenzia subito la contraddizione insanabile, quella della sua natura irrimediabilmente statalista e quindi destinata a mortificare le risorse e le iniziative della società.

Tutto questo ha ricadute di grande importanza sui sistemi di protezione sociale all'interno degli Stati e sulla giustizia internazionale, al centro del dibattito di allora e di oggi. Il principio di sussidiarietà formulato dalla *Quadragesimo anno* costituisce un punto di partenza e di riferimento irrinunciabile proprio perché - lungi dal rappresentare una sorta di compromesso fra intervento pubblico e iniziativa privata - non nega la necessità della tutela pubblica del benessere, di quella *felice condizione di vita*¹⁶² e di quella *felice cooperazione di economia internazionale*¹⁶³ da rendere possibile in ogni situazione.

Il pontefice successivo, Pio XII, che pure non dedica un'enciclica particolare alla dottrina sociale, riprende in modo significativo i temi già svolti nella *Quadragesimo anno* già nei radiomessaggi pronunciati negli anni della seconda guerra mondiale e destinati ad avere una vastissima eco: funzione sociale della proprietà privata, centralità del lavoro, riconoscimento della famiglia. È il tema del radiomessaggio di Pentecoste del 1941, nel ricordo del cinquantesimo anniversario della *Rerum novarum*, che viene riletta come un invito fatto allo Stato a non essere semplicemente il difensore della libertà attraverso le norme giuridiche, ma ad adot-

¹⁶¹ P. Donati, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in *Che cosa è la sussidiarietà...*, pp. 27-50 e in particolare p. 44.

¹⁶² Cfr. *Quadragesimo anno*, n. 76.

¹⁶³ Cfr. *Quadragesimo anno*, n. 90.

tare una più larga politica sociale e a introdurre un nuovo diritto del lavoro¹⁶⁴.

Il ruolo dello Stato - si aggiunge nel *Radiomessaggio di Natale* del 1942 - resta al tempo stesso decisivo per garantire il *bene comune*, che si traduce in "quelle esterne condizioni, le quali sono necessarie all'insieme dei cittadini per lo sviluppo delle loro qualità e dei loro uffici, della loro vita materiale, intellettuale e religiosa" in quanto, ed è una precisazione interessante, "le forze e le energie della famiglia e di altri organismi, a cui spetta una naturale precedenza, non bastano". L'obiettivo è quello di consentire alle persone e alle comunità di raggiungere i propri scopi, che evidentemente non possono essere assicurati dallo spontaneo equilibrio delle forze in gioco: "In una concezione sociale, pervasa e sanzionata dal pensiero religioso, l'operosità dell'economia e di tutti gli altri campi della cultura rappresenta una universale nobilissima fucina di attività, ricchissima nella sua varietà, coerente nella sua armonia, dove l'uguaglianza intellettuale e la differenza funzionale degli uomini conseguono il loro diritto ed hanno adeguata espressione; in caso diverso si deprime il lavoro e si abbassa l'operaio"¹⁶⁵. L'intervento statale è dunque "legittimato", come osserva Guido Gonella sottolineando la continuità con la *Quadragesimo anno*, "dalla necessità di garantire che la proprietà non finisca per violare con il suo strapotere la libertà dell'uomo, come spesso avviene nel sistema di concentrazione delle ricchezze già descritto da Pio XI". Dal momento che nella concreta realtà economica "l'individuo - né da solo e spesso neppure coalizzato - non ha la possibilità di fronteggiare validamente la servitù imposta dal capitalismo che

¹⁶⁴ Si veda *Il cinquantesimo della "Rerum novarum"* (1 giugno 1941). *Uso dei beni materiali - Il Lavoro - La famiglia*, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, Milano, Vita e Pensiero, 1941-1961, vol. III, pp. 105-119.

¹⁶⁵ Si vedano *Il Radiomessaggio Natalizio al mondo* (24 dicembre 1942), ivi, vol. IV, p. 325-346 e qui *Testo del messaggio del Sommo Pontefice Pio XII per il Natale del 1942*, in G. Gonella, *Principi di un ordine sociale. Note ai messaggi di S. S. Pio XII*, Città del Vaticano, Edizioni Civitas Gentium-Tipografia Poliglotta Vaticana, 1944, pp. 291-309 e in particolare p. 296.

nelle sue imprese accumulatrici di ricchezze è stato talora agevolato dai monopoli tecnici e naturali, la Chiesa – pur sempre insistendo sull'azione suppletiva e non sostitutiva dello Stato in materia economica – ammette un intervento statale diretto a pubblicizzare quei beni che in mano dei privati possono essere strumento di sopraffazione e di asservimento”¹⁶⁶. Su questo aspetto Pio XII sarebbe tornato, in una altrettanto interessante continuità, nel radiomessaggio natalizio del 1955: se non sono in discussione il primato della famiglia e la tutela della proprietà quale fondamento della “libera sistemazione della persona”, tuttavia “le comunità minori e lo Stato debbono poter intervenire come fattori complementari di sicurezza”, in un quadro storico che ormai lo esige¹⁶⁷.

L'orizzonte è quello della difesa “della dignità e diritti della persona umana” nel periodo più buio della guerra e delle dittature: “Chi vuole che la stella della pace spunti e si fermi sulla società, concorra da parte sua a ridonare alla persona umana la dignità concessa da Dio fin dal principio; si opponga all'eccessivo aggruppamento degli uomini, quasi come masse senz'anima; alla loro inconsistenza economica, sociale, politica, intellettuale e morale”. Tra i “fondamentali diritti della persona” da tutelare e attuare – e che il magistero pontificio ora mette a tema – si annoverano “il diritto di lavorare come mezzo indispensabile al mantenimento della vita familiare” e “il diritto ad un uso dei beni materiali, cosciente dei suoi doveri e delle limitazioni sociali”¹⁶⁸.

Il futuro appartiene alla *democrazia*, tema del *Radiomessaggio di Natale* del 1944, che non è però separabile da un ordine internazionale fondato su una giusta distribuzione delle ricchezze fra i popoli: si tratta, in quel contesto, di un monito a tutti i paesi impe-

¹⁶⁶ G. Gonella, *Principi di un ordine sociale...*, p. 268. Sulla continuità con il magistero di Pio XI si veda anche Pecorari, *Sviluppi...*, pp. 74-75.

¹⁶⁷ Per il radiomessaggio di Natale del 1955 si veda “*Col cuore aperto*”, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. XVII, pp. 433-449 e in particolare p. 439.

¹⁶⁸ *Testo del messaggio del Sommo Pontefice Pio XII per il Natale del 1942*, in G. Gonella, *Principi di un ordine sociale...*, p. 303.

gnati nel conflitto e nell'imminente ricostruzione, che deve avvenire nel segno della giustizia sociale¹⁶⁹. La prospettiva delineata da Pio XII, di un nuovo ordine cristiano sul piano sociale e internazionale¹⁷⁰, inserisce il riconoscimento e la promozione dei diritti umani – fondamento della democrazia politica, ormai al centro dell'attenzione del magistero – nel solco tracciato dalla *Quadragesimo anno*.

¹⁶⁹ Si veda *Il Radiomessaggio Natalizio ai popoli del mondo intero (24 dicembre 1944)*, in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. IV, pp. 231-251.

¹⁷⁰ Si vedano, per un significativo accostamento, G. Gonella, *Principi di un ordine sociale...* e Id., *Presupposti di un ordine internazionale. Note ai messaggi di S. S. Pio XII*, Città del Vaticano, Edizioni Civitas Gentium-Tipografia Poliglotta Vaticana, 1943, II ed.

PARTE SECONDA

L'uguaglianza dei diritti

IV. Democrazia e sicurezza sociale

Nel difficile e contrastato periodo fra le due guerre, si sviluppa in Italia almeno il primo nucleo di un moderno Stato sociale, sia pure con molte zone d'ombra e soprattutto un persistente divario fra gli interventi in favore dei *lavoratori* e dei loro nuclei familiari e quelli indirizzati genericamente ai *poveri*. Per quanto riguarda l'insieme delle strutture assistenziali si registra, soprattutto in determinate aree geografiche, un notevole incremento: nel quadro della grande trasformazione che interessa la società hanno un ruolo di primo piano numerose e spesso nuove realtà, varie per natura - civile o ecclesiastica, istituzionale o piuttosto legata all'azione volontaria - e che s'indirizzano a fini diversi. Da un lato si rinnovano, sia pure con molta lentezza, le strutture di assistenza agli anziani, mentre dall'altro aumentano le iniziative nei confronti dei minori, dagli orfanotrofi agli istituti per l'infanzia abbandonata, da quelli rieducativi di tipo sociale a quelli ormai impegnati nel campo, allora pieno di difficoltà, della riabilitazione fisica e psichica.

Le innovazioni - anche senza considerare i condizionamenti politici - si legano però a molti elementi d'indiscutibile continuità, che si riflettono anche nella tipologia dei servizi, sempre rivolti a privilegiare istituti di grande ricettività piuttosto che un'assistenza sul territorio, difficilmente proponibile nel contesto di allora ma la cui necessità inizia ad essere avvertita, come dimostrano, fra altri tentativi, i consultori dell'Onmi. Ma molte iniziative restano legate alle forme del passato, tra il paternalismo filantropico dei gruppi dirigenti, il solidarismo municipale, la carità di parrocchie e istituti religiosi, anche se proprio per questo la "fascistizzazione" dell'assistenza era rimasta spesso in superficie, confinata alle attività del Partito poi confluite negli Eca. Questi ultimi del resto, che nelle intenzioni del legislatore avrebbero dovuto costituire un punto di riferimento sul piano locale, anche di gestione di diverse strutture, non appaiono a loro volta in grado di introdurre cambiamenti di rilievo

nella pratica assistenziale: troppo ambiguo è il sistema di potere e troppo difficile è individuare nuovi strumenti nel quadro pubblicistico che si andava delineando¹⁷¹.

Se il periodo della ricostruzione e della Costituente è costretto a misurarsi con tali condizionamenti, esso tuttavia si presenta carico di attese di riforma e di speranze, che vanno oltre il piano politico e investono il fondamento delle relazioni sociali. A molti sembra possibile affrontare, alla luce della lettura del rapporto Beveridge del 1942 sulla previdenza e assistenza sociale e con le successive realizzazioni del *Welfare State* britannico¹⁷², i bisogni del momento e le prospettive per il futuro, superando i limiti della situazione e soprattutto mettendo fine a quella "politica sociale negativa" che aveva troppo spesso contraddistinto le epoche precedenti in favore di una "efficace solidarietà collettiva"¹⁷³. Grandi speranze sono riposte in quella fortunata definizione di *Welfare State* - sulla scia del filosofo politico inglese Ernest Barker, dello studioso di relazioni internazionali Alfred Zimmern e dell'arcivescovo anglicano William Temple, autorevole e prestigioso leader del "socialismo cristiano" - che, fra anni trenta e quaranta, unisce in sintesi i due aspetti che sono poi oggetto della proposta politica e sociale di Beveridge e distinguono le democrazie dai totalitarismi. Un obiettivo, questo, sottolineato da Temple proprio per evidenziare durante la guerra "il contrasto con gli Stati autoritari di Hitler e di Stalin"¹⁷⁴.

Il tema della "sicurezza sociale", che riprende le proposte del presidente Roosevelt e il *Social Security Act* approvato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1935, è del resto presente nella Carta Atlantica del 1941 e nelle *Raccomandazioni di Filadelfia* adottate nella

¹⁷¹ Cfr. A. De Bernardi, *Una dittatura moderna. Il fascismo come problema storico*, Milano, Bruno Mondadori, 2001, pp. 240-246.

¹⁷² Per un attento quadro d'insieme e per quanto si vuole qui sottolineare, cfr. G. F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Welfare State: problemi e alternative*, pp. 137-202.

¹⁷³ J. Alber, *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 19-20.

¹⁷⁴ Ritter, *Storia dello Stato sociale...*, p. 12.

XXVI Sessione della Conferenza internazionale dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel 1944¹⁷⁵. Il piano Beveridge è del resto largamente usato, nei drammatici anni del conflitto, come mezzo di propaganda da parte degli Alleati, decisi a sottolineare le finalità democratiche e sociali del loro operato¹⁷⁶.

Nella prospettiva del piano Beveridge vanno già le prime formulazioni dei Comitati di liberazione nazionale¹⁷⁷ e dei partiti d'ispirazione socialista e democratico-cristiana, anticipatrici, in più di un caso, delle linee fondamentali di quella che sarebbe stata, dopo un trentennio, la riforma sanitaria¹⁷⁸. Per i cattolici la prospettiva della sicurezza sociale è presente già nelle formulazioni in materia del *Codice di Camaldoli* del 1943¹⁷⁹ e nelle prime elaborazioni programmatiche della Democrazia Cristiana, dopo che con le *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana* di De Gasperi la giustizia sociale viene legata alla democrazia politica, superando quella separazione di ambiti che aveva fortemente limitato il magistero fra la *Rerum novarum* e la *Quadragesimo anno*¹⁸⁰.

¹⁷⁵ F. Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, a cura di A. Orsi Battaglini, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 447-553 e in particolare p. 448.

¹⁷⁶ Per un significativo esempio cfr. R. Davison, *Protezione sociale in Gran Bretagna. Lo sviluppo dei Servizi Sociali in Gran Bretagna e il Piano Beveridge. Illustrato con diagrammi Isotype*, Londra, George G. Harrap and Company, 1944.

¹⁷⁷ Sui progetti dei CIn veneto, lombardo e dell'Alta Italia cfr. R. Maccolini, *Storia ed evoluzione della medicina pubblica in Italia*, in *Sistema informativo e unità sanitaria locale*, a cura di M. La Rosa e P. Zurla, Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 97-116 e in particolare pp. 109-111.

¹⁷⁸ Cfr. P. Donati, *I servizi sociali in Italia: analisi degli obiettivi e orientamenti di politica sociale*, in *Welfare State: problemi e alternative*, pp. 323-363 e, per lo sviluppo del sistema sanitario, G. Cosmacini, *Storia della medicina e della sanità nell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

¹⁷⁹ Si veda *Per la comunità cristiana: principi dell'ordinamento sociale*, a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli, Roma, Studium, 1945.

¹⁸⁰ Cfr. P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 66-95 e in particolare pp. 73-74

Per quanto riguarda però le politiche sociali, forse la vastità degli obiettivi in rapporto alla situazione è tra le cause di una mancata riforma del sistema in una prospettiva universalistica, secondo i principi della sicurezza sociale – che la *Commissione per la riforma della previdenza sociale* istituita nel 1947 presso il Ministero del Lavoro e presieduta dal senatore D’Aragona mette appunto al centro della riflessione – in vista finalmente di un superamento dell’impostazione mutualistica e del riconoscimento di un positivo diritto all’assistenza non in astratto, ma nella garanzia di un’effettiva libertà dal bisogno. Una prospettiva di questo genere urta subito contro quelle che vengono definite le “possibilità redistributrici dell’economia nazionale”, secondo le stesse conclusioni della Commissione, evidenziando una contraddizione fra un largo consenso, sul piano teorico, al modello universalistico e una tendenza alla conservazione dell’esistente, sia pure con taluni adattamenti. Non può in effetti che trattarsi d’interventi limitati, senza incidere su un impianto di natura occupazionale – in riferimento alla sanità e alla previdenza – al quale fa riscontro una modalità d’intervento, nel campo dell’assistenza, dal carattere almeno in parte residuale, ancorché decisivo per un effettivo allargamento delle tutele, di particolare significato nell’Italia degli anni cinquanta¹⁸¹.

La Costituzione repubblicana non prefigura – né avrebbe potuto farlo, pur nell’ormai chiara affermazione di un diritto del cittadino all’assistenza – un modello univoco di organizzazione dei servizi sociali che risponda a questa mutata concezione e che ovunque “era stato oggetto di appassionate perorazioni politiche nell’immediato dopoguerra ed era stato sancito in varie costituzioni nazionali e nella dichiarazione sui diritti dell’uomo delle Na-

¹⁸¹ Cfr. Ferrera, *Modelli di solidarietà...*, pp. 233 e ss. e Silei, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. II...*, pp. 113 e ss. Si veda comunque *Relazione della Commissione per la Riforma della Previdenza Sociale* (4 luglio 1947-29 febbraio 1948), Roma, Atel, 1948. Per un’ulteriore riflessione cfr. G. Fumi, *Il sistema di Welfare*, in *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa. Scienze sociali e magistero*, a cura del Centro di ricerche per lo studio della dottrina sociale della Chiesa, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 804-823.

zioni Unite” del 1948¹⁸². Se la sicurezza sociale trova “piena cittadinanza nell’ordinamento costituzionale”, dai principi fondamentali all’articolo 38, questo non implica la corrispondenza di “un sistema organico ed unitario di apparati e provvidenze”¹⁸³. L’articolo 38 della Costituzione italiana, frutto di una lunga discussione e di una non facile mediazione fra le diverse posizioni dei partiti, appare comunque inequivocabile sul piano delle affermazioni di principio e del riconoscimento dei diritti sociali intesi quali diritti della persona¹⁸⁴. Del resto la posizione complessiva di Dossetti nel dibattito sembra quasi riprendere la *Quadragesimo anno*, fra “pluralismo sociale” e ormai necessario “protagonismo” dello Stato¹⁸⁵, mentre La Pira offre un importante “supporto giuridico-istituzionale”, inserendo fra “i diritti della persona [...] ineliminabili e originari al pari di quelli *soggettivi* [...] quelli *sociali*”¹⁸⁶.

La battaglia per la sicurezza sociale continua in realtà sul piano politico, con il sostegno della cultura d’ispirazione socialista e di quella d’ispirazione cattolica, trovando un riscontro nello stesso impegno, unanime e generoso, di ricostruzione del paese. Se è vero che la divisione sempre più netta fra due blocchi politici rappresenta un ulteriore ostacolo ai cambiamenti e un motivo per conservare i vecchi apparati, escludendo dal confronto il mondo comunista, non di meno in questo ambito continua ad avere il suo peso un’elaborazione ideale e progettuale, decisiva ai fini della co-

¹⁸² Alber, *Dalla carità allo Stato sociale*, p. 61.

¹⁸³ Mazzini, *Il sistema previdenziale...*, pp. 546-548.

¹⁸⁴ Cfr. P. Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 1988. Si vedano ora anche A. Salini, *L’ordinamento dell’assistenza nei lavori dell’Assemblea Costituente*, in “Bollettino dell’archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia”, XXXVIII, 2003, n. 2, pp. 241-266 e F. Tanzilli, *Il compromesso ambiguo: l’assistenza nel dibattito costituente, tra intervento pubblico e iniziativa privata*, in “Annali di Storia moderna e contemporanea”, XII, 2006, pp. 219-245.

¹⁸⁵ Tanzilli, *Il compromesso ambiguo...*, pp. 239-241.

¹⁸⁶ G. Garancini, *Legislazione e mutamenti istituzionali nel campo dell’assistenza in Italia. Note ricostruttive*, in *Welfare State: problemi e alternative*, pp. 262-300 e in particolare pp. 273-276.

struzione di una *cittadinanza repubblicana* di cui gli stessi comunisti sono partecipi e protagonisti¹⁸⁷. Il riformismo socialdemocratico – da cui non è lontano quello socialcomunista, soprattutto nell'affronto delle questioni specifiche – e il cattolicesimo democratico trovano qui, dal canto loro, l'occasione per una proposta di segno innovatore sempre più ostacolata dall'asprezza dello scontro fra i partiti¹⁸⁸.

Emblematico è il caso di quel laboratorio politico-sociale che si costituisce intorno alla figura di Ezio Vigorelli – esponente di primo piano della socialdemocrazia, ma in costante rapporto con il partito di Nenni, presidente dell'Eca milanese negli anni della ricostruzione, deputato e presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria costituita nel 1951, poi ministro del Lavoro e della Previdenza sociale – e anche all'"Associazione nazionale fra gli enti di assistenza", con i suoi importanti convegni di studio e la rivista "Solidarietà umana"¹⁸⁹. Da questa realtà parte una proposta anticipatrice dello stesso *Welfare State*, in rapporto ai limiti della situazione italiana ma senza rinunciare, come sottoli-

¹⁸⁷ Si veda, per un'importante riflessione sul ruolo svolto in questo senso dalle maggiori forze politiche, A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1943-1948)*, Bologna, Il Mulino, 2008, II ed.

¹⁸⁸ Un'interessante ricostruzione è in P. Del Fabbro, *Per un Welfare State italiano: idee e progetti nell'età del centrismo degasperiano*, in "Nuova rivista storica", LXXVIII, 1994, pp. 67-86. A proposito di uno dei primi e più significativi momenti di confronto fra le diverse posizioni italiane anche in rapporto agli aiuti internazionali, si veda R. Cutini, *Nella prospettiva della ricostruzione: il Convegno per studi di assistenza sociale (Tremezzo 16 settembre – 6 ottobre 1946)*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXIX, 2004, n. 2, pp. 206-221.

¹⁸⁹ Cfr. I. Riboli, *L'Ente Comunale di Assistenza e l'Amministrazione delle II.PP.A.B. ex E.C.A. 1937-1990*, in *Milano con i poveri...*, pp. 75-110, ivi pp. 81-93, e M. Granata, *Politiche e imprese assistenziali nel dopoguerra: Ezio Vigorelli e l'Ente comunale di assistenza di Milano (1945-1957)*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXVIII, 2003, n. 2, pp. 166-216.

nea Giuseppe Saragat, a un'*offensiva contro la miseria* degna della nuova Italia¹⁹⁰.

Se l'obiettivo considerazione che "da noi" – come si era visto durante i lavori della Commissione D'Aragona – il *piano Beveridge* "non è proponibile, almeno per ora, a causa delle profonde differenze spirituali tra il nostro Paese e la Gran Bretagna, dell'insufficienza dei nostri mezzi finanziari, della mancanza in Italia di una adeguata attrezzatura e funzionalità tecnica degli Istituti assicurativi"¹⁹¹, è impossibile attenuare il riconoscimento che "non tutti i diritti hanno origini contrattuali e non tutti si concretano in obbligazioni reciproche di contraenti. Nella convivenza umana, prima assai che nella legge, esistono diritti naturali, che si acquisiscono con la nascita e sono propri di ogni uomo: e – primo fra tutti – il diritto alla vita, bene supremo che la società deve difendere in tutti i suoi membri". Diritti di cittadinanza, diritti di natura che il *piano* è chiamato a interpretare e realizzare¹⁹².

Procedere per gradi è necessario in altro senso, "adeguando al principio del diritto la possibilità di provvedere al bisogno": di qui la determinazione rigorosa delle categorie da assistere subito in maniera totale, dando la precedenza alle vittime degli "attuali ordinamenti sociali" per non compromettere in partenza la realizzazione del *Welfare State*¹⁹³; di qui l'autonomia da riservare alle strutture sanitarie, pur nell'"unità sostanziale" di un sistema destinato a risolvere l'assistenza nella previdenza e sicurezza sociale, valorizzando però "la cooperazione, in unità di intenti e di strumenti, di tutte le attività assistenziali"¹⁹⁴. Un nuovo Ministero della Sicurezza sociale – che riprende comunque la proposta avanzata da socialisti e comunisti già al convegno di Tremezzo del 1946 di

¹⁹⁰ G. Saragat, *Prefazione* a E. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria. Idee e esperienze per un piano di sicurezza sociale*, Milano, Mondadori, 1948, pp. 5-6.

¹⁹¹ Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria...*, p. 17.

¹⁹² *Ibid.*, p. 23.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 22.

istituire un unico Ministero dell'Assistenza¹⁹⁵ – avrebbe dovuto sostituire, modificandone profondamente la fisionomia, il Ministero dell'Assistenza postbellica, assorbendo le competenze in proposito degli altri dicasteri e avvalendosi di organismi di coordinamento regionali e provinciali, nonché, a livello comunale, degli stessi Eca, nei quali era possibile vedere, superando i limiti della legge istitutiva del 1937, il "primo nucleo" della futura organizzazione¹⁹⁶. Vigorelli rivendica in proposito la difesa dell'autonomia e del patrimonio degli Eca fatta alla Camera e la creazione dell'Associazione nazionale fra gli enti di assistenza (Anea)¹⁹⁷. Ma queste "elementari riforme", come egli le definisce, hanno anche un altro scopo, quello di "impegnare lo Stato e il Parlamento in una lotta per la liberazione di tutti gli uomini da ogni arbitrio e da ogni soggezione", nella consapevolezza che "la liberazione dal bisogno è la premessa e la condizione per il consolidamento di tutte le libertà"¹⁹⁸.

Certo la posizione di Vigorelli non va intesa come l'espressione di un consenso generalizzato al piano Beveridge, sul quale vengono avanzate non poche riserve, fin dalle osservazioni formulate da Ernesto Rossi già nel 1946 con il suo *Abolire la miseria*, osservazioni che vogliono mettere in luce non pochi aspetti problematici di un'operazione di così vasta portata, anche in tema di rapporti fra libertà personale e controllo sociale¹⁹⁹. Emanuele Cabibbo, nel quadro della discussione sulla riforma del sistema previdenziale, avanza un'obiezione che non è solo di natura tecnica di un progetto che per lui porterebbe inevitabilmente alla creazione di un discutibile *sistema caritativo nazionale*, puntando sul valore

¹⁹⁵ Cfr. Cutini, *Nella prospettiva della ricostruzione...*, pp. 216-217.

¹⁹⁶ Cfr. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria...*, pp. 63-69. Sulla creazione del nuovo ministero, come si vedrà, non sarebbero mancate le riserve del sottosegretario al Lavoro, Giorgio La Pira, pur in un comune impegno per un piano di sicurezza sociale.

¹⁹⁷ Cfr. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria...*, pp. 101-107.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 109.

¹⁹⁹ Si veda E. Rossi, *Abolire la miseria*, a cura di P. Sylos Labini, Roma-Bari, Laterza, 1977 (I ed. Milano, La Fiaccola, 1946).

del lavoro: "La popolazione lavoratrice aspira alla liberazione dal bisogno, ma non resta indifferente al modo di questa liberazione: non la generosità paternalistica delle aziende, non la beneficenza dello Stato, ma il lavoro deve assicurare la liberazione dal bisogno"²⁰⁰. Anche in una prospettiva assai più incline a comprendere le ragioni del *Piano* come quella di Luigi Einaudi, si mette in luce il carattere quanto meno problematico delle determinazioni del *minimo*, elemento essenziale della proposta britannica²⁰¹. Del resto, come subito si poteva rilevare, riserve in nome della libertà economica vengono proposte dai liberali e in nome dell'autoorganizzazione sociale dai repubblicani, mentre all'interno della sinistra socialista e comunista emergono talune riserve nei confronti di quella che pur sempre poteva essere considerata una razionalizzazione del sistema capitalistico²⁰².

Di fronte a quella che appare un'urgenza irrinunciabile dal punto di vista etico prima ancora che da quello politico non sono tuttavia, almeno per Vigorelli, possibili distinzioni, coerentemente con una battaglia iniziata nel periodo della Repubblica dell'Ossola. La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria da lui presieduta fra 1951 e 1952 – con la vicepresidenza di Lodovico Montini, che aveva svolto l'importante opera di coordinamento degli aiuti alleati del dopoguerra²⁰³ – afferma esplicitamente l'obiettivo "della eliminazione della miseria", se non della povertà intesa come una "limitazione del reddito personale a livelli insufficienti, in

²⁰⁰ E. Cabibbo, *La riforma della previdenza sociale*, Firenze, Vallecchi, 1946, p. 21. Si veda anche, per un'analoga riflessione, C. Vannutelli, *La Previdenza Sociale e la sua riforma*, s. l., s. e., 1947.

²⁰¹ L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 82 e ss. (I ed. Torino, Einaudi, 1949).

²⁰² Cfr. E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in "Infortuni e malattie professionali", XXXI, 1945, pp. 13-48.

²⁰³ Sul tema degli aiuti internazionali si veda in particolare V. Saba, *La figura e l'opera di Lodovico Montini: teoria e pratica del cattolicesimo sociale italiano alla prova delle nuove assistenze americane*, in *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di A. Ciampani, Milano 2002, pp. 23-45.

relazione al tenore di vita medio prevalente". Ma soprattutto essa vuole "contribuire al trapasso, già del resto in atto, dalla concezione paternalistica della «beneficenza» pubblica e dell'assistenza alla nuova concezione organica, fondata sui capisaldi che impongono ora, anche al nostro Paese - come a tutti i Paesi civili della terra - l'adozione di un sistema di sicurezza sociale"²⁰⁴.

Negli anni cinquanta le realizzazioni appaiono, com'è noto, diverse: continua a prevalere l'idea di un sistema assicurativo su base occupazionale, mentre in realtà si assiste, nel corso di quegli anni, al consolidamento delle strutture burocratiche e operative degli enti mutualistici e previdenziali. Sia nel campo della mutualità sanitaria sia in quello pensionistico, vi è comunque un aumento a macchia d'olio delle coperture assicurative e delle categorie protette, raggiungendo la quasi totalità della popolazione attiva e gran parte delle famiglie, anche se con quelle inevitabili sperequazioni dei trattamenti destinate a pesare negativamente più tardi. In altri settori, peraltro, gli interventi appaiono non solo consistenti ma anche equilibrati, come nel caso della politica della casa²⁰⁵. Di grande importanza resta l'attività svolta dagli Eca soprattutto nei centri urbani, a cui si aggiunge l'opera delle stesse amministrazioni comunali, che colmano in effetti non poche lacune, con un impegno degli amministratori che s'inserisce nel quadro di forte mobilitazione di tutte le risorse civiche che accompagna la ricostruzione italiana²⁰⁶.

²⁰⁴ Cfr. P. Braghin, *Introduzione a Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, a cura di P. Braghin, Torino 1978, p. 5; sull'*Inchiesta* cfr. ora G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'Inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2005.

²⁰⁵ Si veda almeno *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di Welfare State, il piano INA-Casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

²⁰⁶ Si vedano, per alcuni esempi di *Welfare* civico, *Congregazione di Carità Ente Comunale di Assistenza di Torino. Inventari*, a cura di C. Ceresa, V. Mosca, D. Siccardi, Torino, Archivio Storico della Città di Torino, 1996, in particolare *l'Introduzione* delle curatrici, pp. XIII-XLVIII, S. Agnoletto, *Capacità di "government" pubblica e politiche di "welfare" a livello locale*:

Al tempo stesso continua a svilupparsi la rete delle istituzioni autonome che anzi si accresce ulteriormente, soprattutto in risposta alle emergenze postbelliche, com'era emerso dai lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta. Questo pone, com'è ovvio, non pochi problemi in vista di una trasformazione dal carattere pubblicistico e almeno in parte centralizzato, con una forte esigenza di coordinamento, ma viene incontro a bisogni altrimenti destinati a rimanere scoperti, trovando anche in questo caso una forte rispondenza nell'operato degli amministratori e di tutti coloro che offrono un contributo volontario di coinvolgimento personale o di aiuto economico.

Si tratta delle numerose attività svolte dalla Pontificia Opera di Assistenza e delle iniziative sorte in varie diocesi, che spesso diventano, non senza polemiche²⁰⁷, un interlocutore delle amministrazioni comunali nel campo dei servizi alla persona, come del resto accade per numerose opere d'ispirazione cattolica da sempre operanti sul piano locale, intorno alle parrocchie, alle comunità religiose, ai tradizionali gruppi caritativi, che già si erano consolidate negli anni trenta e che anche in questo caso si legano a un forte senso di solidarietà collettiva che la ripresa postbellica non può che rafforzare²⁰⁸. Ma vi è anche una molteplicità di nuove iniziative nei più diversi settori, a livello locale e nazionale, soprattutto in

l'Amministrazione comunale di Milano negli anni Cinquanta e Sessanta, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XLI, 2006, n. 2, pp. 181-220 e, anche su un periodo successivo, Id., *Un modello di Welfare locale. Storia dei servizi sociali a Firenze: dalla nascita delle regioni alla società della salute*. Presentazione di Graziano Cioni. Prefazione di Emanuele Ranci Ortigosa, Milano, Franco Angeli, 2005.

²⁰⁷ Si veda, per un significativo esempio delle polemiche di quegli anni, C. Falconi, *L'assistenza italiana sotto bandiera pontificia*, Milano, Feltrinelli, 1957.

²⁰⁸ Si veda P. Mazzolari, *La Carità del Papa. Pio XII e la ricostruzione dell'Italia (1943-1953)*. Introduzione di Franco Molinari, Cinisello Balsamo, Edizioni Paoline, 1991; per un quadro che comprende la situazione nazionale nel suo complesso, cfr. A. Belloni Sonzogni, *Giuseppe Bicchierai sacerdote e manager a Milano (1898-1987)*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 205 e ss.

risposta alle inedite esigenze che il conflitto mondiale aveva suscitato, coinvolgendo in modo drammatico la popolazione civile, con conseguenze destinate a durare nel tempo. Per fare un esempio particolarmente significativo, nell'Italia della ricostruzione una realtà come la *Pro Juventute* di don Carlo Gnocchi ottiene un'autentica *leadership* nell'assistenza prima ai *mutilatini* di guerra e in seguito ai piccoli poliomieltitici²⁰⁹.

L'adozione di un sistema universalistico viene comunque rinviata, mentre le istituzioni tradizionali conoscono un inevitabile momento di difficoltà quando è ormai incipiente la stagione delle *riforme* del sistema di protezione sociale, per portare a compimento quel modello di *Welfare State* che era stato appunto visto come il necessario punto d'arrivo dell'evoluzione dell'assistenza e della sanità. Un passo in avanti in questa direzione, assai più che una soluzione di compromesso, è il *Piano* presentato da Vigorelli nel 1957²¹⁰, che l'anno successivo, nella discussione sul bilancio del Ministero del Lavoro, avrebbe ricordato la necessità di questa "grande rivoluzione pacifica dei nostri tempi"²¹¹. È la crisi politica del 1959, con il ritorno alla Presidenza del Consiglio di Antonio Segni, a segnare un arretramento rispetto al precedente governo Fanfani, almeno fino alla nuova stagione del centro-sinistra da quest'ultimo inaugurata nel 1960.

In questa prospettiva, di una via socialdemocratica al *Welfare State* lucidamente tracciata ma destinata a realizzarsi in un quadro differente, si chiude un decennio, quello degli anni cinquanta, con la novità di una *democrazia del benessere*, imprevedibile nei suoi esiti

²⁰⁹ Cfr. G. Rumi, E. Bressan, *Don Carlo Gnocchi. Vita e opere di un grande imprenditore della carità*, Milano, Mondadori, 2002 e, anche per un quadro generale, G. Cosmacini, "La mia baracca". *Storia della Fondazione Don Gnocchi*. Presentazione del Cardinale Dionigi Tettamanzi, Roma-Bari, Laterza, 2004.

²¹⁰ Cfr. Cherubini, *Storia della previdenza sociale...*, pp. 375-380. Sulla posizione di Vigorelli cfr. E. Landoni, *Il laboratorio delle riforme. Milano dal centrismo al centro-sinistra*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2007.

²¹¹ Cit. in Cherubini, *Storia della previdenza sociale...*, pp. 377-379.

anche in campo sociale²¹². Non a caso è proprio il differimento di un modello di *Welfare* universalistico che conduce ad alcune riflessioni destinate a segnare in profondità i decenni successivi, mutando sensibilmente, ad esempio, il paradigma storiografico verso una considerazione delle istituzioni tradizionali come strumento di controllo sociale se non di repressione della marginalità e della devianza, in una prospettiva, come si è visto, fortemente influenzata da Michel Foucault.

Nel medesimo periodo la considerazione delle origini e degli sviluppi del sistema di protezione sociale in Italia – che soprattutto con gli studi di Laura Conti e Arnaldo Cherubini giunge all'età contemporanea – si traduce in una critica sempre più decisa non solo al modello di sviluppo del dopoguerra, ma all'assetto che il sistema assistenziale aveva mantenuto in continuità, come in altri settori dell'amministrazione pubblica, con il periodo precedente. Il riferimento è soprattutto alle realizzazioni del periodo fascista, di cui si sottolinea il carattere profondamente illiberale e funzionale all'interesse economico dei gruppi dirigenti, con gravi ripercussioni sulla situazione sociale²¹³. Cherubini avrebbe quindi visto nel "lungo tempo democristiano" il punto d'arrivo di una tendenza arroccata a difesa d'interessi privati e di categoria, ostacolo al pieno dispiegamento di un'iniziativa pubblico-statale in grado di creare condizioni di effettiva eguaglianza²¹⁴. Ed era quanto ci si attendeva dalle riforme della sanità e dell'assistenza, programmaticamente destinate a incidere in profondità sulla rete delle istituzioni esistenti *ab immemorabili* sul territorio.

²¹² Cfr. P. Pombeni, *La democrazia del benessere. Riflessioni preliminari sui parametri della legittimazione politica nell'Europa del secondo dopoguerra*, in "Contemporanea", IV, 2001, 1, pp. 19-45.

²¹³ Si vedano, come una sorta d'inizio di questa nuova stagione storiografica, L. Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano, Feltrinelli, 1958, e A. Cherubini, *Per una storia dell'assistenza pubblica in Italia*, in "Previdenza sociale", XIX, 1963, pp. 729-771, pp. 1015-1070; XX, 1964, pp. 545-633, pp. 1023-1255.

²¹⁴ Cfr. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia...*, pp. 124 e ss.

La sensibilità complessiva sta ormai mutando, proprio quando si giunge a una prima, ancorché parziale, realizzazione dello Stato sociale sul presupposto dell'universalismo. Si propone già, infatti, il dibattito sulla "crisi" del modello di *Welfare*, crisi non soltanto di natura finanziaria se non fiscale ma altresì legata, da un lato, all'emergere di valori e povertà immateriali e, dall'altro, di risposte segnate dall'azione volontaria, nel quadro di una rinnovata sensibilità civile ed ecclesiale²¹⁵. Gli sviluppi legislativi e istituzionali degli anni sessanta e settanta appaiono caratterizzati in un certo senso dall'accentuazione delle precedenti posizioni, senza quasi avvertire una crisi incipiente e che avrebbe implicato un ripensamento complessivo dei rapporti fra Stato e società²¹⁶.

Una profonda trasformazione del sistema è comunque all'ordine del giorno con i primi governi dell'*apertura a sinistra* presieduti non a caso, dopo la crisi politica del biennio 1959-1960, dallo stesso Fanfani. La Democrazia cristiana, con il convegno di San Pellegrino del 1961, fa ormai propria una prospettiva riformatrice legata all'intervento pubblico²¹⁷. L'attuazione pratica dei principi della sicurezza sociale è al centro dei programmi di governo, in maniera ancora più netta dopo la *Nota aggiuntiva* di Ugo La Malfa del 1962 e il *Rapporto* del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dell'anno successivo, con i documenti di programmazione di Antonio Giolitti e di Giovanni Pieraccini, ormai con i governi di centro-sinistra organici presieduti da Aldo Moro. Il consenso dei sindacati è l'altro decisivo elemento di un giudizio largamente condiviso e che reclama un vasto cambiamento del settore assi-

²¹⁵ Cfr. R. Cipriani, *Carità e trasformazioni sociali*, in *La nazione cattolica. Chiesa e società in Italia dal 1958 a oggi*, a cura di M. Impagliazzo, Milano, Guerini e Associati, 2004, pp. 439-456.

²¹⁶ Si veda U. De Siervo, *Il problema dell'assistenza fra Stato e società*, in *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*, Roma, CISO-EDIMEZ, 1982, pp. 397-413.

²¹⁷ Cfr. A. Ferrari, *La cultura riformatrice. Uomini, tecniche, filosofie di fronte allo sviluppo (1945-1968)*, Roma, Studium, 1995, pp. 315-333.

stenziale²¹⁸. Si tratta di progetti forse troppo ambiziosi e destinati a scontrarsi subito con la perdurante varietà degli interventi e la molteplicità delle istituzioni mutualistiche e assistenziali²¹⁹, anche perché non sempre in grado di rapportarsi positivamente alla realtà esistente, valorizzando ad esempio quei modelli di *Welfare* civico che pure erano in primo piano in molte amministrazioni di centro-sinistra, a iniziare da quella milanese²²⁰.

In ogni caso, ed è un altro aspetto da rilevare, non si raggiunge subito il risultato universalistico auspicato soprattutto dai socialisti²²¹, anche se non si può sottovalutare il cambiamento di prospettiva che le scelte del centro-sinistra implicano; verso la fine del decennio si arriva comunque alla legge ospedaliera del 1968, su iniziativa del ministro socialista Mariotti, indispensabile premessa della riforma sanitaria realizzata nel 1978, mentre l'attuazione dell'ordinamento regionale apre quindi la strada alle riforme dell'assistenza del biennio 1977-1978²²².

²¹⁸ Cfr. Ferrera, *Modelli di solidarietà...*, pp. 246 e ss. Sulle posizioni della sinistra d'ispirazione comunista che, sia pure in posizione critica nei confronti della maggioranza di centro-sinistra, fa sua la prospettiva della sicurezza sociale anche in rapporto all'auspicata riforma sanitaria, cfr. F. Bonini, *L'ordinamento e il dibattito sull'assistenza (1945-1968). Le posizioni della sinistra*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXIX, 2004, n. 3, pp. 255-266.

²¹⁹ Si veda ora soprattutto A. Cova, *La sicurezza sociale nella programmazione economica*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XL, 2005, n. 3, pp. 253-280.

²²⁰ Cfr. Agnoletto, *Capacità di "government" pubblica...*, pp. 218-220, e anche E. Bressan, *Lo stato sociale a Milano negli anni Sessanta*, in *Milano anni Sessanta...*, pp. 287-302.

²²¹ Per una valutazione molto critica cfr. M. Paniga, *Il centro-sinistra e l'assistenza: fragilità e limiti*, in *Milano. Anni Sessanta...*, pp. 635-662.

²²² Si veda, per un riferimento al dibattito e all'evoluzione legislativa, G. Giumelli, *Il servizio sanitario nazionale. Dalla tutela al diritto alla salute*, vol. I, Abano Terme, Francisci Editore, 1982; e per una valutazione complessiva G. Cosmacini, *Storia della medicina e della sanità nell'Italia contemporanea...*, pp. 253-276.

In ambito cattolico si registra in generale una grande vivacità associativa, alla quale fa riscontro un analogo impegno da parte della sinistra, in un contesto di forte mobilitazione studentesca e operaia. Nel campo in particolare degli istituti di cura e di accoglienza operanti sul territorio, l'iniziativa delle amministrazioni locali e degli Eca - come pure di fondazioni di natura privata o religiosa, di patronati legati al sindacato, di gruppi di volontariato che vanno dalle *Misericordie* a realtà del tutto inedite - non solo resta in primo piano ma acquista un rilievo ancora maggiore. Si tratta forse, come in quegli anni non ci si stancava di ripetere, di un ostacolo sul cammino dell'universalismo, anche per il grande numero degli istituti e la varietà delle loro tipologie, ma non di meno di una risorsa che forse poteva essere meglio utilizzata nel passaggio dal *vecchio* al *nuovo*, lungo quella linea, più avanti maturata, che all'universalismo del servizio è in grado di affiancare il pluralismo dei soggetti chiamati a intervenire sul campo²²³.

In ogni caso a partire dagli anni sessanta si osserva, da un lato, una precisazione delle finalità sociali degli istituti pubblici e privati e, dall'altro, un processo di specializzazione, pedagogica nel caso dei minori e sanitaria in quello degli anziani. Questo porta tuttavia a conseguenze diverse. Da un lato il rinnovamento dell'assistenza ai minori conduce a una profonda trasformazione delle strutture, che si riconvertono in realtà di accoglienza di piccole dimensioni, qualora non se ne decida la chiusura; dall'altro quelle per anziani diventano "istituti geriatrici" con un'accentuata componente sanitaria, mentre si aprono i primi centri residenziali specializzati. Una linea, quest'ultima, adottata anche per l'assistenza ai disabili, soprattutto nei casi di maggiore gravità, mentre per gli al-

²²³ Per una discussione in proposito cfr. Ferrera, *Modelli di solidarietà...*, pp. 155 e ss. Sul ruolo svolto dagli enti ecclesiastici cfr. G. Sarpellon, *Situazione e problemi attuali degli enti assistenziali della Chiesa in Italia*, in *Stato e Chiesa...*, pp. 425-439.

tri inizia a proporsi una legislazione che avvia un processo di inserimento²²⁴.

Si diffonde in generale una tendenza contraria al ricovero e a ogni forma di *istituzionalizzazione*, ben al di là di questo specifico caso, che se da una parte ha contribuito al rinnovamento di molte pratiche assistenziali, dall'altra non è stata esente da un approccio polemico e spesso di scarsa utilità per la vita degli istituti, la cui stessa esistenza veniva considerata da molti un ostacolo alla realizzazione dei diritti di cittadinanza all'interno del nuovo Stato sociale. Anche se presto la sensibilità collettiva torna a valutarne positivamente il ruolo, di fronte ai mutamenti sociali e alle risposte sempre più adeguate dal punto di vista medico e scientifico offerte proprio a partire da quegli anni, si produce un'indubbia separazione fra le strutture operanti sul territorio e il disegno complessivo delle riforme, ormai in fase di attuazione.

La sfida più importante riguarda il rapporto con la società locale, in una prospettiva in grado di valorizzare quelle energie che proprio la stagione dei grandi mutamenti politici fra anni sessanta e settanta contribuisce a liberare e che trova nell'attuazione dell'ordinamento regionale il suo punto di riferimento. I cambiamenti in campo sanitario - dalla legge ospedaliera del 1968 alla riforma del 1978, dopo lo scioglimento dei grandi enti mutualistici - rispondono però in modo inadeguato a questa esigenza, decentrando sì la gestione ma ad organismi almeno in parte legati, fin dalla loro costituzione, a logiche d'interessi locali e non soltanto a una libera partecipazione dei cittadini. L'universalismo resta comunque un traguardo raggiunto solo parzialmente, se si considera che le leggi pensionistiche del 1968 e quindi del 1969 riflettono una scelta occupazionale, carica di implicazioni per il futuro²²⁵, e che la

²²⁴ Cfr. V. A. Sironi, *Oltre la disabilità. Storia della riabilitazione in medicina*, Bari, Edizioni B. A. Gaphis, 2002, pp. 104 e ss.

²²⁵ Su questo cfr. Ferrera, *Modelli di solidarietà...*, pp. 252 e ss., e G. Gozzini, *Povertà e Stato sociale: una proposta interpretativa in chiave di path dependence*, in *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo a oggi*, a cura di V. Zamagni, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 587-610.

riforma dell'assistenza, settore pur sempre regolato dalla legge Crispi del 1890, conosce una quasi immediata battuta d'arresto²²⁶.

Il decreto del 1977, per l'attuazione della legge sull'ordinamento regionale del 1975 con il conseguente trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, va incontro a una parziale dichiarazione d'incostituzionalità; ed esso avrebbe comportato una devoluzione ai Comuni non solo degli Eca, come appunto avviene, ma anche di molte Ipad di cui la legge Crispi, sia pure in un quadro pubblicistico, aveva comunque tutelato l'autonomia. Anche e soprattutto in questo caso a prevalere è una logica meno rispettosa del pluralismo sociale prima ancora che dell'iniziativa privata, suscitando una vasta opposizione che coinvolge diverse forze politiche e si lega a un lento ma inarrestabile cambiamento nell'opinione e nella coscienza pubblica²²⁷.

Nel decennio successivo si palesa la crisi del modello di *Welfare*, legata in primo luogo all'impossibilità di far fronte ad aspettative crescenti ma pure correlata ad un eccesso di interferenze politiche, mentre si fa strada una diffusa esigenza di rendere gli interventi terapeutici, assistenziali, riabilitativi più attenti alla dimensione personale. In questa prospettiva non stupisce il grande rilievo che acquista il volontariato, sia con una serie di iniziative autonome - in particolare di fronte alle *nuove povertà* - sia con un'azione condotta all'interno delle strutture di cura e di ricovero²²⁸. Per la Chiesa cattolica il tema del rapporto fra *evangelizzazione* e *testimonianza della carità* viene messo al centro dell'azione pastorale, con un'importante ruolo di promozione svolto dalla *Caritas* nazionale e da quelle diocesane²²⁹.

Alcune Regioni, di vario orientamento politico, avviano una politica che favorisce la collaborazione di diversi soggetti nell'attività assistenziale, con un primo riconoscimento di quello

che viene definito *terzo settore*²³⁰. La Corte costituzionale, nel 1988, sancisce l'illegittimità parziale del primo articolo della legge Crispi, rendendo possibile per molte istituzioni l'acquisizione di una personalità giuridica di diritto privato pur rimanendo all'interno del sistema pubblico, delineando una nuova cornice istituzionale²³¹.

Il legislatore statale e regionale, fin dai primi anni novanta, inizia a ridisegnare il sistema sociale, a partire dalle modifiche introdotte nella legislazione sanitaria e a più riprese in quella pensionistica. Per quanto riguarda il settore assistenziale, si registra l'ulteriore apertura a una realtà sociale in mutamento, accompagnata dal tentativo di superarne il carattere ancora per molti versi limitato e non sempre in relazione con esigenze di carattere generale. La legge sul volontariato del 1991, quella del medesimo anno sulla cooperazione sociale, la legge quadro sulla disabilità del 1992, il decreto legislativo sulle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale del 1997, la legge sulle associazioni di promozione sociale del 2000 e soprattutto la legge quadro *per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* del novembre 2000, seguita dal decreto legislativo sul riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza del maggio 2001, costituiscono altrettante tappe di un percorso culminato - con una coerenza sicuramente maggiore - negli ultimi due provvedimenti²³².

Superato l'impianto accentratore della legge Crispi, le istituzioni in questione possono trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona oppure in associazioni o fondazioni di diritto privato; ma quello che più conta è il quadro finalmente unitario e al tempo stesso pluralistico degli interventi, mentre si definisce un coordinamento in cui gli enti locali sono messi in grado di svolgere

²²⁶ Cfr. Villa, *Lezioni di politica sociale*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, pp. 54-55.

²²⁷ Si veda in proposito U. De Siervo, *Il problema dell'assistenza...*, pp. 410-413.

²²⁸ Per un quadro d'insieme cfr. G. Sarpellon, *La povertà in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1982.

²²⁹ Cfr. Cipriani, *Carità e trasformazioni sociali*, pp. 454-456.

²³⁰ Si veda ora, anche per un bilancio complessivo, *Terzo settore, mondi vitali e capitale sociale*, a cura di P. Donati e I. Colozzi, Milano, Franco Angeli, 2007.

²³¹ Cfr. Cavaleri, *Continuità e innovazione...*, pp. 248-249.

²³² Cfr. *ibid.*, pp. 250-252, anche per tutti i riferimenti bibliografici e normativi.

il loro effettivo ruolo²³³. Un'incognita è data piuttosto dalla riforma del Titolo V della Costituzione entrata in vigore nel 2001, con il possibile rischio di dar vita a "sistemi regionali di assistenza radicalmente diversificati". Ma la legge quadro del 2000 riserva allo Stato la definizione del "livello essenziale delle prestazioni sociali", vincolando le legislazioni regionali a garantire risposte socialmente adeguate e uniformi, nella natura degli interventi, per tutti i cittadini italiani²³⁴.

Oggi si assiste comunque a un ulteriore e forse più profondo cambiamento del *Welfare State*, un modello che ha rappresentato una "chiave di legittimazione dello Stato moderno" prima ancora che strumento di redistribuzione del reddito o di azione preventiva nei confronti del socialismo grazie a una progressiva estensione dei diritti di cittadinanza - soprattutto di fronte al prelievo fiscale - e che continua a rappresentare un fattore di equità²³⁵. Ed è inevitabile ripensare - di fronte a sfide e urgenze diverse - ai suoi fondamenti, non solo sul piano finanziario ma forse più ancora su quello etico-politico, oltre il *paradigma assicurativo* del modello bismarckiano imperniato sul lavoro e quello *egualitario* di una sicurezza sociale riferita esclusivamente a una cittadinanza nazionale²³⁶.

Le vie d'uscita sono differenti. Da una parte si può scegliere una sempre maggiore introduzione di elementi di mercato, diminuendo inevitabilmente le tutele soprattutto nei confronti dei soggetti più deboli e finendo per riproporre un rapporto bipolare fra cittadini e pubblici poteri se non fra clienti e fornitori di prestazioni. Ma è possibile, dall'altra, aprire l'orizzonte nel senso della solidarietà e della sussidiarietà, nella prospettiva di una *Welfare Community*, mettendo la persona al centro di una rete d'interventi senza indebolire quelle che restano indispensabili garanzie. La va-

²³³ Per un ulteriore approfondimento, cfr. Villa, *Lezioni...*, pp. 9-16 e pp. 56-59.

²³⁴ Cfr. Cavaleri, *Continuità e innovazione...*, pp. 252-253.

²³⁵ P. Pombeni, *Prefazione a Ritter, Storia dello Stato sociale...*, pp. IX-XVI e in particolare p. IX.

²³⁶ Cfr. P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*. Prefazione di Ugo Ascoli, Roma, Edizioni Lavoro, 1997.

lorizzazione delle forme di socialità che emergono dal basso rappresenta un contributo essenziale per la formazione di una cittadinanza condivisa, anche di fronte ai problemi posti dall'immigrazione e dal rapporto con le diverse culture²³⁷.

Le istituzioni operanti sul territorio continuano ad avere, a questo riguardo un compito decisivo, proprio perché più vicine al bisogno, in un diretto rapporto con la società civile e religiosa²³⁸. Si tratta di ripensare e di proseguire una lunga esperienza di solidarietà, capace, come il caso italiano dimostra, di attenzione alla persona e di costruzione della comunità. A questa prospettiva non rimane certo estranea la garanzia dei diritti sociali.

²³⁷ Si veda, per un'utile riflessione su questo percorso, *Welfare Community e sussidiarietà*, a cura di S. Belardinelli, Milano, Egea, 2005.

²³⁸ Su questo aspetto si veda ad esempio *Chiesa e solidarietà sociale. Terza indagine sui servizi socio-assistenziali collegati alla Chiesa cattolica in Italia*, a cura di G. Sarpellon, Leuman [Rivoli], Elledici, [2002].

V. Carità e giustizia

L'idea della sicurezza sociale era stata fatta propria dal mondo cattolico fra gli anni quaranta e i primi anni cinquanta, quasi trovando in essa la sintesi, nonostante una varietà di accenti che si sarebbe poi fatta sentire, fra giustizia e carità evangelica. "Poveri ne avete sempre con voi"²³⁹: il non dimenticato *incipit* dei *Colloqui sui poveri* di Fanfani indica, come si è ricordato, la strada di un rinnovato impegno dei credenti sulle "vie cristiane" della sicurezza sociale, all'interno di una proposta di ampio respiro²⁴⁰, che si traduce nel suo stesso ruolo di ministro del Lavoro, con importanti interventi nel settore assistenziale e previdenziale e il decisivo piano *Ina-Casa*²⁴¹. Molte sollecitazioni su questo punto vengono da voci come quella di Primo Mazzolari, che richiama con forza il rapporto fra carità e "giustizia cristiana"²⁴². Negli anni successivi, un grande rilievo avrebbe avuto il magistero di Giovanni Battista Montini, divenuto arcivescovo di Milano, per la sua attenzione alle trasformazioni sociali, al mondo del lavoro, alla realtà delle Acli²⁴³.

Sul piano delle scelte s'impongono quelle attuate a Firenze, in singolare analogia con l'esperienza di Vigorelli a Milano, da Giorgio La Pira, innanzi tutto come presidente dell'Eca cittadi-

²³⁹ Fanfani, *Colloqui sui poveri*, V ed., p. 1.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 103-104. Sulla posizione di Fanfani cfr. A. Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*. Prefazione di Pietro Scoppola, Milano, Nuovo Istituto Editoriale Italiano, 1982, pp. 100 e ss.

²⁴¹ Cfr. *Fanfani e la casa...*

²⁴² Cfr. P. Mazzolari, *Non tradiremo i poveri*, Vicenza, La Locusta, 1972, p. 61 (che riprende un intervento del 1948).

²⁴³ Cfr. G. Adornato, *Giovanni Battista Montini. Religione e lavoro nella Milano degli-anni '50*. Prefazione di Giorgio Rumi, Brescia, Morcelliana, 1988 e *Lavoro ed economia in G. B. Montini arcivescovo di Milano*, a cura di A. Caprioli e L. Vaccaro, Brescia.

no²⁴⁴. La città di La Pira è poi il frutto della sua esperienza di sindaco, in cui il richiamo alla concretezza e all'urgenza dei problemi non ostacola le iniziative di respiro mondiale che fanno di Firenze la città della pace²⁴⁵. Le indicazioni formulate ne *L'attesa della povera gente*²⁴⁶ implicano sia un riferimento alla "sofferta esperienza" di quegli anni²⁴⁷ sia un diretto richiamo alle posizioni di Beveridge e alle discussioni che ne erano seguite nella cultura cattolica²⁴⁸.

Vi è certo un aspetto immediatamente politico e operativo, che si lega alla posizioni della rivista "Cronache sociali", schierata appunto in favore della linea keynesiana e del piano Beveridge, a sua volta difeso da "Vita e Pensiero" con una serie di interventi di Francesco Vito²⁴⁹. Ma della posizione di La Pira occorre qui sottolineare il riferimento evangelico, in forza del quale l'impegno per la sicurezza sociale assume un significato ulteriore, innanzi tutto di risposta all'attesa della *povera gente*, fatta di *disoccupati* e *bisognosi*: "La risposta è chiara: un Governo ad obbiettivo, in certo modo,

²⁴⁴ Si veda, anche per questo accostamento, S. Nerozzi, *Politica sociale ed esperienza amministrativa: Giorgio La Pira dall'ECA al Ministero del Lavoro (1944-1950)*, in *L'attesa della povera gente. Giorgio La Pira e la cultura economica anglosassone*, a cura di P. Roggi. Introduzione di Giulio Conticelli, Firenze-Milano, Giunti, 2005, pp. 72-103.

²⁴⁵ Cfr. Agnoletto, *Un modello di welfare locale...*, pp. 17-21.

²⁴⁶ Cfr. G. La Pira, *L'attesa della povera gente. Introduzione di V. Citterich*, Firenze 1978 (già *L'attesa della povera gente*, in "Cronache sociali", 15 aprile 1950, n. 1, pp. 2-6, e *Difesa della povera gente*, 1° luglio 1950, n. 5-6, pp. 1-9).

²⁴⁷ A. Fanfani, *Giorgio la Pira. Un profilo e 24 lettere inedite*, Milano, Rusconi, 1978, II ed., p. 18.

²⁴⁸ Si veda al riguardo D. Parisi, *Riformismo economico anglosassone. La presenza di Beveridge nella cultura economica italiana (1943-1950)*, in *L'attesa della povera gente. Giorgio La Pira e la cultura...*, pp. 24-47; sulla posizione di La Pira cfr. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 375 e ss. Per una riflessione d'insieme cfr. G. Campanini, *La lotta alla povertà nella cultura cattolica italiana del secondo dopoguerra*, in "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", XXXVIII, 2003, 2, pp. 155-165.

²⁴⁹ Cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, pp. 406-410.

unico: strutturato organicamente in vista di esso: *la lotta organica contro la disoccupazione e la miseria*", attraverso la ricerca della massima occupazione possibile. "Altra attesa - rispetto al governo - la povera gente né aveva, né ha: senza saperlo essa fa propria la tesi dell'*Economist* del Febbraio scorso: il «pieno impiego» è l'imperativo categorico fondamentale di un governo che sia consapevole dei compiti nuovi affidati agli Stati moderni". Vi sono però indispensabili *premesse*: "C'è, anzitutto, una premessa di natura squisitamente cristiana: è vano - per un Governo - parlare di valore della persona umana e di civiltà cristiana, se esso non scende organicamente in lotta al fine di sterminare la disoccupazione ed il bisogno che sono i più terribili nemici esterni della persona"²⁵⁰.

Da questo punto di vista il "documento inequivocabile della presenza di Cristo in un'anima ed in una società è stato definito da Cristo medesimo: *esso è costituito dalla intima ed efficace «propensione» di quell'anima e di quella società verso le creature bisognose*". Le domande successive hanno una risposta fondata sul testo dei capitoli XX e XXV del vangelo di Matteo, di cui si offre una peculiare esegesi. "Vi sono disoccupati? Bisogna occuparli. La parabola dei vignaioli è decisiva in proposito: *tutti* i disoccupati che nelle varie ore del giorno oziavano forzatamente nella piazza - perché nessuno li aveva ingaggiati: *nemo nos conduxit!* - furono occupati: esempio caratteristico di «pieno impiego»: nessuno fu lasciato senza lavoro [...]. Vi sono creature bisognose? Affamati? Assetati? Senza tetto? Ignudi? Ammalati? Carcerati? Bisogna tendere ad essi efficacemente il cuore e la mano". E La Pira aggiunge un'ulteriore precisazione: "E si badi: non si tratta soltanto (come spesso si crede) di atti di carità confinati nell'orbita di azione dei singoli: impegno di amore, cioè, che investe soltanto le singole persone: *no, si tratta di un impegno che parte dai singoli e che investe l'intera struttura e l'essenziale finalità del corpo sociale* [...]. Costruire una società cristianamente significa appunto costruirla in guisa che essa garantisca a tutti il lavoro, fondamento della vita, e, col lavoro, quel minimo di reddito necessario per il «pane quotidiano» (cioè, vitto, al-

²⁵⁰ G. La Pira, *L'attesa della povera gente. Introduzione di V. Citterich*, pp. 26-27.

loggio, vestiario, combustibile, medicine per sé e per la propria famiglia)"²⁵¹. Questo *impegno* è per La Pira il senso dell'insegnamento dei pontefici da Leone XIII a Pio XII, e costituisce, riprendendo la prospettiva di Maritain, la traduzione delle verità evangeliche nel temporale, di cui aveva offerto un esempio la pastorale del cardinale Suhard del 1946²⁵².

Questa *premessa cristiana*, che per La Pira deve diventare la "stella polare" dell'azione sociale e politica, si accompagna a una *premessa economica*, "premessa, è vero, che non vige nell'orbita della economia classica, ma che è ora posta a base di tutto l'edificio dell'economia nuova: *la disoccupazione è un consumo senza corrispettivo di produzione: è, perciò, uno sperpero di forze produttive* (oltre che essere un disastro morale e spirituale della persona)"²⁵³. Su questa base, tocca al nuovo Stato democratico e sociale farsi ultimamente carico del problema, come La Pira avrebbe precisato, rispondendo alle critiche, nel secondo intervento su "Cronache sociali". L'applicazione della sola possibile "terapia - elevare la produzione ed il consumo sino al livello del pieno impiego delle risorse produttive - importa, come è chiaro, due cose: a) l'individuazione di «schemi» di occupazione, produzione e consumo di dimensioni nazionali; b) un correlativo «schema» di spesa, pubblica e privata, di dimensioni nazionali, che implichi anche una profonda revisione per rendere più produttive, più rapide, più organiche, le spese che già, in vaste dimensioni, lo Stato sostiene. Ebbene: chi può e chi deve fare ricorso a questi strumenti terapeutici destinati a sradicare dal sistema economico la malapianta della disoccupazione? La risposta non può essere che questa: solo lo Stato è l'organo capace di compiere una azione economica e finanziaria «compensatrice» di tali dimensioni: esso solo è capace di intervenire nel si-

²⁵¹ *Ibid.*, pp. 27-28.

²⁵² *Ibid.*, p. 28, nota 1. Il riferimento è a E. Suhard, *Essor ou déclin de l'Église. Lettre pastorale. Carême de l'an de grâce 1947*, Paris, A. Lahure, [1947]. Sull'importanza di questo testo cfr. Giovagnoli, *La cultura democristiana...*, p. 84.

²⁵³ *Ibid.*, pp. 31-32.

stema economico con lo scopo di integrarne la capacità di produzione e di consumo sino al livello del pieno impiego. (Inutile, qui, tornare alla citazione di Keynes o di Beveridge e di tutta la più recente letteratura economica e finanziaria: basta richiamare le «cose» che avvengono nella politica economica e finanziaria dell'America, dell'Inghilterra, e, in proporzioni più o meno accentuate, degli Stati tutti - volenti o nolenti - dell'area atlantica [...])"²⁵⁴.

Su queste formulazioni pesa indubbiamente, pur "nell'alta e sincera tensione ideale", la difficoltà di "collegare il problema, rimasto eticamente centrale, del perfezionamento personale dei singoli coi nuovi doveri dello Stato sociale"²⁵⁵. Si tratta, fra l'altro, dei rilievi che vengono immediatamente mossi da più voci, soprattutto da parte del sottosegretario Piero Malvestiti, che assume le difese della linea del ministro del Tesoro, Pella, in una polemica che vede invece Fanfani e gli ambienti dell'Università Cattolica schierati in difesa di La Pira²⁵⁶. La questione va però oltre il piano concreto, assumendo un rilievo metapolitico - ancor più profetico, ma ugualmente problematico - in riferimento a quello che La Pira stesso definisce il "*moto storico*", ormai "*pervenuto ad un punto di maturazione nel quale non è più sopportabile la permanente presenza nel sistema economico, sociale e politico della disoccupazione di massa e della miseria*"²⁵⁷.

Vi è, in queste considerazioni e in queste ultime parole, il riflesso della questione fondamentale, a questo riguardo, che interessa le Chiese cristiane e i fondamenti della loro azione sociale in rapporto alla giustizia. Ed è la questione posta con chiarezza dalla voce più autorevole del protestantesimo anglosassone, quella di Reinhold Niebuhr. Per lui infatti esiste una relazione positiva fra *norme di giustizia e agape cristiana*, ravvisabile nello stesso tentativo di costruire un sistema di protezione sociale: "This positive relation between rules of justice and the law of love must be empha-

²⁵⁴ *Ibid.*, pp. 90-91.

²⁵⁵ Ferrari, *La cultura riformatrice...*, pp. 122-123.

²⁵⁶ Per una ricostruzione cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, pp. 423-428.

²⁵⁷ G. La Pira, *L'attesa della povera gente. Introduzione* di V. Citterich, p. 76.

sized in opposition to sentimental version of the love commandment, according to which only the most personal individual and direct expressions of social obligation are manifestations of Christian *agape*"²⁵⁸. Il rapporto "tra l'*agape* di Cristo, che il Nuovo Testamento considera la norma suprema della vita umana, e la struttura della società umana sembra essere ancora più difficile e problematico del rapporto tra la stessa *agape* e la struttura della vita individuale. Cosa può significare l'idea di un amore che sacrifica se stesso se non la fonte di un estremo imbarazzo quando si considerino l'armonia sociale, la giustizia e la pace di cui ha bisogno qualsiasi comunità? La giustizia in una comunità presuppone giudizi accurati che operino una discriminazione tra diritti e interessi contrastanti"²⁵⁹. Se nel rapporto fra tempo ed eternità "la storia non scioglie l'enigma della storia stessa", esistono però al suo interno "delle tracce del suo significato che trascendono il flusso del tempo e che aprono uno spiraglio sull'amore eterno che sostiene l'intero disegno della storia"²⁶⁰.

Andrebbro aggiunte, per quei medesimi anni segnati dalla tragedia della seconda guerra mondiale e ad un tempo legati alla speranza di un cambiamento nelle coscienze e nei cuori, le riflessioni di Jacques Maritain. Pur senza un diretto richiamo al tema

²⁵⁸ Il riferimento è a R. Niebuhr, *The Nature and Destiny of Man. A Christian Interpretation*, New York, Charles Scribner's Sons, 1941, 2 voll., vol. II, *Human Destiny*, p. 251.

²⁵⁹ Niebuhr, *Fede e storia...*, p. 233.

²⁶⁰ Niebuhr, *Fede e storia...*, p. 293. Sulla prospettiva di questo volume di Niebuhr, si veda ivi S. Cotta, *Introduzione all'edizione italiana. Una teologia antiperfettistica dell'esistenza e della storia*, pp. VII-XVIII. La posizione di Niebuhr sui "compiti sociali della chiesa" viene fra l'altro ripresa, dopo il Consiglio ecumenico delle Chiese di Amsterdam del 1948, dalla rivista della Facoltà teologica milanese: si veda G. Corti, *L'Assemblea di Amsterdam*, in "La Scuola Cattolica", LXXVII, 1949, pp. 265-285 e in particolare pp. 277-278. Sul rilievo delle posizioni di Niebuhr nella cultura sociale del cattolicesimo del dopoguerra, cfr. E. Buzzi, *Introduzione*, in R. Niebuhr, *Il destino e la storia. Antologia degli scritti*, a cura di E. Buzzi, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999, pp. V-XXXVI.

della sicurezza sociale, da *Umanesimo integrale*²⁶¹ a *Cristianesimo e democrazia*²⁶² un nuovo ordine di giustizia costituisce un obiettivo irrinunciabile, con riflessioni destinate a una duratura influenza nel cattolicesimo italiano e alle quali si affianca il *personalismo comunitario* di Emmanuel Mounier²⁶³. Maritain aveva appunto scritto che "il fermento evangelico orienta la storia umana verso quell'ideale di rispetto del diritto della persona e di amicizia fraterna che è alla base della «condizione di spirito democratica»"²⁶⁴. Una giustizia da cui non possono essere appunto separati gli aspetti dell'assistenza, dell'educazione, della salute, della riabilitazione, di cui ad esempio don Carlo Gnocchi si fa subito interprete riprendendo il pensiero di Maritain in *Restaurazione della persona umana*²⁶⁵.

Si tratta di una prospettiva non solo largamente condivisa, ma anche autorevolmente sostenuta in occasione della XXIII Settimana sociale dei cattolici italiani del 1949, in cui viene messa a tema la *carità* in relazione alla *sicurezza sociale* proprio come una risposta ad una diffusa esigenza di giustizia²⁶⁶. Un elemento subito

²⁶¹ Si veda J. Maritain, *Umanesimo integrale*, Roma, Studium, 1946 (Maritain, *Humanisme integral. Problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétienté*). Si veda anche Maritain, *Umanesimo integrale*, VI ed.

²⁶² Si veda J. Maritain, *Cristianesimo e democrazia. I diritti dell'uomo e la legge naturale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950 (J. Maritain, *Christianisme et démocratie*, New York, Éditions de la Maison Française, 1943). Si veda anche J. Maritain, *Cristianesimo e democrazia*, Milano, Vita e Pensiero, 1977.

²⁶³ Cfr. G. Campanini, *L'utopia della nuova cristianità. Introduzione al pensiero politico di Jacques Maritain*, Morcelliana, Brescia, 1975.

²⁶⁴ Maritain, *La Chiesa cattolica e il progresso sociale*, p. 239. Anche queste più specifiche sottolineature sono da mettere in rapporto con l'orizzonte e il "progetto" della "nuova cristianità" (si veda al riguardo, per una valutazione complessiva, P. Scoppola, *La "nuova cristianità" perduta*, Roma, Studium, 1985).

²⁶⁵ Si veda C. Gnocchi, *Restaurazione della persona umana*, Brescia, La Scuola, 1946.

²⁶⁶ Per gli atti si veda *Settimana sociale dei cattolici italiani-XXIII, La sicurezza sociale, Bologna 24-29 settembre 1949*, a cura dell'I.C.A.S., [Roma], Edizioni dell'Ateneo, [1950].

colto da Ezio Vigorelli in una cordiale, anche se in parte critica, presentazione dei lavori²⁶⁷ e che costituisce il filo conduttore per i relatori bolognesi, impegnati ad approfondire, come avrebbe sottolineato mons. Pavan nelle *Conclusioni*, gli "aspetti umani più profondi" della sicurezza sociale²⁶⁸. Già introducendo i lavori, mons. Siri li definisce in due direzioni: da una parte il riconoscimento di un sistema che è "garanzia di stabilità nel godimento dei beni umani e sociali"²⁶⁹ e dall'altra l'avvertenza che la giustizia e la legge "da sole non bastano a dare ogni sicurezza"²⁷⁰ e a rispondere a tutta la "sfera dei bisogni": un impegno che non può essere burocratizzato e sottratto al contributo della beneficenza e delle *società minori*²⁷¹. Una preoccupazione che sollecita il gesuita padre Alberto De Marco a denunciare il rischio - sia pure nell'intento di mettere fine alla "tirannia del bisogno" e nell'apprezzamento di un intervento pubblico al riguardo - di un "socialismo di Stato" inevitabilmente destinato a compromettere la responsabilità individuale²⁷².

Con una più positiva valutazione della sicurezza sociale come indispensabile correzione del sistema capitalistico, anche Eugenio Minoli sottolinea il delicato equilibrio fra una politica dello Stato volta a realizzare il nuovo principio della *solidarietà sociale* e i *corpi minori* della società²⁷³. Cesare Vannutelli si rivela a sua volta cauto, sottolineando come il modello proposto da Beveridge risulti più funzionale in un'economia collettivista, mentre ci si trova "di fronte ad una grave difficoltà quando si consideri che, sul piano

²⁶⁷ Cfr. E. Vigorelli, *I quattordici punti della settimana sociale*, in "Solidarietà umana", III, 1949, pp. 1-4.

²⁶⁸ P. Pavan, *La sicurezza sociale come mezzo di valorizzazione della persona umana. Conclusioni*, in *Settimana sociale...*, pp. 249-261 e in particolare p. 249.

²⁶⁹ G. Siri, *Sicurezza sociale e beneficenza. Prolusione*, ivi, pp. 17-27 e in particolare p. 18.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 24.

²⁷¹ Cfr. *ibid.*, pp. 21-27.

²⁷² A. De Marco, *La responsabilità della società per lo sviluppo della persona umana*, ivi, pp. 29-43 e in particolare pp. 32-33.

²⁷³ Cfr. E. Minoli, *Dal principio assicurativo contrattuale alla sicurezza sociale*, ivi, pp. 45-63.

delle realizzazioni, la prima e maggiore attuazione del sistema dell'assicurazione generale si ha in un paese, come l'Inghilterra, che non accetta principi collettivistici. Per tale motivo sembra necessario considerare con molta prudenza l'attuazione inglese, ed attendere dai dati dell'esperienza gli elementi per formulare al riguardo un sicuro giudizio"²⁷⁴.

La prospettiva si allarga però con il pressante invito a superare eccessive prudenze di natura difensiva, richiamando la necessità reale di un piano di sicurezza sociale, rivolto innanzi tutto ai bisognosi. Esso solo poteva garantire, per Ferruccio Pergolesi, la sintesi fra *Stato solidarista* e *pluralismo istituzionale*, ricuperando tutto il valore morale della *coralità della vita* cara a don Gnocchi²⁷⁵. Ma sono Francesco Vito e padre Agostino Gemelli a compiere un passo ulteriore, nella convinzione che "l'ordinamento dell'economia è parte essenziale del cammino dell'umanità verso l'incivilimento: la misura del suo successo sta nel contributo che offre al progresso sociale"²⁷⁶.

Per il rettore della Cattolica le conseguenze dell'affermazione del professore del suo ateneo devono trovare un riscontro, sia sul piano generale sia su quello della tutela della salute, in un'ipotesi di sicurezza sociale, rispettosa della libertà individuale ma chiaramente fondata sulla cittadinanza, che i cattolici sono chiamati a sostenere senza riserve e complessi d'inferiorità. In primo luogo, "quando le oblazioni volontarie, ossia la beneficenza non basta, occorre che la comunità sociale sia costretta a provvedere ai bisogni dei suoi membri [...] Purtroppo le assicurazioni sociali in Italia si estendono solo ai lavoratori. Bisogna sperare in una riforma che coraggiosamente vada incontro ai bisogni di tutte le classi sociali [...] Noi dobbiamo instaurare una strutturazione della difesa so-

²⁷⁴ C. Vannutelli, *Forme concrete di sicurezza sociale*, ivi, pp. 125-140 e in particolare p. 129.

²⁷⁵ Cfr. F. Pergolesi, *La libertà nel sistema di sicurezza sociale*, ivi, pp. 65-78; e cfr. Gnocchi, *Restaurazione della persona umana*.

²⁷⁶ F. Vito, *Sicurezza sociale e reddito nazionale*, in *Settimana sociale...*, pp. 85-99 e in particolare p. 95.

ziale che, partendo dalle assicurazioni sociali, arrivi ad una forma piena di assistenza e di prevenzione per tutti i cittadini [...] Se paesi ed uomini non cattolici hanno riconosciuto il dovere di questa solidarietà sociale, noi italiani, perché appartenenti ad un paese cattolico, abbiamo maggiore dovere di ogni altro di attuare nella forma più estensiva la sicurezza sociale nella lotta contro le malattie, perché siamo legati fra di noi da un legame di carità²⁷⁷. Allo Stato non spetta un generico quanto impossibile "compito di proteggere la salute del cittadino, ma spetta il compito di porre le condizioni necessarie affinché tutti i cittadini possano provvedere alle esigenze della propria salute[...] Questo intervento deve assumere un carattere personalistico, mirante cioè a porre le condizioni necessarie per liberare tutti gli uomini dalle malattie e dalle loro conseguenze, carattere che esclude il concetto di protezione, legato al paternalismo della concezione liberista e di quella collettivizzata"²⁷⁸.

A conclusione dei lavori, certo, la sottolineatura della responsabilità personale e del ruolo che la carità d'ispirazione evangelica è comunque chiamata ad avere è molto esplicita, poiché "mai e poi mai con la sicurezza sociale si potrà pretendere di sopprimere la carità, e nemmeno quella forma di carità che è la beneficenza", come afferma mons. Adriano Bernareggi richiamando gli interventi di Siri e De Marco²⁷⁹. Nella *Dichiarazione finale* si insiste sul fatto che la "sicurezza sociale bene intesa e rettamente operante è un'espressione della giustizia sociale". Ma non per questo la "carità non ha più nessun compito in ordine ai rapporti del convivere umano. La sua presenza, anzi, si rivela ancora più necessaria sia nell'impregnare le menti a scoprire e precisare le esigenze della giustizia sia nel sostenere la volontà tesa a soddisfare in concreto quelle esigenze, come pure nel temprare di un accento umano e

²⁷⁷ A. Gemelli, *La difesa della salute in un sistema di sicurezza sociale*, ivi, pp. 193-230 e in particolare pp. 228-230.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 219.

²⁷⁹ A. Bernareggi, *Cristianesimo sociale. Discorso di chiusura*, ivi, pp. 241-248 e in particolare p. 246.

cristiano le multiformi prestazioni fissate dalla sicurezza sociale ed a prodigare l'azione soccorritrice nei casi innumeri che nella realtà della vita nessuna giustizia riesce a coprire"²⁸⁰. Vigorelli avrebbe non a caso commentato approvando senza riserve la valorizzazione della carità come principio ispiratore, ma sottolineando la peculiarità della beneficenza e dell'"attività filantropica" che si svolge nel campo privatistico²⁸¹.

Il giudizio in un certo senso riassuntivo di Pavan non è però equivocabile: la "giustizia non vivificata dalla carità, come attesta l'esperienza dei millenni, smarrisce il suo volto umano"²⁸², ma "una democrazia politica rimane monca e in gran parte solo apparente, se non viene integrata da una sufficiente democrazia economica, se cioè non viene attuato un diffuso stato di benessere". Nel "secolo passato invalse la democrazia in campo politico; nel secolo in corso l'orientamento sempre più deciso è per una estensione della democrazia in campo economico", per cui "la sicurezza sociale nel suo più profondo significato storico e nel suo genuino contenuto morale, va interpretata come mezzo di difesa e di affermazione della persona umana"²⁸³.

Nella *Dichiarazione finale* si afferma ulteriormente che la "limitazione della libertà di coloro sui quali gravano gli oneri per il funzionamento del sistema" risulta ampiamente compensata dall'"accrescimento di effettiva libertà in coloro che poi ne beneficiano"²⁸⁴. Certo la sicurezza sociale non può che rispecchiare il "principio della sussidiarietà" nei confronti dei singoli individui e dei "corpi intermedi"²⁸⁵, poiché il "riconoscimento dei diritti dell'uomo come preminenti ed anteriori al diritto positivo, e pertanto inviolabili, postula anche il riconoscimento di entità intermedie fra lo stesso Stato ed il cittadino", dalle famiglie alle comu-

²⁸⁰ *Dichiarazione finale*, ivi, pp. 263-268 e in particolare p. 268.

²⁸¹ Vigorelli, *I quattordici punti della settimana sociale*.

²⁸² Pavan, *La sicurezza sociale*, p. 260.

²⁸³ *Ibid.*, p. 255.

²⁸⁴ *Dichiarazione finale*, p. 264.

²⁸⁵ Pavan, *La sicurezza sociale*, p. 260.

nità locali come pure dalle associazioni ai sindacati e alle cooperative²⁸⁶. La prospettiva, sul piano dei valori e delle scelte ideali, è quella del rifiuto di due prospettive "entrambe arbitrarie", quella "di uno Stato di mera tutela giuridica e di polizia e l'opposta concezione di uno Stato accentratore e totalitario", in favore "di uno Stato solidarista e pluralista"²⁸⁷.

La riflessione dei cattolici italiani coglie subito le indicazioni della Settimana sociale. Se la carità diventa non soltanto una possibile integrazione dell'intervento pubblico là dove quest'ultimo non riesce ad arrivare, ma ne costituisce anche il motivo ispiratore, come avrebbero sostenuto nel 1952 Giuseppe Petrilli e Giovanni Battista Migliori²⁸⁸, un punto fermo è ormai rappresentato dalla prospettiva richiamata da Augusto Venturi, secondo la quale "la sicurezza sociale non si contrappone alla legge dell'amore e della carità", accostando non caso la prospettiva di Niebuhr alle conclusioni di Pavan al termine della Settimana sociale²⁸⁹.

Anche se non mancano valutazioni più critiche - come quella che si è ricordata di Piero Malvestiti, intesa soprattutto a sottolineare la necessità di aumentare il "reddito reale"²⁹⁰ - sembra restare aperto più che altro il problema della scelta degli strumenti. Per Lodovico Montini - vicepresidente, come si è visto, della Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta da Vigorelli - l'adozione di un modello desunto dal piano Beveridge presenta aspetti problematici²⁹¹ e la posizione di Mario Romani, nei primi anni cinquanta, sottolinea la necessità di un "alto grado di sicurezza sociale", ma all'interno di una più ampia "cultura dello sviluppo"²⁹². La linea di Romani appare del resto vicina a quella di Vito, sempre at-

²⁸⁶ Dichiarazione finale, p. 264.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Cfr. G. Petrilli, G. B. Migliori, *Assistenza e previdenza sociale*, Roma, Edizioni Libertas a cura delle Attività Culturali D. C., 1952.

²⁸⁹ A. Venturi, *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 1954.

²⁹⁰ Cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, p. 424.

²⁹¹ Cfr. Saba, *La figura e l'opera di Lodovico Montini...*, pp. 41-44.

²⁹² Cfr. Ferrari, *La cultura riformatrice...*, pp. 231-250 e in particolare p. 238.

tenta a indicare il rischio del *paternalismo sociale* insito in scelte caratterizzate da un eccessivo dirigismo²⁹³.

Il problema non può tuttavia essere affrontato dal punto di vista di un dibattito accademico o di una polemica giornalistica, legandosi alle scelte della politica. Del resto, pure in questo caso, la questione non è solo legata al successo della linea di Keynes o di quella di Beveridge, anche perché se di esse colpisce l'"operatività per l'immediato"²⁹⁴, più misurate e soprattutto dilazionate nel tempo appaiono le decisioni governative. Lo stesso La Pira, da sottosegretario al Lavoro, appare cauto sulle proposte di Vigorelli e dell'Anea per la creazione di un unico ministero della Sicurezza sociale e per un'immediata unificazione degli interventi assistenziali e previdenziali, facendo presenti tali riserve al ministro Fanfani²⁹⁵.

Un approdo è raggiunto soprattutto sul piano ideale, risolvendo il rapporto fra carità e giustizia in una sintesi fondata sulla socialità. L'impegno volto a "reintegrare nella «democrazia politica» la «democrazia sociale»" appare anzi costitutivo del *paradigma democratico*, fondato non sulla contrapposizione ai regimi socialisti o la difesa del sistema occidentale, ma sull'affermazione dei diritti della persona²⁹⁶.

²⁹³ Cfr. Bocci, *Oltre lo Stato liberale...*, pp. 410-414.

²⁹⁴ P. Roggi, *Il dibattito sulla "costituzione economica" attraverso alcune riviste cattoliche del tempo*, in *Democrazia cristiana e Costituente nella società del dopoguerra. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, vol. III, *Il progetto democratico-cristiano e le altre proposte*, a cura di G. Rossini, Roma, Cinque Lune, 1980, pp. 861-891 e in particolare p. 885.

²⁹⁵ Cfr. S. Nerozzi, *Politica sociale ed esperienza amministrativa...*, pp. 86-88.

²⁹⁶ L. Stefanini, *Personalismo sociale*, Roma, Studium, 1952, pp. 156-157.

VI. La Chiesa del Concilio

Questa vasta discussione, che vede effettivamente coinvolto l'intero mondo cattolico, sugli inevitabili limiti ma soprattutto sul valore e il senso complessivo della sicurezza sociale, prelude alla nuova sensibilità che sempre più si afferma nel corso degli anni cinquanta, in un clima segnato dalla crescente aspirazione alla giustizia all'interno degli Stati e sul piano internazionale. Con l'ascesa al soglio pontificio nel 1958 di Giovanni XXIII, che poche settimane più tardi annuncia la convocazione del Concilio Vaticano II facendosi protagonista del rinnovamento della Chiesa, molte sono le attese per un intervento più organico del magistero sui temi della giustizia sociale e della pace nel mondo.

La prima enciclica sociale di Giovanni XXIII - la *Mater et magistra* del 15 maggio 1961, a settant'anni dalla *Rerum novarum* - costituisce non a caso una messa a punto dell'insegnamento della Chiesa in materia sociale, alla luce della situazione del presente e di quel "bene che è possibile e perciò doveroso"²⁹⁷. Il testo - che ha fra i redattori il futuro cardinale Pietro Pavan, poi estensore della *Pacem in terris*²⁹⁸ - va alla ricerca di un non facile equilibrio fra esigenze diverse: iniziativa personale e intervento dello Stato, libertà individuale e socializzazione, proprietà privata e proprietà pubblica. Di quest'ultima si ribadisce la piena legittimità, se non la doverosità quando sia in gioco il bene comune, richiamandosi appunto alla *Quadragesimo anno*²⁹⁹; e in ogni caso al diritto di proprietà "è intrinsecamente inerente una funzione sociale"³⁰⁰.

Dell'azione dello Stato si sottolineano la perdurante necessità, ma anche il "carattere di orientamento, di stimolo, di coordi-

²⁹⁷ *Mater et magistra*, n. 219.

²⁹⁸ Cfr. A. Melloni, *Pacem in terris. Appunti sull'origine*, in *Pacem in terris...*, pp. 129-145 e in particolare pp. 136-138.

²⁹⁹ Cfr. *Mater et magistra*, n. 103.

³⁰⁰ *Mater et magistra*, n. 106.

namento, di supplenza e di integrazione" ispirato al "principio di sussidiarietà"³⁰¹ e volto a rispondere "alle esigenze del bene comune nelle mutevoli situazioni e vicende umane"³⁰², rispettando l'iniziativa individuale ma tutelando i più deboli³⁰³. La *socializzazione*, che non va confusa con la *collettivizzazione*, risponde al "progressivo moltiplicarsi di rapporti nella convivenza con varie forme di vita e di attività associata, e istituzionalizzazione giuridica"³⁰⁴: rappresenta dunque un elemento in cui l'indirizzo da parte dello Stato³⁰⁵ si accompagna al riconoscimento dell'autonomia dei singoli e delle comunità³⁰⁶.

Il valore positivo della *socializzazione* si lega alla centralità del lavoro, fattore primario della produzione e quindi da mettere in rapporto al capitale non tanto in rapporto all' "efficienza economica" quanto piuttosto alla norma dell' "equità morale, del dare a ciascuno ciò che gli è dovuto in rapporto almeno ai bisogni «primari»" dell'esistenza personale e familiare, e dunque non solo in rapporto al merito", ampliando "inevitabilmente l'ambito della tematica distributiva"³⁰⁷, in una prospettiva che viene subito colta da Achille Ardigò al convegno di San Pellegrino del 1961³⁰⁸. L'enciclica rende fra l'altro esplicita una diretta conseguenza sulle scelte di politica sociale, poiché proprio la *socializzazione* rende "attuabile la soddisfazione di molteplici diritti della persona, specialmente quelli detti economico-sociali, quali sono, ad esempio, il diritto ai mezzi indispensabili per un sostentamento umano, alle cure sanitarie, a una istruzione di base più elevata, a una formazione professionale più adeguata, all'abitazione, al lavoro, a un ri-

³⁰¹ *Mater et magistra*, n. 40.

³⁰² *Mater et magistra*, n. 43.

³⁰³ Cfr. *Mater et magistra*, n. 44.

³⁰⁴ *Mater et magistra*, n. 45.

³⁰⁵ Cfr. *Mater et magistra*, n. 47 e n. 53.

³⁰⁶ Cfr. *Mater et magistra*, n. 52.

³⁰⁷ Pecorari, *Sviluppi...*, p. 77.

³⁰⁸ Cfr. Ferrari, *La cultura riformatrice...*, pp. 318-320.

poso conveniente, alla ricreazione"³⁰⁹. Ed è del tutto evidente la portata di questo riconoscimento dei *diritti economico-sociali*.

Un ulteriore e del tutto coerente sviluppo è rappresentato dall'allargamento di questa prospettiva al piano internazionale, con un riferimento ai rapporti fra paesi economicamente sviluppati e paesi in via di sviluppo, che secondo il pontefice devono essere ispirati a una nuova "solidarietà", in una crescente "interdipendenza" che non può tollerare più a lungo le disuguaglianze fra i popoli³¹⁰. Ed è una solidarietà che non va semplicemente legata ai pur indispensabili "aiuti di emergenza"³¹¹ ma a una reale "cooperazione scientifico-tecnico-finanziaria"³¹², lontana dalle tentazioni "di una nuova forma di colonialismo", pericolosa per la pace mondiale³¹³.

La sottolineatura di una giustizia che non può essere limitata alla dimensione nazionale apre alla prospettiva della seconda enciclica sociale di Giovanni XXIII, la *Pacem in terris*, da lui pubblicata l'11 aprile 1963, poche settimane prima della morte. Si tratta del testo che introduce risolutamente il tema della pace all'interno dell'insegnamento sociale della Chiesa - alla luce di una lettura attenta dei *segni dei tempi* - con una grandissima eco in tutto il mondo che si accompagnava alle speranze suscitate dall'apertura del Concilio Vaticano II, nell'ottobre precedente, ma sempre in rapporto al problema di una giustizia intesa come attuazione dei diritti della persona³¹⁴. Il punto di partenza della riflessione è appunto rappresentato dal "principio che ogni essere umano è *persona*, cioè una natura dotata di intelligenza e di volontà libera; e quindi è soggetto di diritti e di doveri che scaturiscono immediatamente e simultaneamente dalla sua stessa natura: diritti e doveri che sono

³⁰⁹ *Mater et magistra*, n. 47.

³¹⁰ *Mater et magistra*, n. 144.

³¹¹ *Mater et magistra*, n. 148.

³¹² *Mater et magistra*, n. 150.

³¹³ *Mater et magistra*, n. 159.

³¹⁴ Si veda al riguardo Canavero, *I papi e la pace...*, pp. 54-56.

perciò universali, inviolabili, inalienabili³¹⁵. Su questa base si possono definire i diritti economici, sociali, politici dei singoli e dei gruppi, la cui promozione coincide con il bene comune e quindi con "la stessa ragione di essere dei poteri pubblici"³¹⁶. Ma al tempo stesso tale fondamento si estende alle "comunità politiche" e alla "comunità mondiale", nella ricerca del "bene comune universale"³¹⁷ e per l'obiettivo davvero "comune a tutti gli uomini di buona volontà: il consolidamento della pace nel mondo"³¹⁸.

Nello stesso anno vi è l'elezione del nuovo papa, Paolo VI, che riprende l'eredità del suo predecessore innanzi tutto con la continuazione del Concilio. Fra i documenti di quest'ultimo, la costituzione pastorale *Gaudium et spes* del 7 dicembre 1965 – alla redazione della quale il pontefice si dimostra particolarmente attento, con diversi interventi personali³¹⁹ – sottolinea in modo particolare, com'è noto, il tema della giustizia³²⁰.

La *Gaudium et spes* può essere letta come una sintesi della precedente dottrina sociale della Chiesa, dopo una lunga fase storica, segnata, come ha sottolineato Richard Sennett, dalla grande impresa fordista e dal *Welfare State*, situandosi ancora nell'orizzonte di una possibile *terza via* alternativa sia all'economia di mercato sia a

³¹⁵ *Pacem in terris*, n. 5.

³¹⁶ *Pacem in terris*, n. 32.

³¹⁷ *Pacem in terris*, n. 73.

³¹⁸ *Pacem in terris*, n. 89.

³¹⁹ Cfr. G. Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale "Gaudium et spes" del Vaticano II*, Bologna, Il Mulino, 2000. Per il testo dei documenti conciliari si fa qui riferimento a *Tutti i documenti del Concilio. Testo italiano dei 16 documenti promulgati dal Concilio Vaticano II conforme all'Edizione Tipica Vaticana*, Milano-Roma, Massimo-U.C.I.I.M., 1975, VII ed.

³²⁰ Per le considerazioni sulla *Gaudium et spes* che seguono, si veda anche E. Bressan, *La Chiesa e le attese del mondo: la Gaudium et spes e l'insegnamento sociale della Chiesa*, in *A quarant'anni dal Concilio della speranza. L'attualità del Vaticano II, Atti del Convegno di Studi. Macerata, 4-6 maggio 2006*, a cura di D. Bonifazi e E. Bressan, Macerata, EUM, 2008, pp. 97-115.

quella pianificata dei paesi socialisti³²¹. Con il definitivo superamento di un'impostazione prevalentemente deduttiva, la lettura delle "realtà terrene" – colte ormai nella loro "autonomia" temporale – presenta tuttavia numerosi aspetti di novità³²². Non a caso si sottolineano, da una parte, la storicità delle condizioni degli equilibri sociali ed economici e delle stesse "forme" della proprietà³²³ e, dall'altra, il fenomeno ormai in atto dell'interdipendenza della "vita economica mondiale"³²⁴, un aspetto destinato a trovare un puntuale svolgimento nella *Populorum progressio*, pubblicata il 26 marzo 1967, giorno di Pasqua. Proprio in riferimento al testo conciliare in essa si afferma con grande chiarezza: "Oggi, il fatto di maggior rilievo, del quale ognuno deve prendere coscienza, è che la questione sociale ha acquistato dimensione mondiale"³²⁵, aggiungendo che ormai lo "sviluppo è il nuovo nome della pace"³²⁶.

Non è certo questa la sede per offrire un quadro dei problemi legati all'elaborazione della *Gaudium et spes*, già ampiamente ricostruiti da Giovanni Turbanti nel quadro del dibattito teologico³²⁷. Davanti a un testo che costituisce per molti versi la risposta conclusiva alle attese del "mondo contemporaneo" – nelle sue va-

³²¹ Cfr. R. Sennett, *La cultura del nuovo capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 2006.

³²² *Gaudium et spes*, n. 36.

³²³ *Gaudium et spes*, n. 71.

³²⁴ *Gaudium et spes*, n. 85. Ma si veda anche il n. 26, dove si sottolinea, in vista del bene comune, l'"interdipendenza sempre più stretta e piano piano estesa al mondo intero".

³²⁵ *Populorum progressio*, n. 3.

³²⁶ *Populorum progressio*, n. 76.

³²⁷ Si veda, per un fondamentale riscontro, G. Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale "Gaudium et spes" del Vaticano II*, Bologna, Il Mulino, 2000. Sulle complesse vicende dell'ultima fase dei lavori conciliari, cfr. J. A. Komonchak, *L'ecclesiologia di comunione* e R. Burigana, G. Turbanti, *L'intersessione: preparare la conclusione del concilio*, in *Storia del concilio Vaticano II*, diretta da G. Alberigo, vol. IV, *La chiesa come comunione. Il terzo periodo e la terza intersessione settembre 1964-settembre 1965*. Edizione italiana a cura di A. Melloni, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 19-118 e pp. 483-648.

rie accezioni – nei confronti dell'evento conciliare e in relazione alle urgenze della storia, si vuole qui mettere in luce la sua collocazione nell'ambito del più vasto insegnamento sociale della Chiesa, quale sintesi di un processo iniziato con il pontificato di Leone XIII e che Giorgio Rumi ha descritto come la "scelta" irrevocabile per la democrazia e per la giustizia sociale, in favore di un "popolo" cui occorre dar voce nelle decisioni politiche, economiche e ora anche internazionali³²⁸. La *Gaudium et spes* si colloca al tempo stesso all'inizio di una nuova fase della storia dell'umanità, segnata – al di là dei facili ottimismo – dall'avvio del processo di globalizzazione dell'economia e da un legame sempre più stretto fra il tema della giustizia e quello della pace mondiale, che emergono davvero come i *segni dei tempi* che già la *Pacem in terris* aveva invitato a considerare³²⁹. Il tema della pace acquista, in continuità con l'insegnamento di Giovanni XXIII, un rilievo peculiare, che si colloca esplicitamente sul piano planetario³³⁰.

Fra attese del mondo e speranza cristiana s'inserisce anche l'intervento di Paolo VI, sostenuto da Charles Journet e soprattutto da Jacques Maritain, consultato nella sua *retraite* di Tolosa prima ancora della sua venuta a Roma³³¹. Ci si trova di fronte a un con-

³²⁸ Cfr. G. Rumi, *Il Concilio Vaticano II e il sistema delle relazioni internazionali*.

³²⁹ Per la ripresa di questa indicazione di Giovanni XXIII da parte del Concilio e in particolare della *Gaudium et spes*, si veda Chenu, *La dottrina sociale della chiesa...*, pp. 33-39, nonché, per l'importanza della sua riflessione sull'andamento stesso dei lavori conciliari, Id., *La Chiesa nel mondo. I segni dei tempi*, Milano, Vita e Pensiero, 1965.

³³⁰ Per l'esatta percezione che ne ebbe subito, ad esempio, il mondo comunista, cfr. R. Sani, *Gli intellettuali italiani e Giovanni XXIII: l'immagine del pontificato roncalliano sulle riviste culturali*, in Id., *"La Civiltà cattolica" e la politica italiana nel secondo dopoguerra (1945-1958)*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 245-274.

³³¹ Cfr. P. Chenu, *Paul VI et Maritain. Les rapports du "montinisme" et du «maritanisme»*, Brescia-Roma, Istituto Paolo VI-Edizioni Studium, 1994, pp. 81-89. Ora si veda anche R. Mougel, *La genèse du Paysan de la Garonne (1966)*, in "Notes et documents", nouvelle série, XXXI, 2006, septembre-décembre, pp. 36-43.

vinto impegno da parte del pontefice, fra l'*umanesimo integrale* dell'amico Maritain e l'*umanesimo plenario* proposto due anni più tardi nella *Populorum progressio*³³², che sembra trovare un primo e puntuale riscontro in non poche formulazioni della costituzione conciliare. Echi di un non sopito ottimismo temporale, proprio della generazione degli anni trenta, e di quella "cultura del progetto" che esso portava inevitabilmente con sé³³³. Si tratta sicuramente anche di questo, aggiungendo che per Montini la *Gaudium et spes* avrebbe sempre costituito la "magna charta del Concilio sulla presenza della Chiesa nel mondo"³³⁴, in un inscindibile rapporto con un'ecclesiologia di comunione e di servizio³³⁵. Si tratta di una prospettiva che interessa il singolo e al tempo stesso il "corpo ecclesiale", poiché "la Chiesa intera è al servizio dell'umanità"³³⁶.

In questo senso non solo la *Gaudium et spes* conserva per Montini un rilievo centrale fra i documenti conciliari, ma si può meglio cogliere il significato dell'intervento del papa per celebrare la quarta sessione del Concilio stesso, in cui inserire l'approvazione del decreto sull'apostolato dei laici e della stessa costituzione pastorale, quello *Schema 13* che nel corso del 1965 diventa oggetto di revisioni, dibattiti, approfondimenti tutt'altro che marginali³³⁷. Esso tuttavia – difeso appassionatamente di fronte alle critiche soprat-

³³² *Populorum progressio*, n. 42, con un esplicito riferimento a Maritain, *Humanisme intégral. Problèmes temporels e spirituels d'une nouvelle chrétienté*.

³³³ Cfr. Chenu, *Paul VI et Maritain...*, pp. 99-100.

³³⁴ Si veda "Nel concilio una più profonda autoconsapevolezza della Chiesa. 8 dicembre 1970. Esortazione apostolica all'Episcopato cattolico, «Quinque iam annos», nel quinto anniversario della chiusura del Concilio Vaticano II", ora in Paolo VI, *"Nel cono di luce del Concilio". Discorsi e documenti (1965-1978)*, a cura di M. Vergottini, Brescia-Roma, Istituto Paolo VI-Edizioni Studium, 2006, pp. 271-278 e in particolare p. 272.

³³⁵ Si veda "Il ministero come servizio all'intero popolo di Dio. 17 giugno 1970. Discorso all'udienza generale del mercoledì", *ibid.*, pp. 230-233.

³³⁶ *Ibid.*, p. 232.

³³⁷ Cfr. Komonchak, *L'ecclesiologia di comunione*, pp. 55-59. Per una ricostruzione completa, dallo "schema di Ariccia" alla discussione finale, cfr. Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno*, pp. 471-783.

tutto da Chenu³³⁸ - mantiene un'impostazione teologica "centrata soprattutto nella categoria dei «segni dei tempi»" e nella coerente attenzione al sociale³³⁹.

In linea con la posizione assunta fin dall'inizio dei lavori nell'ottobre del 1962 e con l'enciclica *Ecclesiam suam* del 6 agosto 1964, il papa vi ravvisava un esito irrinunciabile della novità conciliare, quello di tradurre da parte della Chiesa la "più approfondita coscienza di sé" nella missione di "offrire al mondo contemporaneo il messaggio della salvezza"³⁴⁰ anche nelle sue implicazioni sociali, e al tempo stesso intendeva andare al cuore del problema, al di là del carattere talora eccessivamente ottimistico di alcune formulazioni, sottolineato con buone ragioni da voci di spicco della teologia³⁴¹. Soprattutto per quanto riguarda le indicazioni sui diversi problemi della società contemporanea, la lettura del papa appariva subito distante da un tentativo di questo genere, criticamente segnalato fra gli altri da Joseph Ratzinger³⁴².

Nell'enciclica del 1964 Paolo VI aveva sottolineato i frutti del Concilio³⁴³ e innanzi tutto il *dialogo*, presentato come il "sapiente tentativo di congiungere il pensiero divino al pensiero umano", tentativo affidato innanzi tutto al Concilio, nel "linguaggio dell'uomo moderno", in rapporto "all'esperienza e alla comprensione del mondo contemporaneo"³⁴⁴. Ed è evidente la preoccupazione montiniana per un oggi in cui inserire il "*dialogo della salvezza*", che dev'essere, in questa luce, "capace di annodarsi con ognuno"; e per questo il dialogo non "rimanderà al domani ciò che oggi può compiere; esso deve avere l'ansia dell'ora opportuna e il

³³⁸ Sull'intervento di Chenu cfr. *ibid.*, pp. 643-651.

³³⁹ *Ibid.*, p. 806.

³⁴⁰ M. Vergottini, *Introduzione*, in "Nel cono di luce del Concilio"..., pp. V-XXII e in particolare p. XII.

³⁴¹ Cfr. J. A. Komonchak, *La redazione della Gaudium et spes*, in "Il regno-documenti", XIII, 1999, pp. 446-455.

³⁴² Cfr. *ibid.*, p. 450, anche per i riferimenti bibliografici agli interventi di Joseph Ratzinger.

³⁴³ Cfr. *Ecclesiam suam*, n. 15.

³⁴⁴ *Ecclesiam suam*, n. 39.

senso della preziosità del tempo. Oggi, cioè ogni giorno, deve ricominciare"³⁴⁵.

Proprio il legame con la dimensione dell'annuncio cristiano, con il *dialogo della salvezza* anticipato dall'*Ecclesiam suam* e irriducibile all'orizzonte della storia, e l'esplicito intento "di scrutare i segni dei tempi e di interpretarli alla luce del Vangelo"³⁴⁶ nonché di cogliere "i veri segni della presenza o del disegno di Dio"³⁴⁷, consentono alla *Gaudium et spes* di superare i precedenti limiti di un magistero sociale prevalentemente deduttivo. Come ha scritto Giuseppe Alberigo, con "la tematizzazione, nello schema XIII, della condizione della chiesa nelle società contemporanee impostata in termini prevalentemente induttivi, e pertanto molto distanti dalla tradizionale «dottrina sociale», quei confini erano stati superati per una navigazione a vista in un mare sconosciuto"³⁴⁸; e questo ha fatto senza dubbio assumere "nuova densità"³⁴⁹ alle specifiche formulazioni della seconda parte, dedicate rispettivamente alla *Vita economico-sociale* (capo III, numeri 63-72), a *La vita della comunità politica* (capo IV, numeri 73-76), a *La promozione della pace e la comunità dei popoli* (capo V, numeri 77-90). La stessa espressione "dottrina sociale" era stata del resto accantonata e ritorna nel testo alla vigilia dell'approvazione, per essere di nuovo modificata nella redazione finale e quindi riproposta nell'*Editio typica*, non senza resistenze e la vibrata protesta di Chenu³⁵⁰.

Al di là delle pur importanti questioni terminologiche, occorre rilevare che - come del resto per l'*Apostolicam actuositatem*, il

³⁴⁵ *Ecclesiam suam*, n. 44. Per un significativo approfondimento, cfr. ora *Le dialogue possible: Paul VI et les cultures contemporaines. Journée d'études. Paris, 13 décembre 2005*. Sous la direction de G. Archetti, Brescia-Roma, Istituto Paolo VI-Edizioni Studium, 2007.

³⁴⁶ *Gaudium et spes*, n. 4.

³⁴⁷ *Gaudium et spes*, n. 11.

³⁴⁸ G. Alberigo, *Grandi risultati-ombre di incertezza*, in *Storia del concilio Vaticano II*, diretta da G. Alberigo, vol. IV, pp. 649-671 e in particolare p. 661.

³⁴⁹ Chenu, *La dottrina sociale*, cit., p. 39.

³⁵⁰ Cfr. Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno*, pp. 763-765 e pp. 779-783, e Chenu, *La dottrina sociale*, p. 49.

decreto sull'apostolato dei laici, molte delle cui formulazioni sono strettamente legate a quelle della costituzione pastorale approvata a distanza di poco tempo³⁵¹ - l'inserimento nel quadro di una tradizione ormai consolidata da Leone XIII in avanti è in effetti accompagnato da alcuni rilievi per così dire metodologici che fanno proprie le ultime acquisizioni del magistero quando non introducono elementi di riflessione diversi. Si pensi, nel primo caso, all'osservazione sulla varietà delle condizioni storiche degli equilibri sociali ed economici e delle stesse "forme" della proprietà³⁵² e, nel secondo, all'intuizione dell'interdipendenza della "vita economica mondiale"³⁵³, un aspetto sottolineato per la prima volta nella *Quadragesimo anno* e destinato a trovare un profetico svolgimento nell'enciclica *Populorum progressio* del 1967. Proprio in riferimento al testo conciliare quest'ultima avrebbe affermato con grande chiarezza: "Oggi, il fatto di maggior rilievo, del quale ognuno deve prendere coscienza, è che la questione sociale ha acquistato dimensione mondiale"³⁵⁴.

Ancora più importante è sottolineare, dal punto di vista generale, come non ci si trovi più davanti a un quadro di riferimento statico e già compreso all'interno di un ordine naturale prestabilito. Il *bene comune*, ad esempio, si può definire solo, in modo dinamico, come l'"insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente"³⁵⁵. A questo fa riferimento la sottolineatura della "legittima autonomia delle realtà terrene"³⁵⁶ richiamata di recente anche da Benedetto XVI

³⁵¹ Cfr. H. Jedin, *Il Concilio Vaticano II*, in *Storia della chiesa*, diretta da H. Jedin, vol. X/1, *La chiesa nel ventesimo secolo (1914-1975)*, Milano, Jaca Book, 1980, pp. 105-161 e in particolare pp. 136-137.

³⁵² *Gaudium et spes*, n. 71.

³⁵³ *Gaudium et spes*, n. 85. Ma si veda anche il n. 26, dove si sottolinea, in vista del bene comune, l'"interdipendenza sempre più stretta e piano piano estesa al mondo intero".

³⁵⁴ *Populorum progressio*, n. 3.

³⁵⁵ *Gaudium et spes*, n. 26.

³⁵⁶ *Gaudium et spes*, n. 36.

nell'enciclica *Deus caritas est* con un esplicito rimando a questo stesso passaggio: "Il giusto ordine della società e dello Stato è compito centrale della politica. Uno Stato che non fosse retto secondo giustizia si ridurrebbe ad una grande banda di ladri, come disse una volta Agostino: «*Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?*». Alla struttura fondamentale del cristianesimo appartiene [...] l'autonomia delle realtà temporali"³⁵⁷.

Se questa autonomia non coincide con una sorta di *ethica naturalis* alla quale adeguare i comportamenti politici, economici e sociali³⁵⁸, essa però rimanda all'ordine stesso della creazione, come sottolinea un significativo e parallelo punto dell'*Apostolicam actuositatem* sull'"animazione cristiana dell'ordine temporale". Tutte le realtà che lo costituiscono, come pure il loro evolversi e progredire, "non soltanto sono mezzi con cui l'uomo può raggiungere il suo fine ultimo, ma hanno un «valore» proprio, riposto in esse da Dio": la loro "bontà naturale riceve una speciale dignità dal rapporto che esse hanno con la persona umana a servizio della quale sono state create"³⁵⁹. Ma si tratta, con ogni evidenza, della stessa vocazione a cui fa riferimento la *Gaudium et spes*, quando afferma che la "vocazione ultima dell'uomo, è effettivamente una sola, quella divina", anche quando abbia a che fare con l'impegno storico e sociale³⁶⁰.

È importante notare a questo proposito, forse più di quanto non si sia fatto sinora, un richiamo a quel *distinguer pour unir* che era stato, e continuava a essere anche in quegli anni, al centro della

³⁵⁷ *Deus caritas est*, n. 28, che richiama espressamente *Gaudium et spes*, n. 36. Il riferimento agostiniano è a *De civitate Dei*, IV, 4 (per il testo dell'enciclica del 25 dicembre 2005 si veda Benedetto XVI, *Deus caritas est*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2006).

³⁵⁸ *Gaudium et spes*, n. 36.

³⁵⁹ *Apostolicam actuositatem*, n. 7.

³⁶⁰ *Gaudium et spes*, n. 22. Di grande interesse è l'apprezzamento di Joseph Ratzinger per questo punto (cfr. Komonchak, *La redazione della Gaudium et spes*, p. 451).

riflessione di Jacques Maritain³⁶¹. Nulla è più lontano dagli intendimenti del filosofo francese, ben presenti a Montini, di una visione secolarizzante, "conformément à la primauté du spirituel, c'est-à-dire de la charité et de la contemplation"³⁶². Come ha osservato Charles Morerod³⁶³, questo significa fare della *carità*, "âme de l'Église" nella prospettiva dell'ecclesiologia di Journet, il cuore della trasformazione del mondo, secondo un auspicio ricorrente in Montini dagli anni dell'episcopato milanese allo stesso discorso di apertura della quarta sessione dei lavori conciliari, incentrato sull'amore come "anima della nostra comunione"³⁶⁴.

Tale prospettiva viene direttamente ripresa dalla *Gaudium et spes* e si può senz'altro leggere "la face sociale du ministère de Montini et de Vatican II à la lumière de ce thème de la charité comme âme de l'Église"³⁶⁵. Poco prima, nel contesto della condanna del comunismo nella sua natura specifica di ateismo, il testo conciliare stabilisce una relazione esplicita fra "speranza escatologica" e "impegni terreni"³⁶⁶, mentre più avanti, già nella seconda parte, mette in rapporto "attività economico-sociale" e "regno di Cristo", sottolineando come le "opere della giustizia" siano realizzabili "con l'ispirazione della carità"³⁶⁷.

Su questa base si possono più agevolmente esaminare le risposte ai problemi del "mondo contemporaneo", che in realtà si presentano come proposte in un contesto che resta in ultima analisi ambivalente ed enigmatico, forse per la prima volta messo a te-

³⁶¹ Si veda J. Maritain, *Court traité de l'existence et de l'existant*, Paris, Paul Hartmann, 1964, II ed.

³⁶² R. Mougel, *La vision maritainienne des rapports de l'Église et du monde, in Montini, Journet, Maritain: une famille d'esprit. Journées d'étude. Molsheim 4-5 juin 1999*, Brescia-Roma, Istituto Paolo VI-Edizioni Studium, 2000, pp. 99-132 e in particolare p. 123.

³⁶³ Cfr. C. Morerød, *Montini et l'ecclesiologie de Journet*, *ibid.*, pp. 140-171. Si veda anche G. Boissard, *La relation Montini-Journet*, *ibid.*, pp. 10-47.

³⁶⁴ Cfr. Morerod, *Montini e l'ecclesiologia de Journet*, p. 150.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 153.

³⁶⁶ *Gaudium et spes*, n. 21.

³⁶⁷ *Gaudium et spes*, n. 72.

ma dal magistero, quello appunto della contemporaneità e di una sua necessaria ermeneutica. Lontano da un ottimismo di maniera, come già segnala un *incipit* che andrebbe letto più estesamente: "*Gaudium et spes, luctus et angor*"³⁶⁸, il documento s'interroga sulla natura profonda delle "relazioni umane", che non hanno appunto un fine individualistico ma sociale³⁶⁹. È ormai palese l'interdipendenza tra "il perfezionamento della persona umana e lo sviluppo della stessa società", mentre "principio, soggetto e fine di tutte le istituzioni sociali è e deve essere la persona umana, come quella che di sua natura ha sommente bisogno di socialità", secondo l'insegnamento, qui richiamato, di Tommaso d'Aquino³⁷⁰. Se vi è il riconoscimento della bontà del "dinamismo sociale odierno: soprattutto l'evoluzione verso l'unità, il processo di una sana socializzazione e consociazione civile ed economica"³⁷¹, se appare sempre più necessario superare "un'etica puramente individualistica"³⁷², il "fatto" della "socializzazione" va preso in esame, senza sottacerne i "pericoli", nella specificità di "questo nostro tempo"³⁷³.

Tre appaiono le grandi questioni sollevate dalla seconda parte in rapporto al precedente magistero sociale, corrispondenti agli argomenti presi in esame e prima richiamati: la vita economica e sociale, la comunità politica, la realtà internazionale e la pace. Essi vengono in via preliminare definiti "problemi attuali particolarmente urgenti"³⁷⁴ e seguono immediatamente la trattazione di quelli legati al matrimonio e alla famiglia e quindi alla cultura³⁷⁵.

³⁶⁸ *Gaudium et spes*, n. 1.

³⁶⁹ *Gaudium et spes*, n. 32.

³⁷⁰ *Gaudium et spes*, n. 25.

³⁷¹ *Gaudium et spes*, n. 42, in riferimento a *Lumen gentium*, n. 1.

³⁷² *Gaudium et spes*, n. 30.

³⁷³ *Gaudium et spes*, n. 25.

³⁷⁴ *Gaudium et spes*, n. 46. Su questi temi si veda anche J.-M. Mayeur, *La vie économique et sociale dans le débats de Vatican II*, in *Le deuxième Concile du Vatican*, pp. 793-807.

³⁷⁵ Si vedano in proposito i numeri 47-52 (capo I, *Dignità del matrimonio e della famiglia e sua valorizzazione*) e 53-62 (capo II, *La promozione del progresso della cultura*) della *Gaudium et spes*.

La prima e fondamentale definizione è quella dell'uomo quale *autore, centro e fine* di tutta la vita economico-sociale. Se questo non trova corrispondenza nella realtà, il motivo non va cercato in una generica ingiustizia, come tale assai difficile da individuare, ma in una serie di "squilibri economici e sociali" legati soprattutto al sottosviluppo e di cui è ormai più chiara la coscienza: di qui viene il dovere della Chiesa, "lungo lo svolgersi della storia" ma particolarmente "in questi ultimi tempi", di ripensare e riproporre "i principî di giustizia ed equità richiesti dalla retta ragione umana e validi sia per la vita individuale o sociale che per la vita internazionale"³⁷⁶. Lo sviluppo non può d'altra parte "essere abbandonato né al solo svolgersi quasi meccanico della attività economica né alla sola decisione della pubblica autorità", evitando sia un "falso concetto di libertà" sia il sacrificio di diritti fondamentali all'"organizzazione collettiva della produzione": ed è qui non a caso richiamata la *Quadragesimo anno*³⁷⁷. L'enciclica di Pio XI è quindi di nuovo citata per riaffermare la libertà di associazione, a tutti i livelli ma in modo particolare come espressione del "diritto dei lavoratori", e l'"attiva partecipazione di tutti alla vita dell'impresa"³⁷⁸.

Le successive considerazioni sulla proprietà s'inseriscono in tale quadro, tenendo conto di un panorama più ampio di quello consueto, che si traduce, come si è accennato, in una pluralità di *forme*. Se la "proprietà privata o un qualche potere sui beni esterni assicurano a ciascuno una zona indispensabile di autonomia personale e familiare, e devono considerarsi come un prolungamento necessario alla libertà umana", oltre a costituire nell'"esercizio della responsabilità" una delle condizioni delle "libertà civili", le "forme" vanno appunto "modificandosi sempre più di giorno in giorno". La conclusione è importante, in quanto la "legittimità della proprietà privata non è in contrasto con quella delle varie forme delle pubbliche proprietà" e il possesso individuale non può con-

³⁷⁶ *Gaudium et spes*, n. 63.

³⁷⁷ *Gaudium et spes*, n. 65; e si veda più avanti il n. 67 sulle "condizioni di lavoro".

³⁷⁸ *Gaudium et spes*, n. 68.

sentire abusi "contro il bene comune". Se della proprietà, in tal modo, è ribadita la "funzione sociale che si fonda sulla comune destinazione dei beni", in continuità soprattutto con la lezione della *Mater et magistra*, questa idea assume un contenuto più preciso, guardando per così dire a possibili modelli di economia mista³⁷⁹.

Si tratta di un tema che si ritrova altresì nel passaggio dedicato alla protezione sociale, vista infatti come una possibilità di attuare la destinazione "universale" e "comune" dei beni, che resta tale "quali che siano le forme concrete della proprietà, adatte alle legittime istituzioni dei popoli". Significativi sono i due casi specifici, intesi come momenti di attuazione del principio, ai quali si fa poi riferimento: l'"insieme di tradizioni e di consuetudini comunitarie" delle società meno sviluppate e la moderna "rete di istituzioni sociali per la previdenza e la sicurezza sociale". Fra queste ultime "è importante sviluppare ulteriormente le istituzioni a servizio della famiglia e delle esigenze sociali, specialmente quelle che provvedono agli aspetti culturali ed educativi", mentre in generale "bisogna vegliare affinché i cittadini non siano indotti ad assumere di fronte alla società un atteggiamento di passività o di irresponsabilità nei compiti assunti o di rifiuto di servizio"³⁸⁰. È un elemento di valutazione che si colloca nel momento dello sviluppo pressoché generale dei sistemi di *Welfare* e al tempo stesso delle prime avvisaglie di una crisi destinata a palesarsi più tardi, di cui si colgono qui alcune possibili implicazioni³⁸¹. Pur senza richiamare direttamente l'idea di sussidiarietà, si sottolinea altresì l'importanza di valorizzare "le iniziative spontanee dei singoli e delle loro libere associazioni", in armonia "con la molteplice azione delle pubbliche

³⁷⁹ *Gaudium et spes*, n. 71 (e cfr. *Mater et magistra*, nn. 106-109).

³⁸⁰ *Gaudium et spes*, n. 69. Molto esplicito è l'*incipit*, sia pur presentato come una sintesi del magistero precedente: "Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene, all'uso di tutti gli uomini e popoli, e pertanto i beni creati debbono secondo un equo criterio essere partecipati a tutti, essendo guida la giustizia e assecondando la carità" (*ibid.*).

³⁸¹ Per una prima e significativa messa a punto cfr. A. Ardigò, *Dallo stato assistenziale al Welfare State*, in *Welfare State: problemi e alternative*, pp. 29-54.

autorità"³⁸², con quell'equilibrio ma al tempo stesso con quella capacità di lettura del presente che caratterizza con il magistero del Concilio e in particolare della *Gaudium et spes*.

Considerazioni del tutto analoghe si possono fare par quanto riguarda la trattazione della comunità politica, titolare degli interventi in materia sociale, in funzione del *bene comune*. Il richiamo è in primo luogo alla *Mater et magistra*, particolarmente nel ribadire il contenuto per così dire non ideologico del *bene comune*: "Il bene comune si concreta nell'insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani, nelle famiglie e nelle associazioni il conseguimento più pieno della loro perfezione"³⁸³. È un orizzonte, questo, in cui collocare la legittima pluralità delle forme politiche, frutto di una libera determinazione dei popoli, e il limite all'intervento dei pubblici poteri, che coincide con la necessità di valorizzare "i gruppi familiari sociali o culturali, i corpi o istituti intermedi" e di mantenere un equilibrato rapporto fra "la socializzazione e l'autonomia e il progresso della persona"³⁸⁴. Su questa base va ripensato il contributo - e la *Gaudium et spes* lo fa in termini originali - che la Chiesa può dare alla comunità politica, in quanto non "legata ad alcun sistema politico" e in quanto "segno" e "salvaguardia del carattere trascendente della persona umana". La sua libertà rappresenta un elemento essenziale per una "società pluralistica"³⁸⁵ e solidale. È quanto Paolo VI riprende nel discorso conclusivo del 7 dicembre 1965, come elemento irrinunciabile del legame della Chiesa con l'uomo e il mondo di oggi³⁸⁶.

³⁸² *Gaudium et spes*, n. 65.

³⁸³ *Gaudium et spes*, n. 74; e si veda anche il n. 26.

³⁸⁴ *Gaudium et spes*, n. 75.

³⁸⁵ *Gaudium et spes*, n. 76. È a questo punto che il testo definitivo sostituisce l'espressione "suam doctrinam de societate docere" con "socialem suam doctrinam docere" (cfr. *supra*, nota 350).

³⁸⁶ Si veda al riguardo quanto ha sottolineato, richiamandosi ad esso, Benedetto XVI nel discorso alla Curia romana del 22 dicembre 2005: se l'interlocutore è la modernità, occorre tener presente che, al di là della sua genesi e dei suoi riferimenti, esiste appunto la possibilità di "uno Stato moderno laico, che tuttavia non è neutro riguardo ai valori, ma vive

A tutto questo si legano le vibranti parole dedicate alla pace, quella pace che non è assenza di guerra e neppure soltanto *opus iustitiae*, ma "frutto anche dell'amore, il quale va oltre quanto può assicurare la semplice giustizia", e tutela del "bene delle persone". Proprio per questo, non si può non esprimere una lode nei confronti di "coloro che, rinunciando alla violenza nella rivendicazione dei loro diritti, ricorrono a quei mezzi che sono, del resto, alla portata anche dei più deboli"³⁸⁷. È un'apertura di grande interesse, suggerita fra gli altri da Maritain, in una nota inviata a Paolo VI nel mese di novembre, citando gli esempi e le riflessioni, fra gli altri, di Gandhi, Martin Luther King, Dorothy Day, Thomas Merton, Saul Alinsky³⁸⁸, forse suscettibile di maggiori sviluppi nel testo e nel magistero successivo di Paolo VI; ma del resto la stessa *Populorum progressio* considera un'eventuale insurrezione armata come un mezzo estremo e la violenza di norma "un male più grande" di quelli che si vogliono combattere³⁸⁹.

In verità la *Gaudium et spes* - dopo un importante paragrafo sul "dovere di mitigare l'inumanità della guerra", pur ammessa "per difendere i giusti diritti dei popoli" e condannata come strumento di "dominio", e di opporsi con ogni mezzo ai "metodi sistematici di sterminio di un intero popolo, di una nazione o di una minoranza etnica", paragrafo in cui compare una piena apertura all'obiezione di coscienza³⁹⁰ - affronta soprattutto il tema della *guerra totale*, che ne impone l'affronto "con mentalità completamente nuova". Questo punto conferma l'intuizione giovannea, le-

attingendo alle grandi fonti etiche aperte dal cristianesimo", come sottolineato dalla "dottrina sociale cattolica", a sua volta "modello importante tra il liberalismo radicale e le teoria marxista dello Stato" (Benedetto XVI, *Il Concilio Vaticano II quarant'anni dopo*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2006, pp. 16-17).

³⁸⁷ *Gaudium et spes*, n. 78.

³⁸⁸ A questo proposito si veda Chenu, *Paul VI et Maritain*, pp. 88-89, anche se non è possibile "en l'état actuel des sources, d'évaluer avec précision quel fut le rôle exact de Paul VI dans l'élaboration de ce texte" (*ibid.*, p. 89).

³⁸⁹ Cfr. *Populorum progressio*, nn. 30-31.

³⁹⁰ *Gaudium et spes*, n. 79.

gandola al tema della giustizia sociale che fa da sfondo alla costituzione conciliare. Il riferimento è innanzi tutto alla *Pacem in terris*, con un passaggio esplicitamente citato ("Quare aetate hac nostra, quae vi atomica gloriatur, alienum est a ratione, bellum iam aptum esse ad violata iura sarcienda"³⁹¹), con un ulteriore richiamo al magistero di Pio XII e al discorso di Paolo VI alle Nazioni Unite del 4 ottobre 1965³⁹², quando il papa aveva rivolto al mondo l'accorata invocazione: "Jamais plus la guerre, jamais plus la guerre! C'est la paix, la paix qui doit guider le destin des peuples et de toute l'humanité!"³⁹³. Ed è la linea di pensiero che Montini aveva anticipato nell'*Ecclesiam suam*, facendo dell'"assiduo e illimitato zelo per la pace" quasi il programma del pontificato³⁹⁴. Qui s'inserisce la critica della strategia della dissuasione reciproca³⁹⁵ in favore di un accordo per "interdire" il ricorso alla guerra garantito da un'"autorità pubblica universale"³⁹⁶, ma più ancora l'insistenza sulla cooperazione economica internazionale, con la necessità di "profonde modifiche nei metodi attuali del commercio mondiale" e una politica di aiuti ai paesi in via di sviluppo³⁹⁷, favorita da un nuovo ruolo delle "istituzioni internazionali"³⁹⁸.

L'insieme di queste formulazioni è, com'è noto, oggetto di rilevi fin dal dibattito conciliare, soprattutto da parte del cardinale Lercaro e di Dossetti, che deplorano una certa genericità e la man-

³⁹¹ *Gaudium et spes*, n. 80, in riferimento a *Pacem in terris*, n. 67, dove questa considerazione è a sua volta compresa fra i *segni dei tempi*. Sull'enciclica giovannea si veda soprattutto *Pacem in terris. Tra azione diplomatica e guerra globale*.

³⁹² Cfr. *Gaudium et spes*, n. 80.

³⁹³ Si veda, anche per il rapporto con il testo della costituzione, Chenu, *Paul VI et Maritain*, p. 89; e cfr. ora soprattutto R. Morozzo della Rocca, *Il viaggio di Paolo VI all'Onu nel contesto del Concilio Vaticano II*, in *A quarant'anni dal Concilio della speranza...*, pp. 81-96.

³⁹⁴ *Ecclesiam suam*, n. 6.

³⁹⁵ *Gaudium et spes*, n. 81.

³⁹⁶ *Gaudium et spes*, n. 82.

³⁹⁷ *Gaudium et spes*, n. 85.

³⁹⁸ *Gaudium et spes*, n. 90.

canza di radicalità evangelica nella condanna della guerra, anche se poi il cardinale non avrebbe letto il suo intervento in aula³⁹⁹. Ma vanno comunque segnalati alcuni elementi d'indubbia novità, a iniziare dal richiamo alla "mutua fiducia delle nazioni", poiché la pace dipende "in massima parte dalle opinioni e dai sentimenti delle moltitudini" ed essa non sarà possibile "finché sentimenti di ostilità, di disprezzo e di diffidenza, o di razziali e ostinate ideologie dividono gli uomini, ponendoli gli uni contro gli altri. Di qui l'estrema urgente necessità di una rinnovata educazione degli animi e di un nuovo orientamento nell'opinione pubblica"⁴⁰⁰. Un tema, questo, già accennato nell'*Ecclesiam suam* con il suo appello a un dialogo "in favore d'una pace libera e onesta", che in quanto tale "non può non estendersi dalle relazioni al vertice delle nazioni a quelle del corpo delle nazioni stesse e alle basi sia sociali, che familiari e individuali, per diffondere in ogni istituzione e in ogni spirito il senso, il gusto, il dovere della pace"⁴⁰¹. "Capi di stato, politici, diplomatici non sono più titolari esclusivi delle relazioni internazionali", ha osservato Rumi: ed è la consapevolezza con la quale "l'antica ipotesi democratica cristiana aveva aperto la gestione della cosa pubblica alle masse"⁴⁰².

Altrettanto chiara e innovativa è la percezione del rapporto fra il tema della pace e quello dello sviluppo, fra la precarietà della prima e il grave squilibrio del secondo, con una forte sottolineatura dell'interdipendenza delle relazioni economiche e sociali sul piano mondiale, nel quadro di un'incipiente globalizzazione. Lo aveva poco prima sottolineato l'*Apostolicam actuositatem*, parlando di un fenomeno di riduzione delle «distanze tra gli uomini» che, da una parte, li rende "membri quasi di un'unica famiglia"⁴⁰³ e, dall'altra, fa emergere fra i "segni del nostro tempo" il "crescente

³⁹⁹ Cfr. Komonchak, *La redazione della Gaudium et spes*, pp. 452-453, e Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno*, pp. 807-808.

⁴⁰⁰ *Gaudium et spes*, n. 82.

⁴⁰¹ *Ecclesiam suam*, n. 59.

⁴⁰² Rumi, *Il Concilio Vaticano II e il sistema delle relazioni internazionali*, p. 752.

⁴⁰³ *Apostolicam actuositatem*, n. 8.

inarrestabile senso di «solidarietà» di tutti i popoli che è compito dell'apostolato dei laici promuovere con sollecitudine e trasformare in sincero e autentico affetto fraterno⁴⁰⁴. Ed è soprattutto un tema che percorre, come una sorta di filo rosso, tutta la costituzione conciliare, fin da quando, nella prima parte, affronta la questione della "fondamentale uguaglianza" all'interno della comunità umana: in rapporto ad essa "troppe disuguaglianze economiche e sociali, tra membri e tra popoli dell'unica famiglia umana, suscitano scandalo e sono contrarie alla giustizia sociale, all'equità, alla dignità della persona umana, nonché alla pace sociale e internazionale"⁴⁰⁵. Lo sviluppo potrebbe permettere "una attenuazione delle disparità sociali", ma troppo spesso "si tramuta in causa del loro aggravamento o in alcuni luoghi perfino del regresso delle condizioni sociali dei deboli e del disprezzo dei poveri. Mentre folle immense mancano dello stretto necessario, alcuni, anche nei Paesi meno sviluppati, vivono nella opulenza o dissipano i beni"⁴⁰⁶.

Che fare? Si è già ricordato l'invito a valorizzare le "tradizioni comunitarie" delle società meno sviluppate, come possibile espressione della destinazione universale dei beni, considerando che l'aiuto, necessario e inderogabile, consiste nel fornire "ai singoli e ai popoli i mezzi con cui essi possano provvedere a se stessi e svilupparsi"⁴⁰⁷. Se la "cooperazione internazionale in campo economico", sulla quale si fa particolare affidamento, è espressione della "solidarietà attuale del genere umano", non può non tenere conto di un pesante condizionamento: "Se quasi tutti i popoli hanno acquisito l'indipendenza politica, si è tuttavia ancora lontani dal potere affermare che essi siano liberati da ogni forma di dipendenza e che sfuggano al pericolo di gravi difficoltà interne". Certo lo "sviluppo d'un paese dipende da aiuti umani e finanziari" e anche da "esperti stranieri", ma in qualità di "ausiliari e cooperatori" e non già di "dominatori", naturalmente sottolineando

⁴⁰⁴ *Apostolicam actuositatem*, n. 14.

⁴⁰⁵ *Gaudium et spes*, n. 29.

⁴⁰⁶ *Gaudium et spes*, n. 63.

⁴⁰⁷ *Gaudium et spes*, n. 69.

che senza "profonde modifiche nei metodi attuali del commercio mondiale le nazioni in via di sviluppo non potranno ricevere i sussidi materiali di cui hanno bisogno"⁴⁰⁸.

Parole, queste ultime, impegnative e anticipatrici, che si legano all'auspicio di "fondare istituti capaci di promuovere e di controllare il commercio internazionale, specialmente con le nazioni meno sviluppate" e in grado di "compensare gli inconvenienti che derivano dall'eccessiva disuguaglianza di potere fra le nazioni", mentre è al tempo stesso necessario favorire la crescita interna delle "nazioni più deboli e meno fortunate". Il *progresso* delle nazioni in via di sviluppo "trova innanzi tutto la sua origine e il suo dinamismo nel lavoro e nella ingegnosità delle popolazioni stesse, tanto più che esso deve appoggiarsi non solo sugli aiuti esterni, ma, prima di tutto, sulla valorizzazione delle proprie risorse e così pure sulla propria cultura e tradizione"⁴⁰⁹.

Sono le grandi questioni che, nella primavera del 1967, avrebbe sollevato la *Populorum progressio*⁴¹⁰, ma sono altresì i nodi tuttora irrisolti di un processo di sviluppo che continua a restare disuguale e segnato da gravosi rapporti di dipendenza in termini finanziari e di risorse umane. È sempre il *bene comune* a richiedere, per via dei "crescenti e stretti legami di mutua dipendenza esistenti oggi tra tutti gli abitanti e i popoli della terra", che "la comunità delle nazioni si dia un ordine che risponda ai suoi compiti attuali, tenendo particolarmente conto di quelle numerose regioni che ancor oggi si trovano in uno stato di intollerabile miseria"⁴¹¹.

La ricerca del *bene comune* non può esprimersi che nell'oggi, in quella contemporaneità che le pagine della *Gaudium et spes* aiutano a comprendere. I credenti sono invitati a misurarsi con essa, considerandone il valore, non meramente strumentale ma costitutivo di un umanesimo autenticamente cristiano, su cui Montini a-

⁴⁰⁸ *Gaudium et spes*, n. 85.

⁴⁰⁹ *Gaudium et spes*, n. 86.

⁴¹⁰ Cfr. L. Tosi, *La cooperazione allo sviluppo dalla Pacem in terris alla Populorum progressio*, in *Pacem in terris...*, pp. 147-167.

⁴¹¹ *Gaudium et spes*, n. 84.

veva iniziato a riflettere già negli anni venti e trenta e proprio in rapporto al pensiero di Maritain⁴¹². Il testo della *Gaudium et spes*, soprattutto nel passaggio fra lo "schema di Zurigo" e lo "schema di Ariccia", aveva fatto proprio, come sottolinea Turbanti, "il presupposto teologico della partecipazione di tutti gli uomini ad una storia comune e ad un comune destino di salvezza", privilegiando la "idea della solidarietà del genere umano, della globalità dell'opera redentiva attuata da Cristo, della presenza dei segni salvifici in ogni ambito della storia umana anche al di fuori di quello ecclesiale". Tuttavia, come aggiunge lo stesso autore, il contributo fra gli altri di Pierre Hauptmann alla redazione si accompagna "ad una netta accentuazione dei temi umanistici", per i quali appare ancora una volta rilevante l'influsso di Maritain, influsso rafforzato dall'incidenza avuta ad Ariccia dalla "proposta di Wojtyła, con il suo modello di rapporto tra chiesa e mondo centrato sul concetto di «presenza» della chiesa nel mondo: presenza della chiesa anche come istituzione, perché come tale essa era stata voluta dal suo fondatore"⁴¹³.

Fra una molteplicità di riferimenti emergono dunque quelli legati a una visione assai vicina a quella di Paolo VI, in una prospettiva che s'inserisce nell'insegnamento sociale della Chiesa ma capace di andare oltre, fedele all'intuizione originaria di cogliere le *res novae*, come Leone XIII aveva saputo fare di fronte alla società industriale e alla condizione operaia⁴¹⁴. Nella realtà contemporanea questo significa, allora come oggi, guardare ai confini del mondo e ai problemi dello sviluppo, davvero "nuovo nome della pace", come avrebbe indicato la conclusione della *Populorum progressio*⁴¹⁵, proprio perché posto "a servizio dell'uomo" e quindi in risposta "al disegno di Dio sull'uomo"⁴¹⁶. L'interlocutore è "l'uomo integrale, nell'unità di corpo e anima, di cuore e coscienza,

⁴¹² Cfr. Chenu, *Paul VI et Maritain*, pp. 25-32.

⁴¹³ Turbanti, *Un concilio per il mondo moderno*, p. 807.

⁴¹⁴ Cfr. *Ecclesiam suam*, n. 39.

⁴¹⁵ *Populorum progressio*, n. 87.

⁴¹⁶ *Gaudium et spes*, n. 64.

za, di intelletto e volontà", per un orizzonte che è quello della salvezza: "Si tratta di salvare la persona umana, si tratta di edificare l'umana società", nella sola aspirazione a continuare "l'opera stessa di Cristo"⁴¹⁷. Senza fughe in avanti o facili rifugi nell'utopia, ma con una realistica considerazione del presente – poiché i cristiani "niente possono desiderare più ardentemente che servire con maggiore generosità ed efficacia gli uomini del mondo contemporaneo", come si legge nella conclusione della *Gaudium et spes*⁴¹⁸ – è qui che si trova lo spazio di una rinnovata testimonianza della Chiesa.

L'ulteriore intervento del pontefice in materia sociale – la lettera apostolica *Octogesima adveniens*, del 14 maggio 1971, per gli ottant'anni della *Rerum novarum* – introduce un altro significativo elemento. L'*insegnamento sociale* della Chiesa, termine non a caso qui preferito a quello di dottrina sociale, offre "principi di riflessione, criteri di giudizio e direttive di azione" per i credenti chiamati a operare nel mondo⁴¹⁹. Diventa allora possibile, pur nel rifiuto di collaborazioni "contrarie ai principi di un autentico umanesimo"⁴²⁰, una "legittima varietà di opzioni", un pluralismo possibile perché "una medesima fede cristiana può condurre a impegni diversi"⁴²¹. Al tempo stesso, la partecipazione alla "società politica" si presenta come doverosa, fondata sull'"essere sociale" dell'uomo e sulla reciprocità di diritti e doveri⁴²², fino a diventare una "maniera esigente", anche se non esclusiva, di "vivere l'impegno cristiano al servizio degli altri"⁴²³.

Si tratta certamente di una svolta importante, mentre si affacciano inediti problemi, legati alla crisi del *Welfare State* e alle sue possibili derive neocorporative⁴²⁴, come pure all'ancora inadegua-

⁴¹⁷ *Gaudium et spes*, n. 3.

⁴¹⁸ *Gaudium et spes*, n. 93.

⁴¹⁹ *Octogesima adveniens*, n. 4.

⁴²⁰ *Octogesima adveniens*, n. 49.

⁴²¹ *Octogesima adveniens*, n. 50.

⁴²² *Octogesima adveniens*, n. 24.

⁴²³ *Octogesima adveniens*, n. 46.

⁴²⁴ Cfr. *Octogesima adveniens*, nn. 22-23.

to riconoscimento dei diritti umani, talora rispettati solo formalmente. Troppo spesso "la legislazione è in ritardo sulla realtà delle situazioni. Necessaria, essa è tuttavia insufficiente a stabilire i veri rapporti di giustizia e di uguaglianza. Nell'insegnamento della carità, il vangelo ci inculca il rispetto privilegiato dei poveri e della loro particolare situazione nella società: i più favoriti devono rinunciare a certi loro diritti per mettere con più libertà i propri beni al servizio degli altri. In effetti, se al di là delle norme giuridiche manca un senso più profondo del rispetto e del servizio altrui, anche l'uguaglianza davanti alla legge potrà servire di alibi a evidenti discriminazioni, a sfruttamenti continuati, a disprezzi effettivi. Facendo difetto una rinnovata educazione alla solidarietà, un'affermazione eccessiva di uguaglianza può dar luogo a un individualismo dove ciascuno rivendica i propri diritti, sottraendosi alla responsabilità del bene comune"⁴²⁵.

Emerge il problema del ruolo della donna, poiché "l'evoluzione delle legislazioni deve andare nel senso della protezione della vocazione propria della donna stessa e, insieme, del riconoscimento della sua indipendenza in quanto persona, dell'uguaglianza dei suoi diritti in ordine alla partecipazione alla vita culturale, economica, sociale e politica"⁴²⁶. Ma si fanno al tempo stesso presenti le inedite questioni dell'ambiente⁴²⁷ e dell'emigrazione⁴²⁸. È "ingiustificabile" la tendenza "a conservare o ad introdurre una legislazione o dei comportamenti ispirati sistematicamente ai pregiudizi razziali"⁴²⁹, mentre non può essere in alcun modo negato il "diritto all'emigrazione"⁴³⁰. Non si attenua e forse si aggrava l'ingiusta ripartizione di beni fra i popoli ed è ormai ora di intervenire su "divisione internazionale della produzione, struttura degli scambi, controllo dei profitti, sistema mone-

⁴²⁵ *Octogesima adveniensi*, n. 23.

⁴²⁶ *Octogesima adveniensi*, n. 13.

⁴²⁷ Cfr. *Octogesima adveniensi*, n. 21.

⁴²⁸ Cfr. *Octogesima adveniensi*, nn. 16-18.

⁴²⁹ *Octogesima adveniensi*, n. 16.

⁴³⁰ *Octogesima adveniensi*, n. 17.

tario"⁴³¹. Lo scenario è ormai quello della globalizzazione, con le sue luci ma più ancora con le ombre inquietanti di uno sviluppo diseguale⁴³².

Quando nel 1978 Karol Wojtyła viene eletto pontefice con il nome di Giovanni Paolo II ha dunque a disposizione il ricco e articolato *insegnamento sociale* dei suoi predecessori. Il suo apporto all'interno di una situazione in continuo mutamento - a cui in questa sede si può fare solo un riferimento - va in tre direzioni: il lavoro, con l'enciclica *Laborem exercens* del 1981 (nel novantesimo anniversario della *Rerum novarum*); lo sviluppo e la solidarietà internazionale, con l'enciclica *Sollicitudo rei socialis* del 1987 (nel ventesimo anniversario della *Populorum progressio*); l'uomo come soggetto dell'attività economica e delle relazioni sociali, con l'enciclica *Centesimus annus* del 1991 (nel centenario della *Rerum novarum*).

L'intero percorso è riferito al valore della persona, che definisce la "dignità del lavoro umano", di ogni lavoro, anche il più faticoso: nonostante la fatica di quello che nella terminologia di Tommaso d'Aquino è un *bonum arduum*, esso è "un bene dell'uomo", perché mediante il lavoro l'uomo *non solo trasforma la natura* adattandola alle proprie necessità, ma anche *realizza se stesso* come uomo ed anzi, in un certo senso, «diventa più uomo»⁴³³, in un rapporto inscindibile con la famiglia e la società⁴³⁴. Lo sottolinea appunto la *Laborem exercens*, che in questo modo giunge ad affermare con chiarezza, in modo più esplicito rispetto al magistero precedente, "la priorità del lavoro umano in rapporto a ciò che, col passar del tempo, si è abituati a chiamare «capitale»"⁴³⁵. I diritti degli "uomini del lavoro" s'inseriscono "nel vasto contesto dell'insieme dei

⁴³¹ *Octogesima adveniensi*, n. 43.

⁴³² Su questi temi cfr. L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁴³³ *Laborem exercens*, n. 9.

⁴³⁴ Cfr. *Laborem exercens*, n. 10.

⁴³⁵ *Laborem exercens*, n. 12.

diritti dell'uomo"⁴³⁶, dal salario e dalle varie "prestazioni sociali" alla libertà sindacale⁴³⁷.

La dignità della persona esige che questo abbia valore anche sul piano internazionale, come soprattutto la *Sollicitudo rei socialis* intende sottolineare. Se nessuna realizzazione storica può identificarsi con il cristianesimo, resta la convinzione che nulla è vano "di tutto ciò che si può e si deve realizzare mediante lo sforzo solidale di tutti" al fine di "rendere «più umana» la vita degli uomini"⁴³⁸. Ed è la *prospettiva internazionale* a rendere più che urgente riaffermare l'*ipoteca sociale* che grava su ogni forma di proprietà⁴³⁹, alla luce della grave situazione del commercio e del debito dei paesi più poveri⁴⁴⁰.

La *Centesimus annus* rappresenta un indiscutibile punto d'arrivo e insieme l'inizio di ulteriori approfondimenti. L'enciclica tenta di fissare, in una situazione segnata dai profondi cambiamenti iniziati con il 1989 e culminati con la crisi del sistema sovietico, un equilibrio fra esigenze diverse e altrettanto importanti, in primo luogo quella dell'intervento statale⁴⁴¹ in rapporto alle forme di "auto-organizzazione della società"⁴⁴². Ma non meno decisivo è il rispetto della proprietà individuale commisurato all'"universale destinazione dei beni della terra"⁴⁴³; e se il libero mercato appare "lo strumento più efficace per collocare le risorse e rispondere efficacemente ai bisogni", questo vale per i bisogni e le risorse di natura economica. È appunto "stretto dovere di giustizia e di verità impedire che i bisogni umani fondamentali rimangano insoddisfatti e che gli uomini che ne sono oppressi periscano", dal momento che prima ancora "della logica dello scambio degli equivalenti e delle

forme di giustizia, che le son proprie, esiste un qualcosa che è dovuto all'uomo perché è uomo, in forza della sua eminente dignità"⁴⁴⁴.

Lo *Stato del benessere*, messo esplicitamente a tema del magistero pontificio, appare così una garanzia rispetto a "forme di povertà e di privazione indegne della persona umana". Vi è il rischio di una possibile degenerazione in *Stato assistenziale*, che intervenendo direttamente e "deresponsabilizzando la società" provoca "la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici". In realtà "conosce meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso", anche perché molte e inedite esigenze richiedono "una risposta che non sia solo materiale, ma che ne sappia cogliere la domanda umana più profonda". La *solidarietà* si può meglio realizzare alla luce del *principio di sussidiarietà*, con un richiamo, ancora una volta, alla *Quadragesimo anno*⁴⁴⁵.

I risultati di socialità e di democrazia legati al *Welfare State* sono indiscutibili, ma la sua crisi appare legata al sacrificio sovente imposto alle forme autonome di organizzazione e al peso attribuito a un'azione pubblica in molti casi direttamente svolta da istituzioni dello Stato o di altri enti territoriali. Ai fattori esterni - di natura finanziaria, fiscale, demografica - si è unita, nel corso del tempo, la difficoltà di rispondere a esigenze non riconducibili alla sfera economica e di natura soprattutto relazionale. Non a caso nella *Centesimus annus* è affermata con chiarezza la necessità di lasciare spazio alle "reti di solidarietà" espresse dalle "società intermedie", con un diretto riferimento al volontariato, e alla "soggettività della società" che non può essere soffocata fra i "due poli dello stato e del mercato"⁴⁴⁶.

La prospettiva non è però quella di abbandonare un sistema sociale che richiede ancora di più "un concreto impegno di solidarietà e di carità"⁴⁴⁷. Nei sempre mutevoli scenari della globalizzazione,

⁴³⁶ *Laborem exercens*, n. 16.

⁴³⁷ Cfr. *Laborem exercens*, nn. 19-20.

⁴³⁸ *Sollicitudo rei socialis*, n. 48.

⁴³⁹ Cfr. *Sollicitudo rei socialis*, n. 42.

⁴⁴⁰ Cfr. *Sollicitudo rei socialis*, n. 43.

⁴⁴¹ Cfr. *Centesimus annus*, n. 15.

⁴⁴² *Centesimus annus*, n. 16.

⁴⁴³ *Centesimus annus*, n. 31.

⁴⁴⁴ *Centesimus annus*, n. 34.

⁴⁴⁵ *Centesimus annus*, n. 48.

⁴⁴⁶ *Centesimus annus*, n. 49..

⁴⁴⁷ *Ibid.*

rimane costante la ricerca di un ordine interno e internazionale fondato sulla giustizia e sulla dignità della persona, come avrebbe sottolineato il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* pubblicato nel 2004⁴⁴⁸. La persona è il primo interlocutore del "messaggio sociale del Vangelo" che "non deve esser considerato una teoria" e trova dunque "credibilità" in una rinnovata "testimonianza delle opere, prima ancora che nella sua coerenza e logica interna"⁴⁴⁹, testimonianza che per sua natura porta alla "promozione della giustizia"⁴⁵⁰.

Si tratta delle riflessioni che, nel magistero di Giovanni Paolo II, accompagnano idealmente la fine di un'epoca, con le parole dell'esortazione apostolica *Ecclesia in America*, sottolinea l'importanza dell'insegnamento sociale della Chiesa di fronte alla globalizzazione che va "analizzata alla luce dei principi della giustizia sociale, rispettando l'opzione preferenziale per i poveri, che devono essere messi in grado di difendersi in un'economia globalizzata, e le esigenze del bene comune internazionale", nel continente americano come nel resto del mondo⁴⁵¹. Questo comporta la denuncia di un *neoliberismo* irresponsabile, che considera "il profitto e le leggi del mercato come parametri assoluti a scapito della dignità e del rispetto della persona e del popolo", oltre a essere "giustificazione ideologica" di politiche e strutture ingiuste⁴⁵² e di un debito estero insostenibile per molti paesi⁴⁵³. Ma soprattutto, all'inizio di un nuovo millennio come nel 1931, questa è la base di una *cultura del lavoro* che rivendica la sua centralità nella convivenza umana⁴⁵⁴.

⁴⁴⁸ Cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2004.

⁴⁴⁹ *Centesimus annus*, n. 57.

⁴⁵⁰ *Centesimus annus*, n. 58.

⁴⁵¹ *Ecclesia in America* (per il testo si veda *Esortazione apostolica post-sinodale Ecclesia in America del Santo Padre Giovanni Paolo II ai vescovi ai presbiteri e ai diaconi, ai consacrati ed alle consacrate ed a tutti i fedeli laici sull'incontro con Gesù Cristo vivo, via per la conversione, la comunione e la solidarietà in America*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1999), n. 55.

⁴⁵² *Ibid.*, n. 56.

⁴⁵³ Cfr. *ibid.*, n. 59.

⁴⁵⁴ Cfr. *ibid.*, n. 54.

Quasi alla metà di questo percorso, nel 1965, la *Gaudium et spes* indica nella "fondamentale uguaglianza" di tutti gli uomini l'obiettivo da raggiungere, all'interno dei singoli paesi e sul piano mondiale, poiché "le troppe disuguaglianze economiche e sociali, tra membri e tra popoli dell'unica famiglia umana, suscitano scandalo e sono contrarie alla giustizia sociale, all'equità, alla dignità della persona umana, nonché alla pace sociale e internazionale". Il riferimento - l'unico in grado di sostenere una prospettiva del genere - è ai "diritti fondamentali della persona" da riconoscere e garantire in ogni situazione⁴⁵⁵. Si tratta di un compito a cui gli Stati non possono sottrarsi, valorizzando "le iniziative spontanee dei singoli e delle loro libere associazioni", in armonia "con la molteplice azione delle pubbliche autorità"⁴⁵⁶.

Alla vigilia dell'impetuosa trasformazione dell'economia, della società, della comunicazione poco dopo iniziata, la riflessione del Concilio individua subito il nesso fra solidarietà e libertà dell'azione sociale. È una relazione che la storia degli ultimi decenni ha molto spesso negato, anche di fronte all'avvicinarsi di una più grave crisi del sistema, ma che risponde all'esigenza di ripensare la sicurezza sociale senza tradirne le ragioni e la storia.

⁴⁵⁵ *Gaudium et spes*, n. 29.

⁴⁵⁶ *Gaudium et spes*, n. 65.

INDICE DEI NOMI

- Abbate, M., 25
Adornato, G., 87
Agnoletto, S., 74, 79, 88
Agostino, santo, 111
Alber, J., 66, 69
Alberigo, G., 105, 109
Alinsky, S., 117
Antonazzi, G., 22
Apeciti, E., 49
Archetti, G., 109
Ardigò, A., 102, 115
Arias, G., 41, 42
Ascoli, U., 84
Assante, F., 13
Aubert, R., 43, 44
- Barbera, M., 39
Barker, E., 66
Belardinelli, S., 85
Belloni Sonzogni, A., 23, 75
Benedetto XVI, papa, 108, 110, 111, 116, 117
Berengo, M., 11
Beretta, S., 49
Bernareggi, A., 96
Bertini, F., 30
- Betri, M. L., 31
Beveridge, W. H., 19, 66, 67, 71, 72, 88, 91, 94, 98, 99
Bocci, M., 17, 18, 19, 41, 42, 88, 91, 98, 99
Boissard, G., 112
Bonifazi, D., 104
Bonini, F., 79
Bottai, G., 40
Braghin, P., 74
Bressan, E., 10, 37, 76, 104
Bruccheri, A., 39, 41, 42
Brunetti-Berselli, D., 46
Buffa, A., 32
Burigana, R., 105
Buzzi, E., 92
- Cabibbo, E., 72, 73
Cajani, F., 49
Campanini, G., 88, 93
Canavero, A., 22, 45, 103
Cappelletti, L., 46, 54
Caprioli, A., 87
Casolari, G. M., 45
Cattai de Menasce, G., 17, 18
Cavaleri, P., 9, 10, 23, 83, 84

- Cella, G. P., 9
 Ceresa, C., 74
 Charbonnier, J., 57
 Chenaux, P., 106, 106, 117, 118, 122
 Chenu, M. D., 43, 51, 106, 108, 109
 Cherubini, A., 23-25, 29, 30, 76, 77
 Chiron, Y., 44
 Ciampani, A., 73
 Cicalese, M. L., 14
 Cioni, G., 75
 Cipriani, R., 78, 82
 Citterich, V., 88, 89, 91
 Citterio, F., 54
 Colozzi, I., 32, 33, 83
 Conti, L., 77
 Conticelli, G., 88
 Cosmacini, G., 67, 76, 79
 Cotta, S., 92
 Cova, A., 79
 Crispi, F., 23, 82, 83
 Cutini, R., 70, 72

 Dal Pane, L., 14
 D' Aragona, L., 68, 71
 Davison, R., 67
 Day, D., 117
 De Bernardi, A., 31, 66
 De Gasperi, A., 67
 Della Peruta, F., 22
 De Luca, G., 15
 De Marco, A., 94, 96
 De Rosa, G., 22
 De Rosa, L., 16
 De Siervo, U., 78, 82
 Del Fabbro, P., 70
 Dempsey, B. W., 46

 Donati, P., 33, 58, 67, 83
 Dore, G., 18
 Dossetti, G., 69, 118

 Einaudi, L., 73

 Fabbri, S., 35
 Falconi, C., 75
 Fanfani, A., 6, 12-14, 16- 19, 42, 74, 76, 78, 87, 88, 91, 99
 Farrel-Vinay, G., 21
 Fattorini, E., 44, 50
 Fazio, A., 13
 Febvre, L., 12
 Federzoni, L., 26
 Feliciani, G., 45
 Ferrari, A., 78, 91, 98, 102
 Ferrari, G. F., 66
 Ferrera, M., 26, 30, 68, 79, 80, 81
 Fiocco, G., 74
 Foucault, M., 17, 18, 77
 Fumi, G., 68

 Gaeta, L., 9
 Galli, G., 44
 Gallino, L., 125
 Gambasin, A., 22
 Gandhi, M. K., 117
 Garancini, G., 69
 Gemelli, A., 42, 95, 96
 Gentile, E., 39
 Giolitti, A., 78
 Giolitti, G., 24, 26
 Giorgi, C., 34
 Giovagnoli, A., 43, 45, 55, 57, 87, 90
 Giovanni Paolo II, papa, 44, 45, 125, 128, 132

 Giovanni XXIII, papa, 46, 101, 103, 106
 Girotti, F., 30
 Giumelli, G., 79
 Giuntella, M. C., 55
 Gnocchi, C., 76, 93, 95
 Gonella, G., 59, 60, 61
 Gozzini, G., 38, 81
 Granata, I., 31
 Granata, M., 70
 Guarnieri, R., 15
 Gundlach, G., 46

 Hauptmann, P., 122
 Hitler, A., 44, 50, 66
 Horn, D., 31

 Impagliazzo, M., 78

 Jedin, H., 46, 110
 Journet, C., 106, 112

 Keynes, J. M., 91, 99
 King, M. L., 117
 Komonchak, J. A., 105, 107, 108, 111, 119

 La Malfa, U., 78
 Lanaro, S., 29
 Landoni, E., 76
 La Pira, G., 6, 69, 72, 87-91, 99
 La Rosa, M., 67
 Leone XIII, papa 5, 22, 43-45, 52, 90, 106, 110, 122
 Lercaro, G., 118
 Lupo, S., 40
 Luzzatto, G., 11

 Maccolini, R., 67

 Mangoni, L., 15
 Marchesi, A., 15
 Mariotti, L., 79
 Maritain, J., 18, 31, 56, 90, 92, 93, 106, 107, 112, 117, 118, 122
 Marshall, T. H., 9
 Matteo, santo, 89
 Mattioni, I., 6
 Maveri, F., 6
 Mayeur, M., 113
 Mazzini, F., 67, 69
 Mazzolari, P., 75, 87
 Melloni, A., 101, 105
 Merton, T., 117
 Mezzadra, S., 9
 Mezzadri, L., 46
 Migliori, G. B., 98
 Minesso, M., 30, 34-36
 Minoli, E., 94
 Molinari, F., 75
 Momigliano, E., 45
 Montini, G. B., vedi Paolo VI, papa,
 Montini, L., 73, 98
 Morerod, C., 112
 Moro, A., 78
 Moro, R., 43, 55
 Morozzo della Rocca, R., 118
 Mosca, V., 74
 Mougel, R., 106, 112
 Mounier, E., 93
 Mussolini, B., 24, 26, 44, 50

 Negri, L., 48
 Nell-Breuning, O., von, 46, 52-56
 Nerozzi, S., 88, 99
 Niebuhr, R., 47, 48, 91, 92, 98
 Nitti, F. S., 25, 26
 Olivelli, P., 69

Onger, S., 9, 35
 Orecchia, A., 6
 Orione, L., 37, 38
 Orsi Battaglini, A., 67

 Paglia, V., 38
 Palla, M., 30
 Paniga, M., 79
 Paolo VI, papa, 45, 50, 87, 104, 106-109, 112, 116-118, 122, 125
 Parisi, D., 88
 Parlato, G., 41
 Paschini, P., 15
 Pasetti, A., 35
 Pavan, P., 94, 97, 98, 101
 Pazzaglia, L., 21
 Pecorari, P., 16, 18, 19, 44, 48, 60, 102
 Pergolesi, F., 95
 Petrilli, G., 98
 Pierini, F., 46
 Pieraccini, G., 78
 Pio XI, papa, 5, 38, 42, 44, 46, 49-51, 57, 59, 60
 Pio XII, papa, 46, 58-61, 75, 90, 118
 Piva, I., 24, 30
 Pombeni, P., 9, 77, 84, 88
 Porta, P. L., 13
 Possenti, V., 56
 Preti, D., 27, 30, 36

 Quaranta, F., 25

 Ranci Ortigosa, E., 75
 Ratti, A., vedi Pio XI, papa,
 Ratzinger, J., vedi Benedetto XVI, papa,
 Riboli, I., 32, 70

 Ritter, G., 9, 66, 84
 Roggi, P., 13, 16, 88, 99
 Romani, M., 13, 98
 Roosevelt, F. D., 66
 Rosanvallon, P., 84
 Rossi, E., 72
 Rossi, G., 33
 Rossini, G., 99
 Rumi, G., 10, 37, 44, 45, 50, 51, 54, 76, 87, 106, 119

 Saba, V., 73, 98
 Salini, A., 69
 Sani, R., 106
 Santomassimo, G., 40
 Sapelli, G., 24, 45
 Saponi, A., 11, 12, 14
 Saragat, G., 71
 Sarpellon, G., 82, 85
 Scaldaferrì, R., 10
 Schasching, J., 46, 54
 Scoppola, P., 55, 67, 87, 93
 Segni, A., 76
 Sennett, R., 104, 105
 Sepe, S., 10
 Siccardi, D., 74
 Silei, G., 33, 68
 Siri, G., 94, 96
 Sironi, A., 81
 Sombart, W., 11, 16
 Stalin (Džugašvili, I. V.), 66
 Stefanini, L., 99
 Suhard, E., 90
 Sylos Labini, P., 72

 Tanzilli, F., 69
 Tedoldi, L., 9
 Temple, W., 66
 Tettamanzi, D., 76

Tommaso d'Aquino, santo, 51, 56, 113, 125
 Toniolo, G., 16, 18, 19
 Torcellan, N., 31
 Tosi, L., 121
 Toso, M., 46
 Traniello, F., 55
 Turbanti, G., 104, 105, 107, 109, 119, 122

 Vaccaro, L., 87
 Vannutelli, C., 73, 94, 95
 Ventrone, A., 70
 Venturi, A., 98
 Vergottini, M., 107, 108
 Vian, N., 15, 16
 Vigezzi, B., 16

Vigorelli, E., 70-73, 76, 87, 94, 97-99
 Villa, F., 82, 84
 Viscomi, A., 9
 Visconti, K., 6
 Vito, F., 42, 88, 95, 98
 Vittadini, G., 45
 Volpe, G., 11, 14, 15
 Vuoli, R., 29, 42

 Weber, M., 16
 Weber, W., 46
 Wojtyła, K., vedi Giovanni Paolo II, papa,

 Zamagni, V., 81
 Zimmern, A., 66
 Zurla, P., 67

Il rapporto fra il mondo cattolico e lo sviluppo dello Stato sociale in Italia si rivela cruciale e coinvolge una molteplicità di soggetti, in un dibattito che prende l'avvio fra gli anni venti e trenta del Novecento, interessando la storiografia e la politica. Se un primo interlocutore è l'esperimento corporativo del regime fascista, la riflessione si misura al tempo stesso con la "dottrina sociale" della Chiesa, riformulata da Pio XI con l'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, a quarant'anni dalla *Rerum novarum* di Leone XIII. Il documento del pontefice vuole da una parte rispondere alla crisi mondiale, con una forte critica a un'economia di mercato non regolata e soprattutto alla speculazione finanziaria, e dall'altra proporre nuove prospettive di azione, legittimando l'intervento dello Stato in rapporto alla promozione della solidarietà e del bene comune.

Nel dopoguerra l'attenzione si sposta, nel quadro della democrazia e della Costituzione repubblicana, verso un modello di *Welfare State* quale punto d'arrivo dell'intero percorso dell'assistenza pubblica. La sicurezza sociale – con le sue *vie cristiane* richiamate da Fanfani – è oggetto di realizzazioni successive, dal centro-sinistra alle riforme della previdenza e della sanità fra gli anni settanta e gli anni ottanta, mentre si fa strada la valorizzazione di nuove esperienze. Il Concilio Vaticano II apre un orizzonte più vasto, soprattutto con la *Gaudium et spes*, orientando al tempo stesso i cattolici verso scelte autonome. Esso però conferma ancora una volta il significato della scelta compiuta, che alla valorizzazione della società civile e delle sue espressioni unisce la garanzia di una comune tutela, fondata sul riconoscimento dei diritti di cittadinanza.

Edoardo Bressan insegna Storia contemporanea presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi di Macerata. Nel corso delle sue ricerche si è occupato di storia sociale e religiosa fra Settecento e Novecento, con particolare attenzione alle istituzioni assistenziali e al ruolo dei cattolici.

ISBN 978-88-6001-224-1



3031

€ 14,00