Lodovico Montini

L'assistenza e la promozione del benessere in Italia negli anni della ricostruzione

a cura di Rita Cutini e Giuseppe Mecca

viella

Collana della Società per la storia del Servizio sociale - SOSTOSS

7

Collana della Società per la storia del Servizio sociale - SOSTOSS

Comitato scientifico: Goffredo Fofi †, Guido Melis, Maria Lorenzoni Stefani

Lodovico Montini

L’assistenza e la promozione del benessere in Italia negli anni della ricostruzione

a cura di Rita Cutini e Giuseppe Mecca

viella

Copyright © 2026 - Viella s.r.l.
Tutti i diritti riservati
Prima edizione: luglio 2026
ISBN 979-12-5701-153-6
ISBN 979-12-5701-262-5 (ebook)
DOI https://doi.org/10.52056/9791257012625

Pubblicazione in Open Access distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale

The research leading to these results has received funding from Project "HUMAN - Human well-being in the years of extraordinary interventions in the South of Italy: historical research, cartographic representation and economic impact (1950 -1992)", CUP D53D23021280001, project code P20223YWLR, funded by EU in NextGenerationEU plan through the Italian "Bando Prin 2022 - D.D. 1409 del 14-09-2022".

viella
libreria editrice
via delle Alpi, 32
I-00198 ROMA
tel. 06 84 17 758
fax 06 85 35 39 60
www.viella.it

Indice

Rita Cutini, Giuseppe Mecca
Introduzione 7

Luigi Giorgi
Tra popolarismo e progetto democratico cristiano: una classe dirigente per la ricostruzione, una classe dirigente per il paese 15

Carlo Felice Casula
Lodovico Montini e le Acli 33

Giuseppe Mecca
Benessere e dignità umana in Lodovico Montini, tra attività parlamentare e impegno civile 41

Rita Cutini
Assistenza, modernità, democrazia: Lodovico Montini e il servizio sociale italiano 61

Giacomo Canepa
Lodovico Montini e il nesso tra assistenza e sviluppo economico (1947-1961) 79

Maria Lorenzoni Stefani
Lodovico Montini, presidente dell'Aai. Un ricordo 103

Claudio Pedrelli
Dal dopoguerra al presente: le sfide contemporanee dell'assistente sociale nella promozione del benessere umano 119

Appendice. Scritti scelti di Lodovico Montini 129
Attività assistenziali in Italia (1950) 131
Per una politica assistenziale (1951) 139
L'Amministrazione per gli aiuti internazionali (1952) 145
Prefazione a Amy Gordon Hamilton, *Teoria e pratica del servizio sociale* (1952) 151
Il problema dell'assistenza (1962) 159
La politica della ricerca sociale (1962) 167

Indice dei nomi 177
Gli autori e le autrici 181

Rita Cutini, Giuseppe Mecca

Introduzione

Il volume sviluppa i temi emersi nel confronto scientifico svoltosi a Macerata il 25 settembre 2025 e si colloca all'interno di un più ampio percorso di ricerca che indaga, in prospettiva storica, le modalità attraverso cui lo Stato italiano ha affrontato il problema del benessere umano nel secondo dopoguerra, in particolare nelle fasi di intervento straordinario e di ricostruzione economica e sociale.[1] La ricerca ha visto il coinvolgimento della Società per la storia del servizio sociale (Sostoss), che dal 1991 è impegnata nello studio storico del servizio sociale e, più in generale, nello studio delle politiche di *welfare*. Da decenni la Sostoss, infatti, svolge un ruolo decisivo nella costruzione di un campo di ricerca storiografico autonomo, favorendo il dialogo tra storia, scienze sociali e professionisti del servizio sociale.

In questa cornice, il volume propone di guardare al benessere umano attraverso la lente dell'assistenza sociale, intesa non come ambito residuale dell'intervento pubblico ma come osservatorio privilegiato per cogliere la qualità e l'effettività delle politiche di *human well-being*.

In uno scritto dei primi anni Cinquanta Lodovico Montini pone una serie di interrogativi:

1. La ricerca è il risultato del progetto *Human Well-being in the Years of Extraordinary Intervention in the South of Italy (1950-1992)*, che è stato finanziato tramite il bando PRIN PNRR 2022. Il 24 e 25 maggio si è svolto, sempre a Macerata, un convegno dedicato specificamente al rapporto tra benessere e intervento dello Stato in economia, i cui atti sono raccolti nel volume a cura di Giuseppe Mecca e Salvatore Mura, *Stato e benessere umano in Italia dall'Ottocento ad oggi*, Roma, Carocci, 2026. Il successivo convegno su Montini vuole essere un approfondimento e ha inteso affrontare la questione da un punto di vista privilegiato e più circoscritto.

> Ha lo Stato moderno una propria funzione di assistenza? È questa funzione definita nelle linee giuridiche costituzionali?
> Ha questa funzione una sua struttura nel potere esecutivo? Che la funzione assistenziale sia un elemento costitutivo dello Stato moderno, è cosa politicamente ovvia. Lo Stato sopraintende alla cultura, provvede alla difesa, garantisce l'ordine pubblico, condiziona la economia, controlla la finanza […] e deve ormai organizzare l'assistenza. Ognuno però degli elementi costitutivi dello Stato moderno ha, per così dire, una sua metodologia. E se pur è vero che le varie branche dell'amministrazione (dicasteri) hanno tutte uno schema giuridico esecutivo comune, vero è altresì che lo schematismo giuridico proprio dello Stato liberale deve ormai considerarsi arretrato di fronte alle esigenze sostanziali del nuovo tipo di Stato democratico sociale moderno.[2]

In queste riflessioni si coglie un'interrogazione profonda sul ruolo dello Stato, sulle sue funzioni fondamentali, sulla possibilità di un intervento diretto in ambito assistenziale e, più in generale, sull'impostazione delle politiche sociali. Ci si può, allora, chiedere perché assumere proprio la figura di Lodovico Montini come punto di riferimento. Il 130° anniversario della sua nascita offre certamente un'occasione simbolica, ma non si tratta qui di una celebrazione commemorativa.

Lodovico Montini (Brescia, 8 maggio 1896 - 12 febbraio 1990) fu avvocato, membro dell'Assemblea costituente, parlamentare della Democrazia cristiana e figura centrale del cattolicesimo sociale bresciano.[3] Laureatosi in giurisprudenza presso l'Università di Roma nel 1921, svolse nel 1922 un periodo di attività presso il Bureau International du Travail di Ginevra, esperienza che contribuì a orientarne stabilmente l'interesse verso le questioni sociali e del lavoro. Negli anni Venti e Trenta fu attivo nell'Azione cattolica e in diverse iniziative culturali del mondo cattolico, maturando una riflessione critica sul rapporto tra Stato, società e politiche sociali. Dopo la caduta del fascismo partecipò alla ricostruzione dell'organizzazione politica dei cattolici, prendendo parte alla redazione del Codice di Camaldoli (1943) e contribuendo alla fondazione delle Acli (Associazioni cristiane lavoratori italiani) nel 1944. Eletto all'Assemblea costituen-

2. Lodovico Montini, *Per una politica assistenziale*, in Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti di Lodovico Montini*, Firenze, Vallecchi, 1971, p. 209 (ora qui riprodotto in appendice).

3. Per una biografia si veda Luca Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013.

te nel 1946, fu poi parlamentare della Democrazia cristiana per più legislature. È spesso ricordato come il fratello maggiore di papa Paolo VI, ma fu soprattutto protagonista di alcuni momenti cruciali della vita istituzionale del paese: vicepresidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla (1952-1954) e, successivamente, presidente dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai). In tale veste ebbe un ruolo centrale nella gestione e nel coordinamento degli aiuti del secondo dopoguerra, promuovendo una concezione moderna dell'assistenza come funzione pubblica stabile e strutturata. Parallelamente, partecipò fin dalla fondazione ai lavori del Consiglio d'Europa, di cui fu vicepresidente dell'Assemblea nel 1962, collocando la propria azione in una prospettiva europea e contribuendo al dibattito sul ruolo sociale dello Stato democratico.

Montini diventa – in questo modo – una chiave interpretativa per riflettere criticamente su una stagione caratterizzata da tensioni che attraversano i sistemi di protezione sociale, tra diritti esigibili, personalizzazione degli interventi e sostenibilità complessiva dell'intervento pubblico. Attraverso la riflessione e l'impegno di Montini è anche possibile cogliere lo sforzo per superare un modello assistenziale paternalistico e prevalentemente caritativo, a favore di un sistema più razionale e coordinato, capace di integrare l'intervento pubblico e l'iniziativa privata entro un quadro di responsabilità statale. La sua azione si colloca nel cuore della ricostruzione italiana, in un momento in cui la "questione della miseria" e la "liberazione dal bisogno" non potevano più essere affrontate esclusivamente come emergenza ma richiedevano soluzioni strutturali e una visione di lungo periodo.

Il secondo dopoguerra fu infatti segnato da una crisi profonda, che va ben oltre la distruzione materiale provocata dal conflitto. Alla povertà diffusa si sommavano l'inflazione, la disoccupazione, la questione abitativa, l'emergenza dei minori, il problema dei reduci e delle aree più arretrate del paese. In questo contesto l'afflusso di aiuti economici e materiali da parte delle organizzazioni internazionali rappresentò un fattore essenziale per la sopravvivenza e la ripresa dell'Italia. L'intervento dell'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), attivo tra il 1944 e il 1946, garantì l'arrivo di ingenti quantità di beni di prima necessità – alimenti, vestiario, medicinali, combustibili – nonché di macchinari e materie prime destinati al ripristino dei servizi pubblici e alla riattivazione del sistema produttivo.

Tuttavia la distribuzione di tali risorse avvenne spesso in modo disorganico e improvvisato. La struttura assistenziale italiana, affidata prevalentemente ad associazioni religiose e femminili, risultava frammentata e priva di un coordinamento pubblico efficace. La creazione della Delegazione governativa per l'attuazione dei programmi Unrra, successivamente trasformata nell'Aai, rappresentò un tentativo di razionalizzare l'intervento assistenziale e di dotarlo di una dimensione stabile e permanente. Analogamente, l'istituzione del Ministero dell'assistenza postbellica rispondeva all'esigenza di affrontare in modo sistematico il problema dei reduci e delle vittime della guerra. Per decenni si susseguono tentativi di dare all'assistenza una veste moderna sino alla fase del decentramento e della regionalizzazione.[4]

D'altronde la Costituzione repubblicana ha posto il benessere umano al centro dell'azione pubblica, attribuendo allo Stato il compito di intervenire non solo sull'economia ma anche sulla scuola, sulla sanità, sul lavoro, sull'edilizia popolare e sulle infrastrutture. Il successo delle politiche non viene più misurato esclusivamente in termini di produzione e crescita economica ma in base alla loro capacità di incidere sulla qualità della vita e di ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali. In questo quadro il servizio sociale assunse un ruolo strategico, diventando uno dei principali strumenti per dare concreta attuazione ai principi costituzionali.

In questo scenario Montini ha maturato la convinzione che lo sviluppo economico, pur necessario, non sia sufficiente a garantire il benessere umano. La mera disponibilità di risorse finanziarie non produce automaticamente inclusione sociale, autonomia e dignità, se non è accompagnata da un'organizzazione moderna dell'assistenza e da un investimento sulle competenze professionali. Da qui l'attenzione costante di Montini per il servizio sociale, inteso come strumento fondamentale per tradurre l'intervento pubblico in pratiche concrete di accompagnamento, promozione e responsabilizzazione delle persone.

A distanza di oltre settant'anni dalla ricostruzione, molti degli interrogativi conservano una forte attualità. Nella fase odierna segnata da crisi economiche, trasformazioni demografiche e nuove disuguaglianze, la questione non riguarda soltanto il rilancio della produttività ma la capacità

4. Cfr. Giuseppe Mecca, *«Dare concretezza alla Costituzione». 1971: il diritto all'assistenza attraverso un'indagine conoscitiva del Parlamento italiano*, in «Giornale di storia costituzionale», 50/II (2025), pp. 217-233.

dello Stato di ridurre i divari territoriali e generazionali, di migliorare le condizioni delle fasce più vulnerabili e di valutare le politiche pubbliche in base al loro impatto sul benessere umano. Rileggere l'opera di Montini significa, dunque, interrogarsi sul senso e sui limiti di un rinnovato intervento pubblico, ponendo la persona al centro come criterio di priorità e misura dei risultati.

Nello specifico il volume si articola in sette contributi che, da prospettive diverse ma fortemente interconnesse, restituiscono la complessità della figura di Lodovico Montini e ne collocano l'azione all'interno dei principali processi di trasformazione dell'Italia repubblicana. Nel loro insieme i saggi mettono in luce il ruolo svolto da Montini – dentro e fuori le istituzioni – nel processo di ricostruzione postbellica, di ripensamento delle politiche assistenziali e professionalizzazione del servizio sociale, offrendo una lettura che intreccia politica, società e istituzioni.

Il saggio di Luigi Giorgi colloca Montini all'interno del più ampio percorso di formazione della classe dirigente cattolica, analizzando il passaggio dal popolarismo sturziano al progetto democratico-cristiano, e soffermandosi sulle diverse anime che composero la dirigenza della Democrazia cristiana nel secondo dopoguerra. In questo quadro Montini emerge come interprete di una visione dello Stato democratico e sociale che rifiuta tanto il ritorno allo Stato liberale quanto le derive autoritarie e stataliste. Il saggio mostra come, nel dialogo – talvolta critico – con figure come Luigi Sturzo e Giuseppe Dossetti, Montini contribuisca a definire una concezione moderna dell'azione statale, fondata sull'integrazione tra responsabilità pubblica, autonomie sociali e professionalità emergenti.

Il contributo di Carlo Felice Casula è dedicato al rapporto tra Lodovico Montini e le Acli, di cui egli fu tra i protagonisti della fondazione nel contesto drammatico dell'occupazione tedesca e della ricostruzione del movimento sindacale unitario. Particolare rilievo assume l'esperienza internazionale di Montini presso il Bureau International du Travail e il suo contributo all'elaborazione del Codice di Camaldoli, che collocano la sua azione in una dimensione europea e transnazionale. L'autore mostra come l'impegno di Montini nelle Acli rappresenti un tassello fondamentale della sua visione dell'assistenza e del lavoro come strumenti di promozione della dignità della persona e di integrazione democratica delle masse popolari.

Accanto a queste analisi il saggio di Giuseppe Mecca indaga il nesso tra benessere e dignità umana nel pensiero e nell'azione di Lodovico Montini, mettendo in relazione l'attività parlamentare con il più ampio impegno

civile e istituzionale. Il contributo si colloca in una prospettiva storico-costituzionale e ricostruisce il profilo di Montini come interprete originale del costituzionalismo democratico e sociale, capace di declinare i principi della Carta repubblicana non tanto sul terreno della produzione legislativa, quanto su quello dell'elaborazione culturale, dell'azione amministrativa e dell'orientamento delle politiche pubbliche.

Un ulteriore tassello interpretativo è offerto dal saggio di Rita Cutini, che ricostruisce il rapporto tra Lodovico Montini e il nascente servizio sociale italiano. L'autrice individua nella sua riflessione una precoce e lucida consapevolezza dei nodi strutturali del *welfare* repubblicano: l'attuazione dell'articolo 38 della Costituzione, la riorganizzazione dei servizi esistenti e, soprattutto, la centralità del personale tecnicamente preparato. Il contributo mostra come Montini concepisca il servizio sociale non come ambito residuale o meramente riparativo, ma come funzione costitutiva dello Stato democratico moderno, fondata su metodo, professionalità e autonomia tecnica. Emerge chiaramente una figura chiave di una stagione in cui il servizio sociale fu pensato come leva fondamentale per la costruzione di una società democratica e moderna.

Il tema del rapporto tra assistenza e sviluppo economico è al centro del saggio di Giacomo Canepa, che analizza il pensiero e l'azione di Montini negli anni in cui egli fu presidente dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali. Il contributo analizza il tentativo montiniano di legittimare l'assistenza come parte integrante della politica economica e della politica della produttività. In quest'ottica l'assistenza non è mera erogazione passiva di sussidi ma un fattore correttivo e integrativo dei processi di sviluppo, capace di incidere sulla qualità del capitale umano e sul superamento degli squilibri territoriali. Il saggio colloca questa visione nel contesto delle circolazioni internazionali di modelli e saperi, dal New Deal al paradigma dello sviluppo, evidenziando i limiti e le tensioni di una strategia che cercava di coniugare crescita economica, intervento pubblico e promozione del benessere umano.

Un taglio diverso, ma complementare, caratterizza il contributo di Maria Stefani, che propone una testimonianza dall'interno sull'esperienza dell'Aai e sulla presidenza di Montini. Il saggio intreccia memoria personale e ricostruzione storica, restituendo il funzionamento concreto di un'amministrazione statale sui generis, caratterizzata da flessibilità organizzativa, autonomia operativa e attenzione alla professionalità degli operatori sociali. Attraverso l'analisi dei principali programmi dell'Aai – dall'assi-

stenza all'infanzia alla collaborazione con l'Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund), fino al ruolo svolto nell'inchiesta sulla miseria – emerge un modello di intervento che mira a superare l'assistenza burocratica e umiliante, valorizzando l'educazione, la prevenzione e la partecipazione attiva dei beneficiari.

Il volume si chiude con il saggio di Claudio Pedrelli, che propone una riflessione di lungo periodo sulle sfide contemporanee del servizio sociale, mettendo a confronto il contesto del primo dopoguerra con quello attuale. Attraverso un'analisi comparativa fondata su tre dimensioni – conoscenza, impegno e crescita – l'autore interroga l'attualità della visione montiniana alla luce delle trasformazioni del *welfare* e della professione di assistente sociale. Questa visione fa emergere come Montini possa essere considerato un protagonista della fase del *welfare service*, precursore del successivo sviluppo del *welfare state*, capace di coniugare valori etici, innovazione organizzativa e attenzione ai diritti di cittadinanza.

Molti aspetti della biografia e dell'azione di Lodovico Montini restano tuttavia ancora da esplorare in modo sistematico. I contributi raccolti in questo volume non esauriscono la ricchezza di una figura che ha attraversato ambiti molteplici – parlamentare, amministrativo, internazionale e culturale – né la complessità dei contesti istituzionali e dei dibattiti nei quali egli ha operato. Restano aperte, in particolare, piste di ricerca relative alle reti di relazioni nazionali e transnazionali, ai rapporti con le organizzazioni internazionali, all'impatto concreto delle politiche assistenziali promosse dall'Amministrazione per gli aiuti internazionali e alla ricezione del suo pensiero nel dibattito sul *welfare* repubblicano, nonché al confronto interno al mondo cattolico sui temi dell'assistenza, del ruolo dello Stato e del rapporto tra iniziativa pubblica, solidarietà sociale e tradizione caritativa.

Il presente volume intende, dunque, porsi non come punto di arrivo, ma come tappa di un percorso di ricerca più ampio, auspicando ulteriori studi capaci di approfondire fonti archivistiche, pratiche amministrative e traiettorie professionali spesso rimaste sullo sfondo della storiografia politica tradizionale. Un particolare ringraziamento va al dottor Andrea Raffaele Amato per l'accurato controllo editoriale del testo e per la redazione dell'indice dei nomi.

Luigi Giorgi

Tra popolarismo e progetto democratico cristiano: una classe dirigente per la ricostruzione, una classe dirigente per il paese

1. *Tra due guerre*

Ragionare sul gruppo dirigente democristiano che si impegnò nella ricostruzione del paese, e nel governo dello stesso, significa confrontarsi, in termini generali, con due cesure storiche di ampia portata come sono stati i conflitti mondiali del Novecento. E con le conseguenze, anche di lungo periodo, da queste scaturite.

In quanto è da queste crisi, manifestatesi con caratteri differenti ma con una sostanziale unità quasi diacronica, che si aprì il varco per l'ascesa alla ribalta politica di un gruppo dirigente cattolico. In special modo per un personale politico che fosse in grado di perseguire e proporre al paese, in modo autonomo, programmatico e aconfessionale – termine utilizzato da Sturzo per indicare la laicità dell'impegno – un proprio progetto politico.

Una modalità attraverso la quale si abbandonavano accordi collaterali, come era stato quello noto come Patto Gentiloni, e si scendeva nell'agone della competizione politica in modo organizzato, trasferendo le proprie idealità in una struttura complessa, espressione il più possibile di una comunanza di intenti e di un percorso condiviso.

Laddove il partito tra la fine del diciannovesimo secolo e l'inizio del ventesimo diventava per i filoni culturali cattolico e socialista, in special modo, un passaggio fondamentale per andare incontro al grande cambiamento sociale determinato dal progressivo ingresso delle masse all'interno della contesa politica. Ciò emergerà in maniera più strutturale al termine del secondo conflitto mondiale.

Tra le crisi determinate da eventi bellici così distruttivi, caratterizzati da un utilizzo industriale di armamenti e uomini e da una ideologizza-

zione pervasiva e quasi "liturgica" dell'approccio degli Stati ai conflitti, soprattutto al secondo, si collocava la stagione contrassegnata dalla nascita e dall'avvento del fascismo. Questi si presentava dapprima come movimento e poi come regime in grado di instaurare una dittatura ventennale nel nostro paese. Un simile fenomeno portava come conseguenza l'ascesa del "discorso statale". Lo Stato diveniva perno di ogni intervento e di ogni organizzazione sociale e politica in società via via sempre più complesse. Tutto ciò portava con sé una mobilitazione quasi totale delle nuove soggettività sociali che si volevano collettive, con l'annullamento in esse di ogni individualità, e indirizzate alla formazione del cosiddetto "italiano nuovo".

Ed è dalle difficili vicende degli anni Trenta e Quaranta, che investono anche paesi a salda democrazia e basati sul sistema di un capitalismo estremamente concorrenziale come gli Stati Uniti, che maturarono le motivazioni per gli esponenti del cattolicesimo italiano, e non solo, per proporsi quale classe dirigente:

> Le élites cattoliche italiane non solo furono coinvolte nella "grande trasformazione" di quegli anni, il che risulta persino ovvio; ma radicarono in essa, a larghi tratti, la propria formazione come classe politica in fieri, nel senso che trovarono in quella congiuntura storica le motivazioni per proporsi, in prospettiva, quale classe dirigente del paese.[1]

Al termine del secondo conflitto mondiale, una guerra fortemente caratterizzata – come si è ricordato – dalle spinte ideologiche totalitarie del Novecento, tutta questa serie di manifestazioni, descritte in maniera sommaria, non si potevano ovviamente *bypassare*. Ma era necessario, il più possibile almeno, colmare democraticamente le esigenze di rappresentatività che sempre più si facevano pressanti:

> Il fascismo era stato un regime di massa; aveva suscitato un consenso, non certo affidato alla "libera gara", ma esteso; per mobilitare il consenso si era servito di strumenti nuovi. La democrazia che rinasceva in Italia doveva misurarsi con questa realtà. Solo grandi movimenti popolari, profondamente radicati nel paese e nelle diverse culture popolari, potevano assumere l'eredità del fascismo.[2]

1. Francesco Traniello, *La formazione della dirigenza democristiana. Osservazioni sulla storiografia*, in «Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age», 95/2 (1983), pp. 219-226: 223.

2. Pietro Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 103.

E ciò poteva avvenire, tra altre questioni a loro modo fondamentali, trasformando in senso democratico e partecipativo forme di presenza e obiettivi di gruppi sociali sino ad allora sagomati attorno a una idea "deificata", egocentrica e fuori dalla realtà, della nazione, come era stato analizzato dai popolari sturziani. Aveva affermato, infatti, Sturzo nell'aprile del 1923 parlando al congresso del Partito popolare:

> Noi neghiamo la concezione della nazione-impero, concezione egocentrica, esasperante e al di fuori della realtà, come l'ebbero ieri i tedeschi e oggi non pochi francesi, e neghiamo che l'Italia possa orientare su questa concezione la sua attività politica.[3]

Più tardi, nel 1928, Francesco Luigi Ferrari, popolare modenese molto stimato da Sturzo e morto in esilio per il suo impegno antifascista, aveva scritto, nella sua opera *Il regime fascista italiano*, come il nazionalismo fascista riprendesse da Hegel il concetto di Stato etico, identificandolo «con la nazione organizzata giuridicamente, e gli attributi della divinità esso assegna alla nazione, preesistente allo stato. Questo è divino in quanto stato nazionale».[4]

Questi parametri, presto individuati dai popolari più attenti alla degenerazione autoritaria che progressivamente avanzò nel nostro paese, si intersecarono con una parte del mondo cattolico, condizionandolo nell'appartenenza e nelle valutazioni. Per tale motivo la riprese democratica, nei suoi termini materiali e valoriali, conoscerà diversi segmenti e differenti approcci nello stesso movimento cattolico. Rispetto sia alle politiche da attuare nella cosiddetta ricostruzione sia nei riguardi della posizione da assumere nei confronti dell'opera dello Stato nella società e della politica come scelta consapevole e non condizionata.

Si è ragionato inoltre da tempo su come l'intersezione tra Chiesa e democrazia, per molti versi favorita e condotta dai dirigenti della Dc, sia stata in questo senso foriera di una idea di nazione e di "italianità" depurata di ogni aggressività bellicista, condotta in un alveo democratico collegato all'intervento, per certi versi rassicurante, della presenza ecclesiastica.[5]

3. Luigi Sturzo, *La funzione storica del Partito popolare italiano*, in Luigi Sturzo, *I discorsi politici*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 1951, pp. 335-336.

4. Francesco Luigi Ferrari, *Il regime fascista italiano*, a cura di Giuseppe Ignesti, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1983, p. 74.

5. Cfr. Agostino Giovagnoli, *La cultura democristiana. Tra Chiesa cattolica e identità italiana 1918-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 222.

E su come lo stesso valore della religione, anche prima che la struttura ecclesiale supplisse alla dissoluzione dello Stato dopo l'8 settembre 1943, abbia assunto un significato diverso. Esprimendo una funzione sostitutiva delle tendenze fideistiche proprie dei totalitarismi novecenteschi.[6]

La classe dirigente della Dc, in special modo nel suo segmento che per formazione sarebbe apparso, rispetto al mondo di riferimento popolare, più ecclesiastico, più intellettuale e più ideologico,[7] riuscì a persuadere il vario mondo ecclesiale che non era più possibile ordinare e organizzare cristianamente la società. Ma che si doveva, altresì, impostare e perseguire una cristianità il più possibile adeguata alla nuova fase. Allo stesso tempo:

> Il cattolicesimo che arrivava alla democrazia tra il 1942 e il 1945 sembrava essere quasi "senza memoria": non va alla ricerca dei "padri fondatori" e, se proprio ricerca un padre, lo fa guardando all'immediato, volgendosi cioè all'insegnamento di Pio XII.[8]

Nel radiomessaggio del Natale 1942 Pacelli aveva infatti detto:

> Non lamento, ma azione è il precetto dell'ora; non lamento su ciò che è o che fu, ma ricostruzione di ciò che sorgerà e deve sorgere a bene della società. Pervasi da un entusiasmo di crociati, ai migliori e più eletti membri della cristianità spetta riunirsi nello spirito di verità, di giustizia e di amore al grido: Dio lo vuole! pronti a servire, a sacrificarsi, come gli antichi Crociati.[9]

Il segno di come si avesse bisogno di un nuovo rapporto tra Chiesa e democrazia e tra cattolici e nuova fase politica veniva indicato, in parte, dall'intervento di Giuseppe Dossetti in Assemblea costituente, il 21 marzo 1947. Un discorso nel quale il giovane professore reggiano da poco ai vertici della Dc affrontava l'inserimento contraddetto e conteso dei Patti lateranensi del 1929, stipulati tra Stato fascista e Santa sede,

6. Francesco Traniello, *Guerra e religione*, in *Cattolici, Chiesa, Resistenza*, a cura di Gabriele De Rosa, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 31-60: 45.

7. Giovagnoli, *La cultura democristiana*, p. 82.

8. Giorgio Campanini, *La democrazia nel pensiero politico dei cattolici (1942-1943)*, in *Cattolici, Chiesa, Resistenza*, pp. 491-512: 505.

9. Radiomessaggio di sua santità Pio XII, *Alla vigilia del santo Natale*, 24 dicembre 1942, https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1942/documents/hf_p-xii_spe_19421224_radiomessage-christmas.html.

nella Costituzione antifascista e repubblicana. Un intervento nel quale egli si rivolgeva essenzialmente alla propria parte, invitandola di fatto a un impegno moderno per una fase altrettanto nuova nei riferimenti e nella partecipazione.

Affermò, infatti, come occorresse infondere il meglio di ciascuno e la pienezza integrale di ogni coscienza, nel quadro della costruzione di un sistema rinnovato che dei cattolici aveva bisogno per rafforzare la democrazia del paese. La situazione che l'Italia si trovava a vivere veniva individuata come il momento giusto:

> perché è il momento in cui si può verificare il vaticinio di un grande Cardinale, l'arcivescovo di Baltimora, il Cardinale Gibbon, che sessant'anni fa scriveva in un rapporto riservato alla Santa Sede: «Il secolo futuro sarà il secolo, in cui la Chiesa non si accorderà con i Principi o con i Parlamenti, ma si accorderà con le grandi masse popolari».[10]

2. *Anime diverse: un solo partito*

A tutta questa serie di eventi corrispose la eterogenea composizione della classe dirigente democristiana e cattolica che si misurò con la ricostruzione e con il governo del paese. All'interno del partito – come si è cercato di dimostrare – si confrontavano diverse anime, differenti sia per formazione che per dato generazionale. Le differenze, ovviamente, non erano ascrivibili al semplice aspetto cronologico ma rappresentavano la manifestazione articolata della lettura, per molti versi dissimile, della storia: «otto-novecentesca dello Stato e, quindi, di una diversa interpretazione del suo ruolo e delle sue funzioni nei sistemi democratici».[11]

Lo Stato, nell'Europa e nell'Italia uscite distrutte dal secondo conflitto mondiale, appariva difatti l'unico strumento in grado di correggere e riformare dove possibile l'economia nelle strutture del capitalismo classico e negli eccessi del libero mercato.[12] In tale visione «il "fattore religioso"

10. Assemblea costituente, Seduta 21 marzo 1947, p. 2334.

11. Nicola Antonetti, *Cattolici verso la costituente: cultura politica e problemi istituzionali*, in *Cattolici, Chiesa, Resistenza*, pp. 615-651: 648.

12. Pietro Scoppola, *Introduzione*, in Agostino Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano, Nuovo Istituto Editoriale Italiano, 1982, p. 19.

appare un elemento rilevante nella formazione delle motivazioni che sono all'origine della riconciliazione cattolica con il capitalismo, come pure nel determinare alcune modalità di questa riconciliazione».[13]

Sempre Giuseppe Dossetti ragionava nel 1951 su questi problemi, intervenendo sulle funzioni e l'ordinamento dello Stato moderno, riflettendo su come lo Stato non creasse la società, in quanto esistevano forme sociali primigenie e storicamente cristallizzate, ma la facesse:

> Accettare questo corpo sociale in alcune realtà incomprimibili, che sono quelle prima dette, ma poi *reformare* quelle e le altre: e questo richiede, è indubbio, un'analisi sociologica che si ponga, in una determinata situazione storica, con una spietata sincerità, con uno smascheramento di tutte le ipocrisie, con uno smascheramento di tutti i luoghi comuni usati anche in buona fede per la tranquillizzazione della nostra coscienza.[14]

Allo stesso modo Dossetti ripeterà come bisognasse andare oltre la pur acuta critica sturziana allo Stato liberale.[15]

Proprio in quell'anno Lodovico Montini scriveva al vecchio e caro – per appartenenza famigliare (il padre Giorgio era stato deputato popolare)[16] – fondatore del Partito popolare, che aveva assunto una posizione abbastanza critica sulle modalità attraverso le quali la Dc e il governo stavano operando per la ricostruzione del paese.[17]

Montini nella lettera inviata a Sturzo il 24 agosto 1951, affermava come uno dei pericoli per il paese, specie in quello che individuava come un momento di depressione per la Democrazia cristiana, fosse l'avviarsi

13. Ivi, p. 447.

14. Giuseppe Dossetti, *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, in Giuseppe Dossetti, *Scritti politici: 1943-1951*, a cura di Giuseppe Trotta, Genova, Marietti 1995, pp. 346-377: 368.

15. Cfr. Giuseppe Dossetti, *Il vero impegno*, in ivi, pp. 162-168: 167.

16. Su Giorgio Montini la Polizia fascista aveva aperto un fascicolo, per la sua attività antifascista, presso il Casellario politico centrale. Cfr. Archivio centrale dello Stato, Casellario politico centrale, b. 3383, f. 34595. In una nota della prefettura bresciana del 12 agosto 1929 si poteva legge come: «Il Dottor Montini Giorgio, ex deputato del partito popolare, ostacolò fin dal suo sorgere il partito fascista ed anche dopo la Marcia su Roma si dimostrò avversario irriducibile ed accanito del Regime svolgendo subdola propaganda in tal senso» (citato in Luigi Giorgi, *Gli Scomodi. Popolari e sacerdoti nel Casellario Politico Centrale durante il fascismo*, Modena, Edizioni SIAS, 2015, pp. 44-46).

17. Per un approccio alla posizione di Sturzo nel secondo dopoguerra si veda *Luigi Sturzo nell'Italia del secondo dopoguerra*, a cura di Nicola Antonetti e Francesco Malgeri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025.

di una «qualche influenza clericale»: «che ci porterebbe indietro di mezzo secolo!».[18]

Più che altro, però, si soffermava sulla necessità di porre l'assistenza generale su basi solide che seguissero un metodo. A Sturzo, quindi, scriveva come il suo sforzo fosse stato quello di:

> preparare un metodo, un'organizzazione pilota […] dell'assistenza; in modo che lo Stato che pur dovrà un giorno occuparsi ordinatamente del campo del servizio sociale, lo possa fare in modo non indegno della grande tradizione benefica italiana, e delle nuove direttive assistenziali della democrazia (dal piano Beveridge alle più assennate forme di servizio sociale).[19]

Era fondamentale quindi per Montini muoversi secondo uno sforzo coordinato, in modo che lo Stato intervenisse efficacemente costruendo una adeguata rete di sostegno sociale. Indicativamente egli faceva riferimento a quanto succedeva oltremanica dove i laburisti inglesi avevano vinto le elezioni a discapito del primo ministro Churchill (protagonista della vittoria alleata sul nazifascismo) impostando la loro campagna su un piano di assistenza in grado di coprire, in tutti i suoi bisogni, la vita del singolo cittadino.

Sturzo al suo ritorno in Italia – come si è detto – aveva criticato, quasi isolato nel mondo del cattolicesimo politico, il modo in cui la Dc e il governo stavano impostando la politica economica. Aveva, infatti, fatto rilevare come la progressiva e pervasiva presenza dello Stato, con l'altrettanto accresciuto potere dei partiti, i quali seppur importanti andavano sempre più svolgendo un ruolo fondamentale nella gestione delle risorse senza neanche una normazione (così come era prevista dall'articolo 49 della Costituzione), avrebbero potuto rappresentare un "allentamento" dello spirito etico nel paese e la perdita del controllo della spesa pubblica.

A giudizio del sacerdote di Caltagirone, infatti, ciò rischiava di favorire un accumulo di spesa pubblica che sarebbe stato difficile da gestire se non si fosse intervenuti alla fonte e sulla struttura stessa dello Stato attraverso la riproposizione di un federalismo non divisivo. Con ciò egli faceva riferimento alle autonomie territoriali come "governi di prossimità" in grado di avere una presa sul territorio e sulle sue classi dirigenti.

18. Archivio storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in poi Asils), Fondo Luigi Sturzo (d'ora in poi Fls), Corrispondenza, Parte IV (1946-1959), sc. 9 f. 53.

19. *Ibidem*.

Ciò che gli premeva era salvaguardare la libertà del singolo da possibili invasioni di campo dello Stato (nonché impedire eccessive concentrazioni di potere) e attraverso questo favorire forme di benessere individuale che egli riteneva più proficue di quelle provenienti dal semplice intervento statale. Il quale se condotto senza alcune minime regole rischiava di assumere le vesti nefaste di forme di assistenzialismo e statalismo. «Dobbiamo lealmente riconoscere che nell'immediato dopo guerra, quando l'attrezzatura industriale e commerciale era già stata danneggiata o addirittura annullata, l'intervento statale era senz'altro indispensabile»,[20] scriveva sul quotidiano torinese «La Stampa» il 4 dicembre 1953.

Allo stesso modo pensava che man mano che si riconoscevano e ricostruivano le libere attività si sarebbe dovuta attenuare l'attività dello Stato:

> Purtroppo, la resistenza della burocrazia e del politicantismo ad una direttiva liberalizzatrice ha incancrenito il male degli enti superflui o dannosi, portando, per giunta, alla funzionalità posticcia e surrettizia degli enti già posti in liquidazione.[21]

Come si può evincere si confrontavano due ipotesi di intervento molto lontane tra di loro. A cui De Gasperi diede una conformazione decisiva, esercitando sia una funzione di mediazione che una, forse più importante, di organizzazione dello Stato, del governo e della politica del partito:

> La centralità presidenziale praticata da De Gasperi dopo la sua nomina a presidente del Consiglio è dunque immediatamente recepita dai costituenti democristiani più avvertiti e più vicini alle sue posizioni […] la linea della centralità presidenziale nasce come risposta alle tendenze divaricanti che si profilano tra la politica e l'amministrazione: un effetto tipico delle trasformazioni indotte dal capitalismo novecentesco, che mentre sollecitano un più ampio intervento dello Stato in campo economico, producono anche una progressiva perdita di autonomia dello Stato stesso; la nascita e lo sviluppo delle cosiddette amministrazioni parallele nei paesi occidentali sono l'espressione più evidente di questo processo.[22]

20. Luigi Sturzo, *Libertà e statalismo*, in «La Stampa», 3 dicembre 1953, ora in Luigi Sturzo, *Politica di questi anni. Consensi e critiche (dal luglio 1951 al Dicembre 1953)*, Bologna, Zanichelli, 1966, p. 436.

21. *Ibidem*.

22. Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione*, p. 312.

3. *Le politiche del boom economico*

Sarà però la scossa economica del cosiddetto boom economico e dell'*affluent society* a spingere la classe dirigente democristiana a un percorso più netto su alcune delle questioni (economiche e sociali) già impostate negli anni della ricostruzione. La definizione citata, data dall'economista statunitense John Kenneth Galbraith, riguardava il superamento di un sistema economico fondato sul presupposto della scarsità di beni, verso l'innalzamento dei livelli di vita per la generalità del pubblico:

> Ai governi non si chiedeva dunque di favorire la "vita frivola" (sebbene questo risvolto cominciasse a essere presente con il crescere delle risorse finanziarie disponibili per i singoli), ma di promuovere quelle che oramai si affermava fossero le condizioni basilari di vita "civile".[23]

L'impatto di nuove forme di consumi e costumi interessò e interpellò quel segmento di classe dirigente democristiana (o vicina al partito) che si era formata nella congiuntura dell'immediato dopoguerra, dopo aver vissuto la Resistenza e l'Assemblea costituente, e che aveva sviluppato le proprie *technicalities* in quelle strutture del cosiddetto "parastato" individuate e criticate da Sturzo.

Come erano la Cassa per il Mezzogiorno e la struttura che si creò con la riforma agraria (e non solo queste), in quel sussulto riformatore del centrismo:

> Il gran "sussulto" del 1950 fu senza dubbio il felice risultato di una fortunata coincidenza determinata dagli echi delle discussioni provocate dal "rapporto Hoffman", dalle pressioni che ci provennero dagli organismi internazionali per una più aggressiva politica della spesa, dai moti sociali del Mezzogiorno da considerare come il segno emblematico di una realtà sociale dominata da una diffusa disoccupazione, e dai dibattiti interni avvenuti nella Dc.[24]

Ma le esigenze di un rapido arricchimento sociale e di un mutamento della platea elettorale attraverso le dinamiche di una forte emigrazione, non più solo estera ma interna, e di un incipiente cambio delle abitudini

23. Paolo Pombeni, *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 565.

24. Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 399.

degli italiani, spinse la classe dirigente dello scudo crociato a riflettere sui cardini dell'interno governativo e, in tale quadro, sul ruolo della Dc.

Emblematico fu il discorso di Fanfani alla presentazione parlamentare del governo nel luglio 1958, il secondo a sua guida, in alleanza con i social-democratici e definito di "centrosinistra pulito": «cioè senza dover affrontare la spinosa questione dell'apertura al PSI, che, peraltro, non ne voleva sapere».[25]

Il presidente del Consiglio, presentando l'esecutivo al Senato, affrontò il ruolo del Ministero delle partecipazioni statali. Questo avrebbe avuto il compito spiegò di:

> integrare le manifeste insufficienze della iniziativa privata e […] sostenere con efficacia una doverosa politica regolarizzatrice della distribuzione dei prezzi dell'energia, specie secondo le esigenze dello sviluppo del Sud e delle aree depresse.[26]

A San Pellegrino nei primi due convegni queste idee furono in qualche misura espresse e codificate, come era stato a Camaldoli, d'altra parte, nel difficile tornante della Seconda guerra mondiale. Nel convegno del luglio 1943 si dimostrò evidente, infatti, come la modernizzazione postfascista «dipendeva, salvaguardando le libertà sociali, dalla trasformazione dei rapporti e dei vincoli tra gli individui (o, meglio, tra le persone), il sistema economico e lo Stato».[27]

Nella località termale all'inizio degli anni Sessanta, Saraceno, Ardigò e altri, altresì, ragionarono sulla necessità di una efficiente politica di piano e di programmazione che permettesse alle competenze statali, attraverso anche l'iniziativa di imprese pubbliche, di esplicarsi tramite l'assunzione di quelle forme di produzione che il mercato e le economie esterne giustificavano.

Come disse infatti Pasquale Saraceno nel primo incontro, tenutosi nel settembre 1961, il compito del cosiddetto "Stato imprenditore" poteva essere richiamato al fine di:

> assumere quelle iniziative di produzione che il mercato e le economie esterne esistenti giustificano, sia pure a non breve scadenza, che la politica di

25. Paolo Pombeni, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra: 1953-1963*, Bologna, il Mulino 2022, p. 87.

26. Senato della Repubblica, Seduta 9 luglio 1958, p. 154.

27. Nicola Antonetti, *Il Codice di Camaldoli: modernizzazione e democrazia*, in *Il Codice di Camaldoli*, a cura di Tiziano Torresi, Roma, Studium, 2024, p. 177.

> sviluppo richiede e che altrimenti non sorgerebbero; e questo compito non può essere escluso dall'azione pubblica perché altrimenti lo Stato, di fatto, non assumerebbe, la responsabilità di raggiungere i voluti livelli di sviluppo economico e sociale.[28]

Occorre dire come le indicazioni del Concilio ecumenico Vaticano II, dettate da una "benevola neutralità" di Roncalli, in qualche misura resero più agevole, ove possibile, la strada al gruppo dirigente Dc per una politica che si aprisse maggiormente verso nuove richieste sociali e rinnovate forme di partecipazione. Dando così spazio a quella che sarà denominata come l'"apertura a sinistra", e cioè la progressiva collaborazione con il socialismo italiano oramai distaccatosi dall'alleanza con il Pci: «il pontificato di Giovanni XXIII e la convocazione del Concilio hanno contribuito in modo decisivo all'avvio del centro sinistra».[29]

Come ricordò Aldo Moro insediando il primo governo di cosiddetto "centrosinistra organico", con il Psi stabilmente nella maggioranza di governo con Nenni vicepresidente del Consiglio, l'esecutivo del dicembre 1963 nasceva per:

> dare più vasta base di consenso e perciò maggiore solidità allo Stato democratico, assicurare una guida autorevole ed efficace al Paese, mentre è in corso una grande trasformazione della società italiana, favorire quel processo di sviluppo per il quale, nell'ordine democratico, sempre più vaste masse di popolo sono protagoniste della nostra storia ed effettivamente e largamente i cittadini godono dei diritti umani, civili ed economico-sociali che la Costituzione repubblicana garantisce.[30]

Non tutto funzionò come era stato pensato e impostato. Risulta chiaro, però, che l'insieme degli interventi approntati, sia nella fase della ricostruzione che in quella successiva, era sostenuto da un'idea ben precisa. All'interno della quale l'intervento temperante e promotore dello Stato, sia sulla domanda che sull'offerta di una nuova stagione di impegno politico e sociale dei cattolici, incontrasse e sostenesse (tentando di regolarlo) i processi di benessere che si espandevano nel paese.

28. Pasquale Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, in *Il Convegno di San Pellegrino. Atti del primo convegno nazionale della Democrazia cristiana. S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1962, pp. 173-218: 193.

29. Agostino Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946 - 2016*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 69.

30. Senato della Repubblica, Seduta 12 dicembre 1963, p. 3766.

4. *Crisi democratica e crisi economica: gli anni Settanta*

Gli anni Settanta, altresì, hanno indicato come molte di quelle speranze si spezzarono e non ebbero applicazione concreta al confronto con un inasprirsi delle tensioni sociali. La società mutava sulla spinta di nuove esigenze e diritti che di fatto influivano sullo stesso sistema politico e sulla centralità democristiana, come apparve essere la legge sul divorzio e il conseguente referendum.[31]

La questione si ampliò, quindi, investendo la qualità di una democrazia che bisognava di riforme per aggiornarsi e per tenere salde le sue compatibilità di libera concorrenza tra uguali e tra forze simili. Considerata sempre la particolarità del nostro sistema segnato dagli eventi della Guerra fredda e dalla presenza del più grande partito comunista d'occidente.

Fu Aldo Moro, e con lui altri, a interrogarsi con particolare acume sulla questione. Specialmente di fronte a crisi internazionali che rischiavano di far arrivare il loro effetto nefasto sul nostro sistema di garanzie e libertà. Basti pensare a quanto successe nel 1973, durante le vicende drammatiche del golpe cileno. Occasione in cui Moro, in qualità di ministro degli esteri, rifletté sulle compatibilità storiche di una democrazia che senza un'adeguata politica di riforme rischiava di assumere i connotati di un alibi per quella che definì come «stagnazione sociale».

Disse infatti alla Camera il 26 settembre 1973, nella discussione sul golpe che squassava la democrazia cilena:[32]

> Qual è infatti il senso dello sviluppo storico, del quale siamo in qualche misura protagonisti, se non il portare nell'alveo della democrazia la rivendicazione sociale del nostro tempo, di rendere attuabile mediante il consenso e con la forza della legge e delle istituzioni le richieste di giustizia e di partecipazione? Nostro compito in questa epoca è trovare nella democrazia un'alternativa alla rivoluzione e far sì che la democrazia non sia un alibi per la stagnazione sociale.[33]

31. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, pp. 387-388.

32. Su quei giorni rimando a Luigi Giorgi, *Tra democrazia e rivoluzione. La Democrazia cristiana e la politica italiana nei giorni del golpe cileno*, Milano, Guerini, 2024; e *Società italiana e mondo cattolico di fronte al golpe cileno*, a cura di Gianni La Bella e Luigi Giorgi, Soveria Mannelli-Roma, Rubbettino-Istituto Luigi Sturzo, 2025.

33. Camera dei deputati, Seduta 26 settembre 1973, p. 9189.

Si apriva la stagione della cosiddetta "solidarietà nazionale", contrassegnata dal possibile incontro politico tra Partito comunista e Democrazia cristiana:

> Nel momento in cui i due maggiori soggetti popolari della politica italiana, il cattolico e il comunista, realizzano fra loro un rapporto nuovo che non è più di radicale contrapposizione ma di possibile collaborazione, essi sono già travagliati da una profonda crisi di identità che andrà rapidamente accentuandosi negli anni successivi.[34]

5. *Il riflusso nel personale e la fine della Dc*

Gli anni Ottanta e Novanta del Novecento fissarono il cambiamento di assetti internazionali consolidati dalla Guerra fredda entro i quali, di fatto, era nata la Dc. In tale quadro si determinò anche il progressivo mutamento di politiche ecclesiali che avevano accompagnato la crescita del partito. Sancendo, nel tempo lungo, la fine dello scudo crociato, così come della sempre perseguita unità politica dei cattolici, peraltro già da tempo in difficoltà nei suoi cardini e contorni generali. I processi di partecipazione si sbriciolavano. I soggetti politici più importanti perdevano forza, sia nella rappresentatività che nella rappresentanza, in special modo nella capacità di comunicare un'idea di paese: «Si perdeva in mille rivoli la capacità di "educazione al collettivo" dei luoghi del lavoro e la solidarietà sociale sembrava affievolirsi assieme alle ideologie».[35]

Una società che aveva conosciuto un percorso di progressiva secolarizzazione, come fecero emergere i due referendum, tenuti in tempi diversi, sul divorzio e sull'aborto, cui la Chiesa, che vedeva a quel tempo come papa il polacco Wojtyla, rispose in una sostanziale tensione tra la proposta della "presenza" e quella della "mediazione", emerse nel Convegno di Loreto del 1985.[36] Si consumava, di fatto, un crescente distacco tra mondo

34. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, p. 407.

35. Guido Crainz, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Roma, Donzelli, 2013, p. 105.

36. Agostino Giovagnoli, *Cattolici e politica dalla prima alla seconda fase della storia repubblicana*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. 3, *Istituzioni e politica*, a cura di Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli e Paolo Pombeni, Carocci, Roma, 2020, p. 195.

cattolico e Dc. Il quale si intrecciava «con il complessivo declino della politica e con la crisi sempre più acuta dei partiti di massa».[37]

La politica dei partiti segnava la competizione, nell'alleanza cosiddetta del Pentapartito, tra la Dc di De Mita e il Psi di Craxi,[38] con un Partito comunista in difficoltà sostanziale, anche per la scomparsa del suo leader Enrico Berlinguer. Questi aveva lanciato la parola d'ordine dell'"alternativa democratica" che chiudeva, da parte comunista, l'epoca del "compromesso storico", nel contesto di una posizione intransigente verso il Psi e Craxi.[39]

Le forze politiche sembravano non riuscire a ricostruire una progettualità sociale condivisa nei suoi fini ultimi. La secolarizzazione del paese aveva, di fatto, riguardato i culti del Novecento politico-partitico e delle relative ideologie politiche.

Da un lato, si aprivano ai giovani altri canali di affermazione personale, esterni a quelli dei partiti, dall'altro, l'apparato di questi ultimi si professionalizzava. Una tendenza che si accomunava all'affievolirsi delle grandi opzioni ideologiche svuotando quasi di obiettivi la vita interna delle forze politiche come momento di coinvolgimento e consenso attorno a decisioni complesse: una sostanziale "rivoluzione culturale", che contribuì alla dissoluzione del sistema dei partiti.[40] Alla fine degli anni Ottanta alcuni elementi sembravano essere chiari:

> sono esaurite le condizioni storiche che hanno reso possibile, necessario e per un certo tratto utile in Italia un sistema politico, anomalo rispetto al modello delle grandi democrazie occidentali, di aggregazione verso il centro per la formazione del governo. La sopravvivenza, per forza di inerzia, di tale sistema comporta costi crescenti sul piano della moralità pubblica, della selezione delle classi dirigenti e della democraticità stessa del sistema.[41]

Nonostante, quindi, lo sforzo generoso di una classe dirigente – si pensi a Ciriaco De Mita, a Mino Martinazzoli, a Roberto Ruffilli, solo per

37. *Ibidem*.

38. Cfr. Giovanni Mario Ceci, *«Duello al centro»: Craxi versus De Mita*, in *Democristiani, cattolici e Chiesa negli anni di Craxi*, a cura di Gennaro Acquaviva, Michele Marchi e Paolo Pombeni, Venezia, Marsilio, 2018, pp. 187-246.

39. Cfr. Silvio Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, Einaudi, 2006, pp. 198-199.

40. Cfr. Paolo Pombeni, *Il sistema dei partiti dalla Prima alla Seconda repubblica*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. 3, *Istituzioni e politica*, p. 319.

41. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, p. 449.

citarne alcuni – che viveva una sorta di *damnatio gubernandi* imposta alla Dc dalle vicende della Guerra fredda,[42] il paese si avviava attraverso una personalizzazione estrema degli stili di vita e della capacità di mobilitazione politica, verso la chiusura di una fase istituzionale e politica. Portando con sé anche i partiti che avevano ricostruito e costruito il paese.

6. *Considerazioni finali*

La classe dirigente democristiana ha avuto una formazione composita, unendo passate esperienze anche partitiche, come quello formato da Sturzo, con nuove espressioni di impegno, soprattutto nel segmento che aveva a vario titolo fatto la Resistenza, partecipato alla Costituente e che si era formato nel difficile crogiolo politico, sociale ed economico degli anni Trenta del Novecento. Nella Chiesa prima di papa Ratti e poi in quella pacelliana che chiamerà tutti al dovere dell'impegno nelle pieghe della crisi e della tragedia del secondo conflitto mondiale e del disfacimento del regime fascista.

Così composta, la classe dirigente dello scudo crociato aveva di fatto gestito la ricostruzione unendo diverse esperienze e impostando sul decisivo ruolo dello Stato ogni politica di intervento pubblico. Lo Stato, con la sua progressiva capacità di essere presente in varie articolazioni sociali e politiche, veniva individuato come l'unico (quantomeno come il protagonista sociale e politico) in grado di ovviare a un paese in macerie. Naturalmente nel quadro di una democratizzazione di assetti, espressioni sociali e formazioni politiche.

Aspetto decisivo di un sì multiforme quadro risultava l'aver superato, nel mondo cattolico, quella sorta di "paura" e di sfiducia nello Stato che aveva una matrice postrisorgimentale, facendo di questo un veicolo per l'accoglimento e la promozione di libertà e democrazia come tratti salienti dell'impegno dei cattolici in politica. Da ciò era nata la Dc, dalla fusione cioè di varie anime che si erano dovute confrontare con l'ingresso sul proscenio di nuove esigenze sociali e con la necessità di "guidare" anche una parte del mondo cattolico verso i lidi del libero confronto con società sempre più complesse che progressivamente si stratificavano nei loro interessi e nell'espressione sociale di costumi e consumi.

42. Cfr. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, p. 190.

Su tutto aveva sovrainteso l'idea laica dell'impegno – aconfessionale, come si è ricordato, secondo la definizione sturziana – nell'intento di non trascinare la Chiesa nell'agone politico e nel quadro di una costruzione programmatica e politica che non fosse escludente e che non si riducesse a un perimetro identitario.

Questa era stata la forza di una costruzione partitica e di una proposta culturale (tra cui l'interclassismo, la libertà della persona, il livellamento delle disparità sociali) che aveva posto in sintonia il partito con il paese e viceversa. Allo stesso modo, mutati alcuni parametri sociali e politici, questa unione aveva subito, nel contesto bloccato della Guerra fredda, un progressivo scollamento di cui pure i più avveduti dirigenti del partito avevano avuto sentore, tentando di intervenire sia sulla linea politica del partito che, di converso, sul sistema generale della democrazia italiana nelle sue compatibilità sociali e istituzionali. Avendo sempre presente come linea guida lo sforzo e la salvaguardia della libertà e della democrazia in un paese dalla passionalità continua e dalle strutture fragili[43] – per citare ancora una volta Aldo Moro – e per garantire una stagione di doveri accanto a quelle dei diritti secondo quanto proponeva sempre lo statista pugliese.[44]

È pleonastico dire come lo sforzo non conobbe quella completezza di riuscita perseguita. La complessità sociale e la progressiva secolarizzazione che interessò il paese (non unico nel contesto europeo e internazionale), nonché la sua individualizzazione, spostarono interesse e partecipazione verso altre forme e obiettivi. Sul destino del partito influì anche la diversa sensibilità ecclesiale nei confronti della politica e della partecipazione dei cattolici alle vicende nazionali.

Il partito in qualche misura si avvitò su sé stesso, pur di fronte a generose e lodevoli iniziative che tentarono di rinnovarne la politica e la presenza sul territorio. E nonostante un certo consenso elettorale, che però si "meridionalizzava" sempre di più cedendo il passo rispetto ad altre zone prima importante bacino elettorale – soprattutto nei distretti e nelle regioni produttive del nord del paese –, nel quadro di una progressiva perdita di

43. Aldo Moro, *Discorso ai gruppi parlamentari della Dc*, in Aldo Moro, *Edizione Nazionale delle Opere di Aldo Moro*, sezione 1, *Scritti e Discorsi*, vol. 4, *Il ritorno al centro-sinistra e la "solidarietà nazionale" (giugno 1973-maggio 1978)*, a cura di Guido Formigoni e Agostino Giovagnoli, edizione e nota storico-critica di Chiara Zampieri, Bologna, Università di Bologna, 2021, disponibile online.

44. Aldo Moro, *Al XIII Congresso nazionale della Dc*, in Moro, *Edizione Nazionale*, sezione 1, *Scritti e Discorsi*, vol. 4, *Il ritorno al centro-sinistra*, disponibile online.

peso politico del centro (come inteso dalla mediazione democristiana e governativa) come luogo di espressione sociale.

Il quadro istituzionale e politico si avviava, infatti, verso una progressiva radicalizzazione interna e internazionale proponendo altre forme di partecipazione e aggregazione politica sia al mondo cattolico che in generale, di cui ancora oggi è difficile prevedere l'esito:

> La lenta e costante implosione del partito unico dei cattolici, del "partito italiano", [deve] essere letto come causa, piuttosto che come effetto, dell'eclissarsi del sistema politico-istituzionale nel 1946-1948. Non a caso si è aperta da inizio anni Novanta una lunga transizione, ancora oggi in atto, senza guida e ancora alla ricerca di un nuovo "partito della transizione".[45]

45. Michele Marchi, *Una DC «costituente» o una «costituente DC»? De Gasperi, il partito e la transizione, ovvero DC come partito della transizione*, in *L'età costituente. Italia 1945-1948*, a cura di Giovanni Bernardini, Maurizio Cau, Gabriele D'Ottavio e Cecilia Nubola, Bologna, il Mulino 2017, pp. 117-135: 135; sulla fine della Dc si veda Agostino Giovagnoli, *Il Partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 277-282; Guido Formigoni, Paolo Pombeni, Giorgio Vecchio, *Storia della Democrazia cristiana. 1943-1993*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 563-579.

Carlo Felice Casula

Lodovico Montini e le Acli

Nel *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, nell'ultimo volume di aggiornamento pubblicato nel 1997 – a pochi anni dal suo ritorno alla casa del Padre –, nella sintetica scheda biografica di Lodovico Montini, per quanto concerne il tema da me trattato, si legge solamente: «dopo l'otto settembre si impegnò nell'attività clandestina a Roma e prese parte attivamente allo studio per il patto di unità sindacale. Partecipò pure alla fondazione delle Acli».[1]

Non c'è accordo sulla data precisa della nascita delle Acli (Associazioni cristiane lavoratori italiani). Vengono alla luce nel corso di quattro incontri che si tengono nella capitale, dal 14 giugno al 5 luglio del 1944, a pochi giorni dalla fine dell'occupazione tedesca e dalla firma del Patto di Roma da parte di Giuseppe Di Vittorio, Achille Grandi ed Emilio Canevari, in rappresentanza rispettivamente del Partito comunista, della Democrazia cristiana e del Partito socialista, che aveva dato vita alla Cgil (Confederazione generale italiana del lavoro) unitaria.[2]

Agli incontri presero parte, secondo una dettagliata ricostruzione di uno dei partecipanti, Piercostante Righini, delegato centrale lavoratori della Gioventù italiana di Azione cattolica, oltre ad Achille Grandi, Vittorino Veronese, segretario generale dell'Istituto cattolico di attività sociali (Icas), Luigi Palma, della presidenza della Azione cattolica, esperto di problemi del lavoro e dell'istruzione professionale, Silvestra Tea Sesini, dirigente dell'Unione

1. Mario Taccolini, *Montini, Lodovico*, in *Dizionario del movimento cattolico. Aggiornamento 1980-1995*, Genova, Marietti, 1997, p. 379.

2. *Achille Grandi. I cattolici e l'unità sindacale. Scritti e discorsi*, a cura di Walter Tobagi, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1976.

donne di Azione cattolica (Udaci), Giulio Pastore e Lamberto Giannittelli, in rappresentanza della Democrazia cristiana, e Lodovico Montini.[3]

Montini nel 1922, per quasi un intero anno, aveva lavorato a Ginevra, al Bureau International du Travail (Bit), il segretariato permanente dell'Organizzazione internazionale del lavoro (l'Ilo, nell'acronimo inglese) sorta nell'ambito della Società delle nazioni. La Santa sede, pur diffidente nei suoi confronti per le presunte connotazioni di cosmopolitismo massonico, aveva operato un riconoscimento di fatto dell'Ilo, nella quale erano presenti i sindacati socialcristiani, con un intenso rapporto mediato dai gesuiti che fornivano al direttore generale uno *special advisor* per tutte le questioni non solo religiose ma anche etiche. Dopo una ricerca sui salari, *Il giovane*, Montini collaborò proprio con il direttore generale del Bureau international du travail, il socialista francese Albert Thomas.[4]

Nel 1924, su indicazione di padre Agostino Gemelli, gli viene conferito l'incarico di segretario delle Settimane sociali dei cattolici italiani, e nel 1925 collabora alla fondazione dell'Istituto cattolico di attività sociali (Icas) che, oltre a promuovere attività di studio sui temi sociali, aveva il compito di curare l'organizzazione delle Settimane sociali dei cattolici italiani, riempiendo il vuoto lasciato dalla soppressione da parte del Regime fascista del sindacato bianco, la Confederazione italiana dei lavoratori (Cil), della quale leader carismatico era Achille Grandi, il futuro fondatore delle Acli.[5]

L'attività dell'Icas fu rilanciata alla fine del 1942 per merito, soprattutto, di Vittorino Veronese, dal 1939 segretario generale della sezione laureati dell'Ac e direttore della rivista «Studium», che godeva della piena fiducia e della personale amicizia del fratello di Lodovico, monsignor Giovanni Battista Montini, che per tutti gli anni Quaranta, nella Chiesa di Pio XII, assieme a monsignor Domenico Tardini era al vertice della Segreteria di Stato. Il 12 dicembre 1942 alla sezione laureati fu affidato il compito di ricostruire l'Icas che, dal 18 al 23 luglio 1943, organizzò nel monastero di Camaldoli un incontro cui furono invitati esponenti dei Laureati cattolici per discutere del dopo fascismo. Lodovico Montini ha un riconosciuto importante ruolo nell'elaborazione del documento divenuto noto come Codice di Camaldoli,

3. Pietro Costante Righini, *ACLI, anno uno*, in «Studi sociali», 3 (1969), pp. 316-327.

4. Antony Evelyn Alcock, *History of the International Labour Organisation*, London, The Mac Millan Press, 1971.

5. Mariangela Maraviglia, *Achille Grandi fra lotte operaie e testimonianza cristiana*, Brescia, Morcelliana, 1994; Maria Paola Del Rossi, Stefano Picciaredda, *Achille Grandi. Cattolico, sindacalista, politico*, Brescia, Morcelliana, 2018.

contenente le linee del nuovo assetto economico-sociale del paese e del nuovo Stato democratico. Si legge nella recente *Storia della Democrazia cristiana: 1943-1993* di Guido Formigoni, Paolo Pombeni e Giorgio Vecchio:

> Sergio Paronetto, Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, con l'aiuto di Gesualdo Nosengo, Lodovico Montini e Giuseppe Capograssi avrebbe lavorato per più di un anno fino ad arrivare al famoso Codice di Camaldoli che sarebbe stato pubblicato nella primavera del 1943, portando nel dibattito del nascente partito un approccio molto aperto all'intervento statale nell'economia.[6]

Dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, la costituzione della Repubblica sociale di Salò e l'occupazione tedesca dell'Italia del centro-nord, anche nella provincia bresciana nacquero diverse formazioni di partigiani, tra le quali il raggruppamento cattolico Fiamme verdi, al quale Montini dette il suo appoggio. Sospettato e ricercato per questo suo impegno dalle autorità nazifasciste, per sfuggire all'arresto fu costretto a lasciare Brescia e rifugiarsi in Vaticano, dove poté godere dell'aiuto del fratello Giovanni Battista, nel frattempo promosso sostituto della Segreteria di Stato.

A Roma Montini, già dal 1943, coinvolto nel processo di costituzione della Democrazia cristiana di Alcide De Gasperi, per lui prosecuzione della sua convinta adesione, personale e familiare, al Partito popolare di Luigi Sturzo – come ho già anticipato –, partecipa attivamente e autorevolmente alla fondazione delle Acli.

È presente nella loro prima uscita pubblica, il 26 agosto 1943, presso il convento di Santa Maria sopra Minerva, cui partecipano rappresentanti di diverse regioni del Meridione. Le Acli si presentano come *la corrente cristiana del nuovo sindacato unitario*, interloquendo e interagendo non solo con l'*alma mater* Azione cattolica – l'espressione è stata usata da primo assistente ecclesiastico delle Acli, monsignor Luigi Civardi – ma anche con la Cgil unitaria, con la Democrazia cristiana e anche con la Sinistra cristiana.[7]

È presente anche al primo convegno organizzativo di Roma e del Lazio, che si svolse nel collegio di San Giuseppe e che

> ebbe il merito di conquistare alla causa delle Acli alcuni uomini che avrebbero dato un valido aiuto nei tempi successivi. Ricordiamo tra gli altri, Lodovico Montini, fratello di monsignor Giovanni Battista Montini, Maria Federici, pre-

6. Guido Formigoni, Paolo Pombeni, Giorgio Vecchio, *Storia della Democrazia cristiana. 1943-1993*, Bologna, il Mulino, 2023, p. 24.

7. Luigi Civardi, *L'azione sociale cristiana ieri e oggi*, Roma, Edizioni Acli, 1956.

> sidente del CIF, Vitaliano Rovigatti dell'ACI, Ferdinando Storchi, che allora lavorava a *L'Osservatore Romano* e che poi succederà a Grandi nella presidenza.[8]

Non partecipa, invece, all'udienza che Pio XII concede ad Achille Grandi e Vittorino Veronese, designati a ricoprire la carica di presidente e vicepresidente, per non creare possibili imbarazzi. Papa Pacelli, come una componente conservatrice non esigua della Curia romana, nota come il "Partito romano", era diffidente, se non ostile, alla Democrazia cristiana collocata nello schieramento antifascista, preferendo una successione indolore al Fascismo e ostile alla riorganizzazione del sindacato in forma unitaria.[9]

Monsignor Montini, invece, in forma sempre riservata, ma ferma e convinta, era favorevole alla Democrazia cristiana, la cui fondazione era opera di ex dirigenti del Partito popolare, in cui avevano militato il padre Giorgio, il fratello maggiore Lodovico e i giovani cattolici cresciuti e formati nella sua Fuci (Federazione universitaria cattolica italiana) e nei Laureati cattolici.

Il preambolo dell'accordo per l'unità sindacale, noto come Patto di Roma, firmato, dopo la liberazione di Roma, nel giugno del 1944 da Achille Grandi per la Democrazia cristiana, Emilio Canevari per il Partito socialista e Giuseppe di Vittorio per il Partito comunista, recita:

> convinti che l'unità sindacale di tutti i lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche e di fede religiosa, è lo strumento più efficace all'opera immane di ricostruzione del paese (opera che sarà necessariamente imperniata sulle forze del lavoro), dichiarano di realizzare l'unità sindacale, mediante la costituzione, per iniziativa comune, di un solo organismo denominato Confederazione generale italiana del lavoro.[10]

Per comprendere la peculiare natura delle Acli occorre avere presente anche la Dichiarazione della corrente cristiana, allegata al Patto di Roma, nel quale si affermava che l'esistenza del sindacato unitario non escludeva che i lavoratori potessero organizzarsi in associazioni libere, formate per scopi educativi, politici, assistenziali e ricreativi. Si specificava, quindi che

> compiti e funzioni non esclusivamente del sindacato devono considerarsi: a. lo studio delle questioni delle organizzazioni del lavoro, delle condizioni

8. Giuseppe Pasini, *Le ACLI delle origini*, Roma, Coines Edizioni, 1974, pp. 51-52.

9. Andrea Riccardi, *Il "partito romano". Politica italiana, Chiesa cattolica, e Curia romana da Pio XII a Paolo VI*, Brescia, Morcelliana, 2007.

10. Vincenzo Saba, *Il "Patto di Roma" 1944, i cattolici e l'unità sindacale*, a cura di Aldo Carera, Roma, Edizioni Lavoro, 2014.

igieniche e sociali di questo, dei problemi generali comunque interessanti i lavoratori; b. il concorso e l'assistenza per l'istruzione professionale; c. l'assistenza nell'avviamento al lavoro, nelle opere di previdenza; d. la consulenza e l'assistenza nelle controversie individuali del lavoratore.

Sono i terreni sui quali si proponevano di operare le Acli, della cui Commissione centrale provvisoria Lodovico Montini fu chiamato a far parte. Le Acli, declinate al plurale anche nella loro denominazione, rapidamente saranno diffuse e radicate in tutto il territorio nazionale e in tutte le pieghe del tessuto sociale dell'Italia repubblicana e nelle comunità dell'emigrazione italiana nel mondo. Costituiranno ininterrottamente un polo aggregativo e organizzativo dei ceti popolari cristiani. Saranno un soggetto originale e fecondo di formazione e di servizi per lavoratori, nonché un crocevia unico tra partiti, sindacati, istituzioni civili e religiose, movimenti della società civile e della comunità ecclesiale.

Profetiche furono le parole con cui il fondatore delle Acli ricostruì i momenti delle origini:

> Era convincimento di noi tutti che i lavoratori cristiani, pur entrando in un'organizzazione sindacale che affermava solennemente di rispettare tutte le opinioni politiche e religiose, avessero bisogno di un'organizzazione che li formasse solidamente nella dottrina sociale cristiana. Noi volevamo che rivivessero nelle Acli le nobili tradizioni della dottrina leoniana e di quelle mirabili opere che sorsero in Italia in seguito all'importante enciclica, e che raggiunsero il massimo della loro efficienza dopo l'altra guerra. E perché rimanessero nel solco della tradizione occorreva agganciarsi all'Istituto cattolico di attività sociali che fu l'erede di tutte le opere sociali secondo gli ordinamenti che diede Pio XI all'Azione Cattolica oltre 20 anni fa. Così iniziammo ancora prima del *Patto di Roma* i primi contatti con vari dirigenti dell'Azione Cattolica per mettere le basi e delineare le finalità dell'organizzazione. Ma questa non poté sorgere immediatamente dopo la liberazione di Roma perché occorreva il crisma dell'Autorità ecclesiastica e questo si poté ottenere solo quando fu possibile lavorare alla luce del sole. In attesa che sorgessero quelle che allora andavamo chiamando con linguaggio convenzionale e terminologia provvisoria Associazioni libere, costituimmo un Ufficio sindacale della Democrazia Cristiana ma facemmo allegare, però, al *Patto di Roma*, una dichiarazione nella quale rivendicavamo la libertà di preparare i nostri lavoratori alla vita sindacale in libere associazioni che integrassero il sindacalismo unitario. Ed io personalmente ho sempre riaffermato tale diritto di fronte ai miei colleghi della Segreteria confederale. […] Per la storia sarà bene ricordare che il nome di Acli fu trovato dell'avvocato Vittorino Veronese, presidente dell'Icas che collaborò intensamente al sorgere

> delle Acli; oltre all'avv. Veronese e a mons. Borghino, l'avvocato Lodovico Montini e i miei immediati collaboratori sindacali e cioè Pastore, Giannitelli, Bellotti, Cuzzaniti, il povero Frascatani ed altri. L'Autorità ecclesiastica designò mons. Civardi ad Assistente ecclesiastico, uno dei sacerdoti meglio preparati alla dottrina e alle tradizioni del pensiero sociale cristiano.[11]

Lodovico Montini, secondo una testimonianza di monsignor Giacinto Agazzi, assistente ecclesiastico provinciale delle Acli dal 1946 al 1966, fiero antifascista, promosse, dopo la liberazione, la costituzione delle Acli nella sua Brescia:

> Lodovico Montini appena giunto da Roma dove, per sfuggire alla furia fascista aveva trovato scampo in quel periodo, portò la notizia ch'erano sorte e che già operavano nel resto dell'Italia Liberata le Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani. Tutti i lavoratori cattolici bresciani, gli anziani che ricordavano con fierezza e commozione le battaglie sociali sostenute nel periodo prefascista e i giovani, ancora un po' smarriti ma sorretti da un ammirevole entusiasmo, salutarono le Acli come continuazione di quel movimento, popolare e cristiano, già ricco di esperienze e di iniziative, che aveva dovuto soccombere di fronte alla prepotenza e alla violenza.[12]

Era allora membro del Consiglio di presidenza delle Acli, nel quale interviene sempre in perfetta sintonia con Vittorino Veronese. Nei verbali pubblicati, per il periodo 1944-1961, nel volume *Le frontiere delle Acli. Pratiche sociali, scelte politiche e spiritualità* sono riportate sintesi di alcuni suoi interventi. Merita, fra tutti, quello dell'11 febbraio del 1945, nel quale Achille Grandi presenta le dimissioni da presidente delle Acli, per poter assumere la carica di segretario generale della Cgil:

> Montini si associa alle parole del vicepresidente Veronese ma crede non si debbano precipitare le cose in un sentimento di tristezza. L'on. Grandi non ci lascia ma va più avanti di noi. Nel campo sindacale oggi non vi è più un'organizzazione contro un'altra organizzazione. Grandi si distacca da noi per affermare che i cristiani sono fratelli di tutti i lavoratori. Noi vediamo in Grandi il nostro capo, quello che ha sostenuto la lotta contro coloro che oggi sono nostri amici. Il comando passa ad una fiaccola più piccola.[13]

11. Achille Grandi, *Nascono le ACLI*, in «Politica Sociale», 31 (1946), p. 38.
12. http://www.aclirealpino.it/Mostre/mostra%20Acli%20bresciane%201945-2005.pdf.
13. *Le frontiere delle ACLI. Pratiche sociali, scelte politiche, spiritualità. I Verbali del consiglio di presidenza delle ACLI: 1943-1961*, a cura di Carlo Felice Casula, Roma, Edizioni Lavoro, 2001, p. 39.

Anche se nel verbale di questo consiglio non se ne fa cenno, è noto che a seguito delle dimissioni di Grandi dalla presidenza delle Acli, per potersi dedicare all'impegno sempre più forte di segretario della Cgil unitaria assieme a Giuseppe Di Vittorio e Oreste Lizzadri, fu avanzata la candidatura di Montini come successore di Grandi. Giuseppe Pasini, nella sua documentata ricerca, prima menzionata, sulle *ACLI delle origini*, scrive:

> Sostituire Grandi non era facile, non tanto perché mancassero persone di talento, quanto perché egli esprimeva insieme la tradizione e la novità e godeva di una fiducia indiscussa nel mondo cattolico e nell'ambiente sindacale. Si pensò dapprima di proporre la successione a Veronese o a Lodovico Montini: né l'uno né l'altro avevano esperienza sindacale. Ma erano graditi e conosciuti in campo cattolico, Essi, però, dichiararono di non poter accettare.[14]

Nel marzo, sempre del 1945, si svolge a Roma un convegno delle Acli dell'Italia centro-meridionale, con la partecipazione di migliaia di lavoratori. Sono ricevuti in udienza da Pio XII, che definì le Acli «cellule dell'apostolato cristiano moderno». Nel corso dei lavori, nel collegio Pio Latino, Lodovico Montini svolge una relazione e il fratello monsignor Giovanni Battista Montini celebra la messa.

Breve parentesi: Paolo VI, che è ricordato per la sofferta deplorazione dell'ipotesi socialista proclamata dalle Acli di Emilio Gabaglio, nel convegno di Vallombrosa del 1970, aveva sostenuto la nascita e lo sviluppo delle Acli. Emblematico al riguardo un suo messaggio del 1° maggio 1965 alle Acli di Milano e della Lombardia:

> Abbiate coraggio, abbiate fede! Ve lo dice con tutto il cuore chi ha visto con immensa speranza sorgere la vostra istituzione; ve lo dice chi è stato vicino alle vostre aspirazioni e ai vostri problemi negli anni indimenticabili del ministero pastorale in terra ambrosiana; ve lo dice chi sempre continua a seguirvi con grande affezione ed ampia fiducia.[15]

Nel biennio successivo, sempre sul terreno politico, si realizza e si consuma, anche per il mutato quadro internazionale, con il venir meno della grande alleanza antifascista tra Stati Uniti e Unione Sovietica e il primo manifestarsi della contrapposizione Est-Ovest con la Guerra fredda, la rottura tra la Democrazia cristiana e le sinistre social-comuniste, con la loro conseguente estromissione dalla maggioranza di governo nel maggio del

14. Pasini, *Le ACLI delle origini*, p. 59.
15. Aurelio Boschini, *Paolo VI e le ACLI*, in «Azione Sociale», 20 (1978), p. 39.

1947. Questo non comportò, tuttavia, per l'abilissima convergente regia di Alcide De Gasperi e di Palmiro Togliatti, la fuoruscita dei comunisti dalla legalità repubblicana e costituzionale.

Lodovico Montini è candidato alle elezioni per l'Assemblea costituente. Le Acli con orgoglio rivendicano il successo della sua candidatura assieme a ben altri trentuno deputati eletti nella lista della Democrazia cristiana. Il Consiglio di presidenza delle Acli, riunito l'11 giugno, nel quale non è più presente Montini, così si espresse:

> Il Consiglio di presidenza delle Acli invia il suo augurio alla nuova Repubblica italiana, nata dalla volontà popolare, nella fiducia che essa realizzi le aspirazioni dei lavoratori ad una sana libertà e ad una concreta giustizia sociale. Il Consiglio ha espresso il suo compiacimento per l'attività dovunque svolta dalla organizzazione durante la campagna elettorale e per il valido contributo recato dalle Acli all'affermazione dei comuni ideali cristiani e si congratula con i dirigenti e soci delle Acli eletti nelle liste della Democrazia Cristiana a far parte dell'Assemblea costituente, certo che essi sapranno affermare l'esigenza di una decisa politica sociale che assicuri al lavoro il posto che gli spetta nella vita del Paese. Segue l'elenco dei 32 eletti, tra i quali, appunto Lodovico Montini.[16]

Nei lavori dell'Assemblea costituente i suoi interventi per l'approvazione degli Accordi di Bretton Woods e per la creazione nell'ambito delle Nazioni unite della Fao (Food and Agriculture Organization of the United Nations) sono una conferma della sua peculiare sensibilità per le questioni e le dinamiche internazionali.[17]

Nell'Italia repubblicana fu eletto al Parlamento per ben quattro legislature: alla Camera dei deputati nelle prime tre e al Senato nella quarta, sempre nel collegio di Brescia. Nel contesto delle problematiche affrontate in questo nostro incontro, mi limito solo a ricordare che nella prima legislatura fu vicepresidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla.[18]

16. *Le frontiere delle ACLI*, pp. 74-75.

17. Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti di Lodovico Montini*, Firenze, Vallecchi, 1971.

18. *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, a cura di Paolo Braghin, Torino, Einaudi, 1978.

Giuseppe Mecca

Benessere e dignità umana in Lodovico Montini, tra attività parlamentare e impegno civile

1. *Una vita dedita all'assistenza*

Lodovico Montini nacque a Brescia l'8 maggio 1896, fu avvocato, dirigente cattolico e uomo politico della Democrazia cristiana. Dopo l'impegno giovanile nel Partito popolare e nell'Azione cattolica, maturò una forte opposizione al fascismo, partecipando alla redazione del Codice di Camaldoli (1943).[1]

Nel 1944 entrò nel Consiglio nazionale della Dc e nel 1945 fu nominato delegato per il coordinamento del movimento economico del partito. In quegli stessi anni fu nominato presidente della Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra),[2] partecipando alla conferenza tenutasi a Londra dal 7 al 24 agosto

1. Per una biografia ampia e completa si rinvia a Luca Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013. Sul Codice di Camaldoli, carta fondativa della Democrazia cristiana, si veda Alessandro Angelo Persico, *Il Codice di Camaldoli. La Dc e la ricerca della «terza via» tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Guerini e Associati, 2014. Più in generale sulla dirigenza e gli uomini della Democrazia cristiana: Guido Formigoni, Paolo Pombeni, Giorgio Vecchio, *Storia della Democrazia cristiana 1943-1993*, Bologna, il Mulino, 2023.

2. Sull'attività in Italia dell'Unrra si vedano, anzitutto, le carte dattiloscritte conservate presso l'Archivio centrale dello Stato (Acs), *Ministero dell'Interno*, *Amministrazione Aiuti Internazionali, Segreteria e Presidenza (1944-1977)*, b. 182, usate da Montini per i vari interventi. Cfr., inoltre, Lodovico Montini, *L'Italia di fronte ai primi aiuti internazionali*, in Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti*, Firenze, Vallecchi editore, 1971, pp. 33-42. Per una mancata storia di questa organizzazione internazionale in Italia si segnala quanto dichiarato da Lodovico Montini, *Prefazione*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura

1945, prima conferenza internazionale alla quale partecipò l'Italia dopo il conflitto, che costituì la premessa per la stipula del secondo programma Unrra.

> Si chiama il secondo programma per ragioni di tempo, ma è stato in realtà il fondamentale programma di assistenza e di prima ristorazione del nostro Paese. […] Alla presenza della Delegazione italiana il Consiglio approvò – con la Risoluzione n. 73 – la proposta del rappresentante degli Stati Uniti, appoggiata dal rappresentante britannico, che l'Unrra fosse autorizzata ed impegnata ad iniziare al più presto un programma di assistenza e riabilitazione in Italia, con le stesse norme e gli stessi principi di priorità applicati alle aree liberate dalle Nazioni Unite e alle loro popolazioni.[3]

Creata con una convenzione del 9 novembre 1943, sottoscritta da quarantaquattro paesi membri delle Nazioni unite, l'Unrra si proponeva due finalità: quella del *relief*, cioè il soccorso alimentare, di vestiario e di medicinali per la popolazione di guerra, e quella della *rehabilitation*, cioè l'attività volta alla ripresa interna della produzione, dei servizi assistenziali e dei trasporti, secondo la logica dell'aiutare ad aiutarsi da sé.[4] La prima riunione del consiglio si tenne ad Atlantic City, dal 10 novembre al 1° dicembre 1943. Nella seconda riunione, che si tenne a Montreal dal 16 al 26 settembre 1944, venne posta all'ordine del giorno la possibilità di estendere all'Italia gli aiuti e l'8 marzo 1945 fu stipulato a Roma il primo accordo in virtù del quale l'Unrra riconosceva cinquanta milioni di dollari all'Italia per programmi volti alla cura e all'assistenza ai bambini e alle madri gestanti o che allattano, all'assistenza ai profughi e al rifornimento di medicinali, all'assistenza medica e sanitaria.

Conseguentemente venne stipulato il secondo accordo del 19 gennaio 1946, le cui finalità erano di assicurare il rifornimento alimentare all'intera popolazione e di favorire una prima ripresa delle attività nei settori essenziali dell'economia italiana. In questo modo si uscì dalle «limitazioni imposte a Montreal per i 50 milioni di dollari destinati ad un settore ristretto di assistenza, per entrare invece nel campo più vasto degli aiuti tendenti a

di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, A.BE.T.E., 1952, pp. VI-VII (ora in Appendice a questo volume). Per un tentativo di ricostruzione generale ora anche Michele Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'UNRRA in Italia (1944-1945)*, con in appendice il volume di Spurgeon Milton Keeny, *A Mission is born Italy: July 1944 - May 1945*, Napoli, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, 2012 e Enrico Miletto, *«Aid and relief». L'assistenza UNRRA in Italia, 1944-1947*, in «Nuova rivista storica», 105 (2021), pp. 503-527.

3. *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali*, p. 9.

4. Cfr. George Woodbridge, *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, 3 voll., New York, Columbia University Press, 1950.

rialzare definitivamente la vita del popolo italiano».[5] L'attuazione di questo secondo accordo venne affidata alla menzionata Delegazione per i rapporti con l'Unrra, la cui composizione fu ampliata con l'aggregazione di rappresentanti di altri dicasteri.

Le missioni americane nei vari paesi vennero pian piano abbandonate. Così, con la cessazione dell'Unrra, nacquero a livello internazionale nuove organizzazioni come l'Unicef (Fondo internazionale di emergenza per l'infanzia), l'Iro (Organizzazione internazionale per i profughi), la Fao (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura), la Who (Organizzazione mondiale della sanità).[6]

A mezzogiorno del 12 novembre 1947 venne firmato un terzo accordo che segnò la chiusura delle attività dell'Unrra anche in Italia e la programmazione del residuo Fondo lire (consistente nell'accantonamento, in moneta italiana, del controvalore corrispondente agli aiuti erogati in merci e servizi dall'Unrra all'Italia in attuazione dei precedenti accordi).[7] Gli aiuti internazionali vennero interpretati da Montini come strumenti capaci di accompagnare la trasformazione sociale del paese, sostenendo non solo la sopravvivenza immediata della popolazione ma anche la ripresa produttiva, la cooperazione economica e la modernizzazione delle istituzioni. Non a caso individuava nelle diverse fasi degli aiuti – dal soccorso dell'Unrra all'European Recovery Program (Erp) – un percorso che conduceva progressivamente dalla semplice emergenza alla collaborazione internazionale e alla ricostruzione strutturale dell'economia italiana. Ad esempio, colse nel Piano Marshall non soltanto un sostegno economico ma anche il tentativo di costruire nuove forme di cooperazione tra gli Stati e di integrazione tra le economie occidentali. In questo senso egli fu realmente un anello di congiunzione tra gli organismi internazionali dell'assistenza e il processo di rinnovamento sociale ed economico dell'Italia repubblicana.[8]

5. Montini, *L'Italia di fronte ai primi aiuti internazionali*, p. 34.

6. Sulle agenzie delle Nazioni unite si veda Alessandro Polsi, *Le agenzie dell'ONU*, in *Storia delle istituzioni internazionali*, a cura di Sandro Guerrieri e Leonida Tedoldi, Roma, Laterza, 2024, pp. 84-107. Su queste organizzazioni Montini si esprime a più riprese in diversi articoli raccolti in *Giorno per giorno* e in particolare *Ammissione dell'Italia all'Organizzazione internazionale dei profughi*, pp. 19-26, e *L'UNICEF per l'assistenza all'infanzia nel mondo*, pp. 169-182.

7. Lodovico Montini, *Alcuni rilievi sul Fondo-lire (6 marzo 1949)*, ivi, pp. 27-28.

8. Lodovico Montini, *Funzionalità del piano Marshall*, ivi, pp. 29-33. Cfr. Agostino Giovagnoli, *Riflessi politici degli aiuti americani*, in *Democrazia cristiana e costituente*

Dal menzionato terzo accordo nacque l'Amministrazione aiuti internazionali (Aai).[9] Questa fase è descritta con dovizia di particolari da Giorgio Cigliana, collaboratore di Montini sin dal 1946 (in seguito legato anche da vincoli familiari, avendo sposato la figlia Maria Carmela):

> in una saletta per riunioni attigua all'ufficio del Presidente del Consiglio (allora al Viminale). Firmarono alla presenza del Presidente del Consiglio De Gasperi Montini, in quanto Presidente della Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra in Italia e Keeny in quanto capo della missione Unrra in Italia. Montini era assistito dall'Ing. Scheda e da me; Keeny da due dirigenti della missione Unrra (Contini e Lapenna) e da tre rappresentanti della Direzione Generale dell'Unrra (Howell, Western e Choen). Era presente, come semplice spettatore, il figlio ventenne di Keeny (S. M. Keeny junior).[10]

Montini descriverà successivamente il nuovo ente in questi termini:

> Organismo *sui generis*, è stato più volte definito, per giustificare la sua natura nel diritto pubblico e per riassumere le varie attività dell'Aai. Vogliamo spiegare questa espressione: *sui generis*! […] L'Aai non è un ente a sé, non è un organismo assistenziale fuori dalla amministrazione dello Stato: esso è essenza e parte, sia pur minima, dell'amministrazione dello Stato. L'Aai è organismo statuale che rappresenta questa novità nella storia costituzionale degli interventi dello Stato, per cui, senza cadere in uno statalismo livellatore ed inanimato, lo Stato si fa presenza viva nella comunità. È questo il titolo

nella società del dopoguerra: bilancio storiografico e prospettive di ricerca, a cura di Giuseppe Rossini, Roma, Cinque lune, 1980, vol. III, pp. 1097-1136; John Lamberton Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia, 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1987; Federico Romero, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, vol. I, pp. 231-289.

9. Sull'Aai cfr. Silvia Inaudi, *Assistenza ed educazione alimentare: l'Amministrazione per gli aiuti internazionali, 1947-1965*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 3 (2015), pp. 373-400; *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002; Rita Cutini, *Promuovere la democrazia. Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)*, Roma, Viella, 2018, pp. 59-78; Alessandro Stoppoloni, *Un'amministrazione per l'assistenza. Breve storia dell'Aai (1947-1977)*, in «Le Carte e la Storia», 1 (2023), pp. 71-85.

10. Cfr. Giorgio Cigliana, *Una testimonianza: nell'AAI con Lodovico Montini*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione*, pp. 13-20. Si veda anche Giorgio Cigliana, *Lodovico Montini e il suo ruolo nell'assistenzialismo italiano dopo Camaldoli*, in *La capacità di immaginare il futuro per economia e società, da Camaldoli alla Costituzione, allo schema Vanoni, ai patti di Roma*, a cura di Vincenzo Scotti, Roma, Eurilink University press, 2024, pp. 299-301.

> che l'Aai rivendica nell'ingresso della sua maggiore età. Il cittadino non è più un oggetto di azione ricevente quasi in contestazione con lo Stato donante, ma è un soggetto della solidarietà per cui nello Stato moderno il cittadino si rende sempre più libero quanto maggiore è l'estensione dei bisogni a cui la comunità sa provvedere con una circolazione di dare ed avere senza discontinuità. Il bambino, il vecchio, l'assistito non sono dallo Stato beneficiati, ma sono presenze vive e personali di una libertà che non deve essere se non assicurata in sempre maggiore concerto con lo sviluppo della società.[11]

Egli continuò a essere presidente dell'Amministrazione aiuti internazionali sino al luglio 1977, anno in cui l'ente fu soppresso, e – come dirà sempre Cigliana – «l'Aai finì per rassomigliargli, negli uomini, nelle attività, nello slancio innovativo e nel rigore, nella vocazione di istituzione che proprio perché da poco ed occasionalmente nata doveva trovare la propria giustificazione nella qualità del servizio che rendeva».[12]

2. *Gli anni della Costituente e il benessere come «liberazione dal bisogno»*

In occasione delle elezioni del 1946 dei rappresentanti all'Assemblea costituente, Lodovico Montini risultò il terzo eletto tra i candidati della Dc nella circoscrizione di Bergamo/Brescia con 44.695 preferenze.[13] Fece parte della Commissione per i trattati internazionali e in Assemblea si contano solamente tre suoi interventi.[14] Il primo fu durante la seduta antimeridiana di venerdì 14 marzo 1947, con oggetto la partecipazione dell'Italia agli

11. Lodovico Montini, *L'AAI è diventata maggiorenne*, in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 456-457.

12. Cigliana, *Una testimonianza: nell'AAI con Lodovico Montini*, p. 19. Sulle trasformazioni che ha subito nel tempo l'Aai si veda Giovanna Tosatti, *L'AAI nel Ministero dell'Interno e le prospettive dell'assistenza sociale nella riforma regionale,* in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione*, pp. 167-181.

13. I dati sono consultabili sul Portale delle elezioni - Eligendo: https://elezionistorico.interno.gov.it.

14. Sull'attività delle Commissioni permanenti in seno all'Assemblea costituente e la composizione si veda: https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F. Gli interventi di Montini sono accessibili sul portale storico della Camera dei deputati: https://storia.camera.it/deputato/lodovico-montini-18960508/dibattiti#nav. Sull'organizzazione e l'attività dell'Assemblea costituente si veda Paolo Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, e Raffaele Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

accordi firmati a Bretton Woods, siglati il 22 luglio 1944 dai rappresentanti delle Nazioni unite, per la costituzione del Fondo monetario internazionale e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. Il secondo, durante la seduta di lunedì 12 maggio 1947, riguardò l'approvazione dell'Accordo internazionale per la costituzione della Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, concluso a Québec il 16 ottobre 1945. Il terzo e ultimo intervento, risalente a lunedì 12 maggio 1947, ebbe a oggetto l'approvazione dell'accordo concluso a Parigi il 10 settembre 1946 tra il governo italiano e il governo egiziano circa il risarcimento dei danni subiti dall'Egitto per effetto delle operazioni militari svoltesi nel suo territorio e il dissequestro dei beni italiani in Egitto.

Saranno i suoi scritti, soprattutto quelli successivi al periodo costituente, a consentire una piena comprensione del suo pensiero. In lui la nozione di libertà non coincideva più soltanto con l'assenza di vincoli giuridici o con le tradizionali libertà negative dello Stato liberale, ma si configurava come un processo storico di emancipazione dalle condizioni materiali che impedivano il pieno sviluppo della persona. In questo senso Montini chiarisce che «con la parola liberazione si indicano oggi quelle nuove condizioni sociali […] che si definiscono appunto come liberazione dal bisogno e dal timore», richiamando esplicitamente la Carta atlantica e la celebre formula del *freedom from fear and want*.[15]

La libertà, dunque, si radica in una dimensione sociale ed esistenziale. Essa implica la possibilità concreta per tutti gli individui di condurre una vita dignitosa, sottratta all'insicurezza economica e alla precarietà. Non si tratta, tuttavia, di una visione riducibile a un ideale statico di protezione. Montini respingeva l'idea di una società pacificata solo attraverso strumenti assicurativi o previdenziali, sottolineando che tale prospettiva rappresenterebbe «un semplice e statico punto di partenza» e non un orizzonte compiuto di libertà. La liberazione dal bisogno si traduceva, infatti, nel riconoscimento del diritto al lavoro come condizione essenziale di libertà. La disoccupazione non è quindi solo un problema economico ma una vera e propria negazione della libertà personale, una «periodica prigione della inattività forzata» da cui l'ordinamento deve emanciparsi. La sicurezza sociale costituisce, piuttosto, la base necessaria per un ulteriore sviluppo della persona e della collettività.

15. Lodovico Montini, *Unità e libertà del lavoro. Unità e libertà sindacale*, Roma, Seli, 1945 (specialmente pp. 38-40). Ora anche in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 477-530.

Il contesto entro cui si muoveva questa riflessione era ampio e si intrecciava con il dibattito sviluppatosi in Italia attorno al piano Beveridge[16] e sulla necessità di combattere la miseria.[17] In particolare, il pensiero del bresciano trova significative consonanze con le posizioni espresse da Ernesto Rossi in *Abolire la miseria*, opera nella quale si denunciava come la miseria producesse dipendenza, subordinazione e perdita della dignità personale, sostenendo che la libertà politica restava incompleta finché vaste fasce della popolazione fossero rimaste prive dei mezzi necessari per vivere dignitosamente.[18]

Allo stesso modo, profonde affinità emergono con le riflessioni di Ezio Vigorelli contenute in *L'offensiva contro la miseria*.[19] La sua idea di «sicurezza sociale» si fondava sulla convinzione che la lotta alla miseria dovesse investire simultaneamente il lavoro, l'abitazione, la salute, l'alimentazione e la tutela della famiglia, poiché soltanto un'azione coordinata dello Stato avrebbe potuto garantire un livello minimo di benessere e un «tenore di vita decoroso ed igienico a tutti».

Si trattava di temi che ritornano con forza anche nelle riflessioni di Montini, il quale muoveva dalla constatazione di fondo che la Costituzione repubblicana non aveva esaurito il proprio compito nel riconoscimento formale dei diritti sociali, ma aveva affidato alla politica il compito – più complesso – di tradurli in realtà effettive.[20] L'assistenza non doveva essere

16. Loreto Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in *Cittadinanza: individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di Carlotta Sorba, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, pp. 161-188; Loreto Di Nucci, *La critica fascista del piano Beveridge*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 3 (2011), pp. 593-616; Michele Mioni, *Quale «sicurezza sociale»? Il Rapporto Beveridge nei progetti di riforma e nel dibattito italiano (1943-46)*, in «Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea», 2 (2021), pp. 313-334; Lorenzo Pacinotti, *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in «Historia et Ius», 26 (2024), pp. 1-37.

17. Sui concetti di povertà e miseria si veda Andrea Brandolini, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica (The Poverty Debate in Italy: From Politics to Statistics)*, Bank of Italy Occasional Paper No. 648, 19 ottobre 2021, disponibile online. Per una riflessione ampia sul significato di benessere si veda Giuseppe Mecca, Salvatore Mura, *Stato e benessere in Italia dall'Ottocento ad oggi*, Roma, Carocci, 2026.

18. Ernesto Rossi, *Abolire la miseria*, Roma-Bari, Laterza, 2002 (1946).

19. Ezio Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, Milano, Mondadori, 1948. Cfr. Massimiliano Paniga, *Ezio Vigorelli, gli Eca e la battaglia per una riforma dell'assistenza nell'Italia repubblicana*, in «Società e Storia», 132 (2011), pp. 331-358.

20. Lodovico Montini, *Contributo della Costituente ai nuovi indirizzi di collaborazione internazionale nel campo economico e sociale*, in *Studi per il ventesimo anniversario*

relegata al ruolo di funzione marginale o residuale dello Stato, bensì doveva essere integrata in una visione organica dell'intervento pubblico capace di connettere dimensione economica e dimensione sociale.[21]

A distanza di anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Montini constatava come il problema assistenziale restava aperto non tanto per un difetto di principi, quanto per una insufficiente strutturazione delle politiche.[22] La frammentazione degli interventi e la loro collocazione settoriale impedivano infatti di cogliere la natura complessiva del fenomeno. Da qui l'esigenza di un riordino che chiarisse i confini tra assistenza, previdenza e sicurezza sociale, inserendo la prima in un quadro più ampio di politica economico-sociale. L'assistenza, in altri termini, doveva uscire dall'isolamento amministrativo e divenire parte integrante della programmazione pubblica. Le politiche assistenziali, pur avendo conosciuto negli anni significativi sviluppi organizzativi e metodologici, rischiavano di rimanere inefficaci se non sostenute da un disegno politico coerente. Il loro compito non era soltanto quello di intervenire *ex post* sulle situazioni di bisogno ma di concorrere alla costruzione delle condizioni di eguaglianza sostanziale, in linea con l'impianto costituzionale.[23]

Da ciò deriva anche una critica implicita alle pratiche di tipo paternalistico o clientelare, che riducevano l'assistenza a strumento contingente di gestione del disagio. Per Montini, al contrario, essa doveva essere riconosciuta come diritto di cittadinanza e come componente strutturale dell'azione pubblica.

Parlando dei diritti del rifugiato, Montini ebbe inoltre modo di chiarire la centralità della persona in seno allo Stato costituzionale:

> la persona umana porta con sé stessa dei diritti primigeni che lo Stato o la Comunità, comunque giuridicamente costituita, ha il dovere di riconoscere non già come protezione o elargizione benevola, ma come una ragione stessa della vita comunitaria. La costituzione di uno status è in fondo la dichiarazione dei

dell'Assemblea costituente, vol. 1, *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 551-571 (anche in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 147-169).

21. Ampiamente, sul concetto di assistenza in Montini, si veda Vincenzo 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*, p. 27.

22. Lodovico Montini, *Il problema dell'assistenza*, in *Il Convegno di San Pellegrino. Atti del primo convegno nazionale della Democrazia cristiana. S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1962, pp. 718-726 (ora in Appendice a questo volume).

23. In questi termini si veda anche il discorso scritto per il centenario dell'Unità d'Italia in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 260-265.

> diritti della persona più che una elencazione di diritti o di facoltà dello Stato. Perciò abbiamo qualche riluttanza ad accettare il termine di protezione (internazionale o meno) del rifugiato sia all'interno di uno Stato, sia nel campo internazionale stesso. Preferiamo cioè fare riferimento ai diritti della persona umana di fronte a tutti gli uomini (o alla famiglia umana come tale) e consentiamo il termine di protezione dandogli un contenuto subordinato al diritto fondamentale personale che ogni uomo porta con sé ontologicamente. La protezione è come la attuazione sociale di tale diritto entro la comunità eretta a Stato, sicché poi ogni aiuto, ogni assistenza […] ogni protezione si avvera come completamento accessorio della primigenia ragione dei diritti stessi, pubblici o privati.[24]

Il pensiero di Montini convergeva così attorno a un'idea centrale: il legame inscindibile tra assistenza e dignità umana. L'assistenza rappresentava una condizione indispensabile per garantire il pieno sviluppo della persona. Inserita in una più ampia strategia di riforma sociale, essa doveva contribuire a ridurre le disuguaglianze, a promuovere i diritti della persona e a rafforzare la coesione sociale, dando piena attuazione ai principi fondamentali della Costituzione.

3. *L'impegno parlamentare tra riforma dell'assistenza e dignità sociale*

Terminata l'esperienza alla Costituente, Montini entrò in Parlamento, ricoprendo nelle prime tre legislature repubblicane, dal 1948 al 1963, il ruolo di deputato, e nella quarta legislatura (1963-1968) quello di senatore.

Alberto Cova ricorda che Montini non fu un fecondo "fabbricatore" di leggi e si impegnò direttamente soltanto una volta nell'elaborazione di una proposta legislativa per la «Istituzione di una commissione per la riforma dell'assistenza», che presentò alla direzione e alla presidenza del gruppo parlamentare Dc.[25]

La proposta di legge prevedeva all'articolo 1 la creazione di una commissione nazionale incaricata di studiare in maniera organica la situazione dell'assistenza italiana, con il compito di analizzare i bisogni sociali, la

24. Lodovico Montini, *I diritti del rifugiato*, in *Mélanges offerts à Polys Modinos*, Paris, A. Pedone, 1968, p. 212 (anche in Montini, *Giorno per giorno,* p. 137).

25. Cfr. Alberto Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in *Welfare in Italia nel secondo dopoguerra. L'assistenza (1945-1968)*, a cura di Alberto Cova e Michela Minesso, «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 1/2 (2013), pp. 9-26.

legislazione vigente, ma anche i riflessi economici del sistema e la preparazione professionale del personale impiegato nei servizi assistenziali.[26] L'obiettivo dichiarato era quello di elaborare una riforma complessiva dell'assistenza coerente con i principi sanciti dalla nuova Costituzione repubblicana, individuando al tempo stesso gli strumenti finanziari necessari alla sua progressiva attuazione.

L'impianto del progetto rivela con chiarezza la concezione montiniana dell'assistenza: non più un insieme frammentario di interventi ma una funzione pubblica stabile, da coordinare attraverso una regia istituzionale capace di mettere in relazione amministrazioni statali, enti territoriali, organismi assistenziali ed esperti del settore. La composizione stessa della commissione avrebbe dovuto rispecchiare questa impostazione pluralistica. Vi avrebbero preso parte rappresentanti del Parlamento, delle Regioni, dei Ministeri maggiormente coinvolti, dell'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, dell'Opera nazionale maternità e infanzia, della Croce rossa italiana e degli organismi impegnati nel servizio sociale. La commissione avrebbe potuto formulare raccomandazioni legislative al governo, promuovere la riorganizzazione dei servizi assistenziali e affidare specifiche indagini a gruppi di studio e scuole di servizio sociale. In tale prospettiva emerge una visione moderna della politica assistenziale, fondata sulla raccolta dei dati, sulla programmazione e sulla collaborazione tra competenze tecniche e indirizzo politico.

Nella *Relazion*e Montini osservava come in Italia si stesse lentamente formando un orientamento assistenziale, ancora fragile e in fase iniziale, in un paese nel quale la tradizione benefica aveva radici secolari ma il moderno criterio assistenziale era ai primi passi. Per questo motivo riteneva necessario operare contemporaneamente sul piano pratico e su quello culturale: da un lato garantire i bisogni essenziali – cibo, tetto, vestito – attraverso gli interventi dell'Amministrazione aiuti internazionali; dall'altro promuovere studi, formazione professionale, convegni e attività di ricerca utili a costruire una futura politica assistenziale nazionale. La relazione insisteva sulla necessità di distinguere chiaramente la beneficenza dall'assistenza moderna. Se la prima aveva rappresentato per secoli un fondamentale strumento caritatevole, la seconda doveva ormai configurarsi come una funzione stabile dello Stato democratico.

26. *Bozza di progetto di legge*, in Acs, *AAI, Segreteria e Presidenza*, b. 186 (cfr. anche in Lodovico Montini, *La riforma dell'assistenza*, in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 189-208).

Nella relazione emerge, inoltre, una significativa attenzione alla dimensione tecnico-professionale del problema. Egli sottolineava come, soprattutto all'estero, si stesse affermando la figura dell'assistente sociale e come anche in Italia fosse ormai necessario formare personale tecnicamente preparato, capace di affrontare i problemi dell'assistenza con strumenti scientifici e non soltanto con spirito filantropico. La riforma dell'assistenza richiedeva dunque non solo nuove norme e nuove istituzioni ma anche nuove competenze professionali e nuovi metodi di indagine sociale.[27]

Il testo, non avendo superato il vaglio del partito, non fu presentato in Parlamento. Due anni dopo, nel 1951, Montini non mancò di polemizzare con la Segreteria del partito quando un analogo progetto fu presentato a firma di Ezio Vigorelli.[28]

Successivamente, nel 1969, si espresse con molte riserve sulla proposta di legge sull'assistenza sociale presentata alla Camera dall'onorevole Franco Foschi. A suo avviso era infatti necessario porsi piuttosto «su un piano di valutazione politica del problema, come problema di fondo che interessa tutta la comunità nazionale e condiziona lo stesso processo di sviluppo della nostra società».[29]

Al di là di quanto sostenuto da Cova, nell'arco delle tre legislature a Montecitorio risultano centododici interventi complessivi, di cui settantatré in Assemblea e trentanove in altre sedi, oltre a numerose proposte di legge (otto come primo firmatario e quarantasei come cofirmatario).[30]

27. Gilberto Antonio Marselli, *Gli assistenti sociali in Italia*, in «Nord e Sud. Rivista mensile», VIII/13 (1961), pp. 22-57; Aa.Vv., *Le scuole di servizio sociale in Italia. Aspetti e momenti della loro storia*, Padova, Fondazione Emanuela Zancan, 1984 (specialmente pp. 17-87) e Domenica La Banca, *Come nascono gli esperti. Le scuole, le Nazioni Unite e il servizio sociale italiano nel secondo dopoguerra*, in «Quaderni storici», 1 (2019), pp. 71-100.

28. «Nonostante una quasi unanimità di pareri favorevoli, la Direzione del Partito non autorizzò la presentazione del progetto. Io mi attenni alla disciplina, pur avendo fatto presente che si potevano al Progetto stesso apportare le modifiche opportune sui punti che parevano avessero sollevato l'opposizione del Ministro dell'Interno. Sento ora il dovere di richiamare l'attenzione sul fatto che un progetto pressoché identico è stato presentato o sta per essere presentato dall'On.le Vigorelli alla Camera». Cfr. *Lettera di Montini alla Direzione del Partito e alla Presidenza del gruppo parlamentare della DC*, 28 settembre 1951, in Acs, *AAI, Segreteria e Presidenza*, b. 186.

29. Cfr. Lodovico Montini, *Giorno per giorno*, pp. 320-325: 321.

30. I dati sono ricavati dal portale storico della Camera dei deputati: https://storia.camera.it/deputato/lodovico-montini-18960508#nav.

Nella sola legislatura al Senato si contano, invece, tre disegni di legge di sua iniziativa.[31]

Il nome di Montini resterà comunque associato alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla, della quale fu vicepresidente.[32] Sull'attività svolta in questo ambito abbiamo due suoi scritti, pubblicati nel 1953. Nell'articolo apparso sulla rivista dell'Aai «Assistenza d'Oggi», Montini sintetizza l'attività svolta, rivendicando la metodologia utilizzata basata sul fatto che «la Commissione ha esaminato tutti i problemi che le si sono presentati sotto il profilo sempre e squisitamente politico e non si è mai lasciata andare sulla china della semplice linea dottrinale o scientifica».[33] Mentre nella *Presentazione* al volume XIII della raccolta documentaria della Commissione, Montini offrì una vera e propria ricognizione teorica e politica dello stato dell'assistenza italiana nel dopoguerra.[34] Egli riconosceva come l'esperienza della guerra e della ricostruzione avesse posto il paese di fronte a bisogni sociali enormi, favorendo al tempo stesso il confronto con modelli assistenziali internazionali e con le pratiche sviluppatesi grazie agli aiuti provenienti dall'estero. Tuttavia proprio la fase emergenziale rendeva prematuro, a suo giudizio, un riordino definitivo del sistema: occorreva anzitutto costruire una conoscenza approfondita del fenomeno assistenziale attraverso indagini, esperienze e studi preparatori. In questa prospettiva Montini attribuiva un ruolo decisivo all'inchiesta parlamentare sulla miseria, considerata il necessario punto di partenza per qualsiasi riforma organica. Per Montini la finalità dell'intervento assistenziale era favorire l'uscita dell'assistito dalla condizione di bisogno, aiutando l'individuo a recuperare autonomia e dignità. L'assistenza doveva dunque fondarsi su una conoscenza scientifica delle diverse categorie di necessità sociali – infanzia, vecchiaia, disoccupazione, marginalità.

31. Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, *Indice generale, Anni 1963-1968*, Roma, Tip. del Senato, 1968, volume L, parte II, pp. 1391-1393.

32. Cfr. *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, Camera dei Deputati, 1953-1958, voll. I-XV. Sono consultabili al seguente indirizzo: https://inchieste.camera.it/miseria/documenti.html?leg=01&legLabel=I%20legislatura.

33. Ora raccolto in Lodovico Montini, *Inchiesta sulla miseria*, in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 216-221 (la citazione è a p. 217).

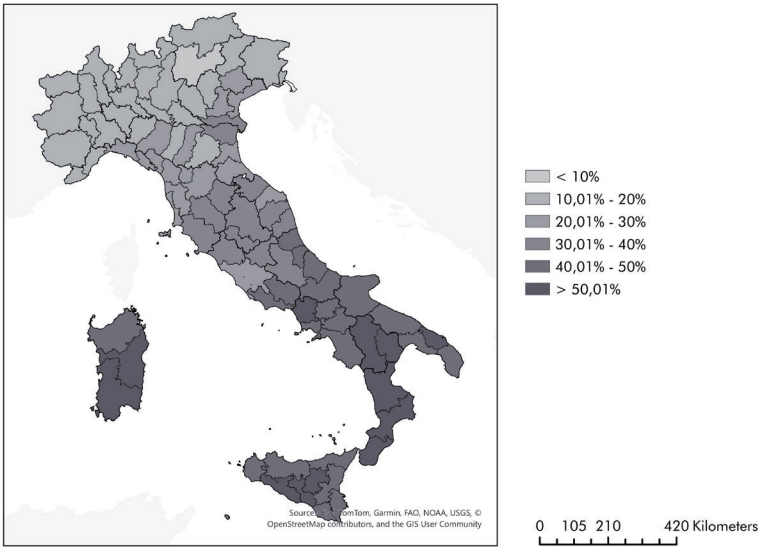
34. Cfr. Lodovico Montini, *Presentazione*, in *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Milano, Istituto ed. italiano, 1953 (vol. XIII degli *Atti Commissione parlamentare sulla miseria*).

4. *Superare squilibri e divari territoriali: la solidarietà come criterio generale dell'intervento (assistenziale) dello Stato*

Nel 1950 venne presentata la prima grande statistica del dopoguerra in materia assistenziale, curata dall'Istat e dall'Aai.[35] La rilevazione offriva una fotografia estremamente dettagliata della situazione italiana nel 1948: censiva il numero degli enti operanti nel settore, ne analizzava le condizioni organizzative e patrimoniali, ricostruiva l'ampiezza della platea assistita e misurava la distribuzione territoriale delle prestazioni. Emergeva un sistema disomogeneo, segnato dalle profonde ferite lasciate dalla guerra. Particolarmente evidente risultava il divario tra Nord e Sud del paese. Le regioni meridionali apparivano caratterizzate da una struttura assistenziale largamente insufficiente rispetto alla vastità dei bisogni sociali, sia per numero di istituti sia per disponibilità di mezzi e servizi. Al contrario, nelle regioni settentrionali, il maggiore sviluppo economico aveva favorito la presenza di reti assistenziali più estese ed efficienti. Si delineava così il paradosso di un'Italia nella quale le possibilità di assistenza risultavano più consistenti proprio nelle aree relativamente meno colpite dall'emergenza sociale, mentre si facevano più deboli laddove le condizioni di bisogno erano più acute. Anche il censimento del 1951, pur muovendosi su un piano più generale, confermava sotto molteplici aspetti questo quadro di profonde diseguaglianze territoriali e sociali. La cartografia relativa alla popolazione priva di titolo di studio (cfr. fig. 1) mostra infatti una netta concentrazione dei valori più elevati nel Mezzogiorno e nelle isole, con percentuali che in diverse province superavano il quaranta e talvolta il cinquanta per cento della popolazione. Al contrario, le regioni centro-settentrionali presentavano livelli sensibilmente inferiori di analfabetismo e mancata scolarizzazione.[36]

35. *Attività assistenziali in Italia. Indagine sugli istituti di ricovero, i refettori, gli iscritti negli elenchi comunali dei poveri al 31 maggio 1948: relazione illustrativa e tavole statistiche*, la premessa del volume è ora pubblicata qui in Appendice. Su questi aspetti mi permetto di rinviare a Giuseppe Mecca, *«Dare concretezza alla Costituzione». 1971: il diritto all'assistenza attraverso un'indagine conoscitiva del Parlamento italiano*, in «Giornale di storia costituzionale», 50 (2025), pp. 217-233.

36. Le elaborazioni cartografiche su base provinciale sono state realizzate in ambiente ArcGIS mediante l'informatizzazione e la rielaborazione percentuale dei dati disponibili sul portale dell'Istat, relativi al censimento della popolazione e delle attività economiche del 1951. La loro realizzazione è stata resa possibile grazie al contributo della dottoressa Rita Ambrosino e del cartografo dottor Paolo Storelli.



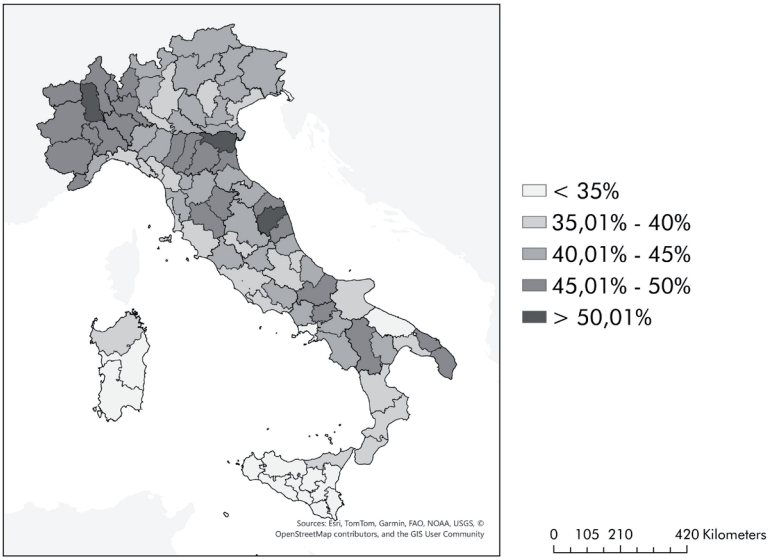


Fig. 1. Popolazione senza titolo di studio nel 1951.
Fig. 2. Popolazione attiva nel 1951.

Analoga frattura emergeva dalla distribuzione della popolazione attiva (cfr. fig. 2). Le aree economicamente più dinamiche del Centro-Nord registravano percentuali più elevate di popolazione inserita nel mercato del lavoro, mentre vaste zone del Mezzogiorno continuavano a presentare livelli di partecipazione economica più bassi. Le mappe restituiscono così l'immagine di un paese ancora profondamente duale, nel quale povertà, carenze educative, insufficienza dei servizi assistenziali e debolezza delle strutture produttive tendevano a sovrapporsi territorialmente, alimentando un circolo di esclusione sociale che avrebbe richiesto, negli anni successivi, un crescente intervento pubblico.

Montini considerò lo sviluppo del Sud un banco di prova decisivo per la democrazia repubblicana. Lo sviluppo del Mezzogiorno richiedeva, a suo giudizio, non solo infrastrutture e investimenti produttivi, ma anche un'azione sociale, educativa e assistenziale capace di coinvolgere direttamente le popolazioni interessate nel processo di trasformazione. In questa prospettiva si collocava il Programma Aai per il Mezzogiorno, nato dalla convenzione stipulata a Roma il 12 gennaio 1960 con la Cassa per il Mezzogiorno.[37] L'accordo riconosceva formalmente il ruolo svolto dall'Aai nel campo dell'assistenza e affidava all'ente la realizzazione di uno «speciale programma di interventi nel campo delle attività sociali ed educative» nelle aree depresse del Mezzogiorno, comunemente denominato Programma Asem (Attività sociali ed educative per il Mezzogiorno).

La convenzione prevedeva un investimento complessivo di 1 miliardo e 450 milioni di lire, articolato in quattro grandi settori di intervento: l'attività educativa dei giovani (300 milioni), l'attività educativa sanitaria svolta a favore delle donne (180 milioni), l'educazione degli adulti (450 milioni) e l'assistenza tecnica alle istituzioni assistenziali pubbliche (520 milioni).

Nello specifico, l'attività educativa rivolta ai giovani riguardava la creazione di centri sociali, iniziative di orientamento, formazione professionale e animazione comunitaria, finalizzate a favorire l'inserimento dei giovani nella vita economica e sociale delle aree interessate dalla trasformazione economica. Con la seconda azione si intendeva, attraverso corsi, campagne informative e attività dimostrative, diffondere conoscenze in materia di igiene, prevenzione e tutela della salute, con particolare attenzione alle condizioni delle famiglie e delle donne nelle aree rurali.

37. Acs, *AAI, Segreteria e Presidenza*, b. 182.

Il terzo settore, dedicato all'educazione degli adulti, mirava, invece, a promuovere processi di alfabetizzazione culturale e partecipazione civica, nella convinzione che lo sviluppo richiedesse il coinvolgimento attivo dell'intera popolazione.[38]

Infine, il programma prevedeva l'invio di personale specializzato presso enti locali e istituzioni assistenziali per studiare nuove forme organizzative e promuovere una modernizzazione permanente delle strutture sociali.

Attraverso queste quattro linee di azione, l'Aai cercò di introdurre nel Mezzogiorno un modello di sviluppo integrato nel quale lo sviluppo economico e quello sociale risultavano strettamente connessi. La lotta ai divari veniva così interpretata non soltanto come problema di infrastrutture e investimenti ma anche come processo di elevazione culturale, partecipazione democratica e promozione della persona umana, in una prospettiva che individuava nella solidarietà costituzionale il principio ispiratore dell'intera azione pubblica.

A palazzo Madama Montini fu anche membro della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno (disegno di legge numero 1212), costituita il 26 maggio 1965 e composta da trentuno senatori.[39] Il disegno fu poi trasformato nella nota legge 26 giugno 1965 numero 717, destinata a ridefinire strumenti e finalità dell'intervento straordinario nel Sud.

5. *Sullo stile di Montini*

Nel 1968 Montini decise di lasciare l'impegno parlamentare, anche per un gesto di discrezione istituzionale dopo l'elezione del fratello minore al soglio pontificio con il nome di Paolo VI. La conclusione della sua esperienza nelle aule parlamentari non coincise, tuttavia, con un ritiro dalla vita pubblica. Al contrario sino alla morte, avvenuta il 12 febbraio 1990, egli

38. Cfr. Ubaldo Scassellati, *Il programma di attività sociali ed educative per il Mezzogiorno*, in «Assistenza d'Oggi», 6 (1960), pp. 76-81; Giuseppe Medusa, *L'intervento assistenziale nelle zone di particolare depressione del Mezzogiorno*, in «Assistenza d'Oggi», 3-4 (1962), pp. 6-17; Eyvind Hytten, *Esperienze di sviluppo sociale nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 179-189.

39. Per i riferimenti archivistici si rinvia all'Archivio storico del Senato: https://patrimonio.archivio.senato.it/repertorio-commissioni/commissione/IT-SEN-COM001-000579/mezzogiorno-speciale.

continuò a rappresentare una delle figure più autorevoli e riconosciute del mondo assistenziale italiano, mantenendo un ruolo centrale nei processi di trasformazione del welfare.

Lo stile politico e istituzionale di Lodovico Montini si caratterizzò per sobrietà e discrezione, lontano dalle aspre polemiche, ma non per questo privo di fermezza. Il suo metodo parlamentare si fondava sulla serietà della preparazione, sul senso di responsabilità verso le istituzioni e su una profonda convinzione cristiana che lo portava a considerare l'impegno politico come servizio al bene comune. Anche nei suoi interventi pubblici emerge costantemente una concezione dell'assistenza distante da ogni approccio passivo o meramente riparativo: l'aiuto ai più fragili doveva tradursi in promozione umana, partecipazione e riconoscimento della dignità umana.

Montini rivolse la propria azione ai diversi ambiti dell'assistenza, dedicandosi all'infanzia – con un impegno culminato nella costituzione del comitato italiano dell'Unicef –,[40] alla tutela della gioventù, al sostegno delle famiglie, all'assistenza agli anziani e ai problemi legati agli istituti di ricovero. Fece del dialogo e della parola non soltanto strumenti di mediazione ma autentici motori dell'azione pubblica. Alla competenza tecnica e amministrativa seppe affiancare una spiccata capacità di lettura dei processi storici in atto, cogliendo negli aiuti internazionali non soltanto un intervento emergenziale ma l'occasione per ridefinire il rapporto tra assistenza, sviluppo economico e dignità della persona.

Le testimonianze pubbliche degli anni Settanta mostrano con chiarezza quanto la sua figura fosse ormai percepita come punto di riferimento morale e istituzionale. Particolarmente significative risultano le parole pronunciate dal presidente della Repubblica Giovanni Leone nel novembre 1973, in occasione della riunione del Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia. Leone riconosceva a Montini il merito di aver dato all'impegno assistenziale una dimensione profondamente civile e umana. In quel discorso, segnato da un forte richiamo etico alle sofferenze dell'infanzia nel mondo, il capo dello Stato richiamava il superamento di una concezione paternalistica dell'assistenza, affermando la necessità di costruire «uno Stato nel

40. Cfr. Lodovico Montini, *Prefazione*, in *Gli Istituti per minori*, Roma, A.BE.T.E., 1961, pp. V-XII, e i seguenti scritti: Lodovico Montini, *L'Unicef per l'assistenza all'infanzia nel mondo*, in Montini, *Giorno per giorno*, pp. 169 ss.; Lodovico Montini, *Gli alimenti e il bambino*, ivi, pp. 436 ss.

quale ciascuno trovi un collocamento delle proprie esigenze e dei propri bisogni […] con dignità e riconoscimento».[41]

In queste parole si ritrova uno dei nuclei più profondi del pensiero montiniano: l'idea che l'assistenza non dovesse umiliare il beneficiario attraverso una logica di mera elargizione caritativa ma promuovere invece inclusione, emancipazione e piena cittadinanza sociale. Non a caso Leone riconosceva esplicitamente il ruolo svolto da Montini nel favorire questa trasformazione culturale e istituzionale.

Rileggere oggi Lodovico Montini significa pertanto non solo ricostruire la vicenda di un protagonista della storia assistenziale italiana ma anche comprendere il cammino di un'Italia che, uscita dalle macerie della guerra, seppe trovare nella democrazia costituzionale, nella solidarietà sociale e nell'apertura internazionale le coordinate della propria ricostruzione civile. Il suo esempio ricorda come l'azione politica non si misuri esclusivamente attraverso i grandi ruoli di vertice ma anche mediante il lavoro quotidiano, spesso silenzioso. In questo senso, lo "stile di Montini" rappresenta ancora oggi una testimonianza significativa di una cultura politica fondata sul servizio e sulla responsabilità.

41. Cfr. Archivio del Quirinale, *Messaggi e discorsi del Presidente Leone ai partecipanti alla riunione del fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (al Ministro per i problemi delle regioni, Mario Toros e al Presidente del Comitato italiano, Lodovico Montini)*. Sono qui conservate anche quattro fotografie dell'incontro, 30 novembre 1973, https://archivio.quirinale.it/aspr/fotografico/PHOTO-001-055823/presidente/giovanni-leone/il-presidente-della-repubblica-giovanni-leone-incontra-mario-toros-ministro-i-problemi-regioni-e-lodovico-montini-presidente-del. Sul registro linguistico burocratico e asettico di Leone cfr. Michele A. Cortelazzo, *Il linguaggio dei Presidenti*, in I *Presidenti della repubblica. Il capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, direzione di Sabino Cassese, Giuseppe Galasso e Alberto Melloni, Bologna, il Mulino, 2018, vol. II, p. 913-914.

3

4

5

Figg. 3-4-5. Fotografie di vari momenti della stipula degli Accordi Unrra, alla presenza di rappresentanti del Governo italiano, di Fiorello La Guardia, di Spurgeon M. Keeny e di Lodovico Montini, conservate presso l'Archivio centrale dello Stato, Ministero dell'interno, Amministrazione aiuti internazionali, Segreteria e Presidenza, b. 186. Riproduzione autorizzata su concessione del Ministero della Cultura, prot. n. 567/2026.

Rita Cutini

Assistenza, modernità, democrazia: Lodovico Montini e il servizio sociale italiano

Nel 1950 viene pubblicato a firma di Lodovico Montini, sulla rivista «Assistenza d'Oggi» – organo della Amministrazione aiuti internazionali (Aai) da lui stesso presieduta –, un articolo dal titolo *La riforma dell'assistenza*. Il contributo entrava nel merito di un tema molto dibattuto in quegli anni. Erano in discussione in Parlamento diverse proposte di legge da parte di diversi schieramenti e il dibattito politico si concentrava se istituire o meno il Ministero dell'assistenza.

C'è un passaggio in questo articolo che aiuta a tratteggiare l'idea che Lodovico Montini aveva maturato attorno alla funzione del servizio sociale in un'organizzazione assistenziale moderna. Il passaggio è il seguente:

> Le multiformi istanze che si presentano nel campo assistenziale, possono ridursi ad alcuni quesiti che ne toccano, vuoi la esigenza giuridica essenziale, vuoi la realtà organizzativa. Ecco i tre ordini di quesiti:
> 1. dare contenuto all'articolo 38 della Costituzione;
> 2. riorganizzare i servizi esistenti;
> 3. predisporre l'utilizzazione di personale tecnicamente preparato.[1]

Se si dovesse dire quali siano, oggi, le priorità del nostro sistema di interventi e servizi sociali si affermerebbero sostanzialmente, forse con qualche accento differente, gli stessi «ordini di quesiti» ancora validi e attuali. Dare sostanza e struttura ai principi costituzionali; ripensare una nuova forma organizzativa del sistema di *welfare*; mettere al centro – ed è uno dei punti basilari – il tema del «personale tecnicamente preparato». In altre parole, non solo di cosa si occupano le politiche assistenziali, in che

1. Lodovico Montini, *La riforma dell'assistenza*, in «Assistenza d'Oggi», 2 (1950), p. 6.

modo e con quali mezzi, ma anche, e specialmente, "chi" queste politiche realizza e con quale preparazione.

A sottolineare l'importanza di questo ultimo «ordine di quesiti», Lodovico Montini nello stesso articolo chiarisce:

> Negli ultimi anni, specialmente all'estero, il lavoro sociale ha compiuto un notevole progresso. Una nuova professione è sorta: quella del lavoratore sociale, che apposite scuole preparano al lavoro di cura e riabilitazione dell'individuo. Anche in Italia sono sorte alcune di queste scuole e si va lentamente preparando del personale appositamente addestrato.[2]

Da notare l'utilizzo del termine «lavoratore sociale» al posto di «assistente sociale». Tale definizione, oltre che essere la traduzione letterale dell'anglosassone «social worker», rappresenta anche un chiaro indizio della determinazione ad attribuire a questa figura, sconosciuta ai più nel contesto italiano di allora, una dignità e una qualificazione che alcuni ritenevano fosse sminuita dai termini «assistenti sociali» o «segretarie sociali».[3]

Questo passaggio aiuta a chiarire come nella visione politica di Lodovico Montini l'assistente sociale, o meglio il «lavoratore sociale», rappresentasse un perno fondamentale attorno al quale dovesse ruotare la nuova organizzazione assistenziale. Del resto Montini considerava questo settore della vita dello Stato come una colonna portante e necessaria per la costruzione di un paese democratico e moderno. Questa opinione era condivisa da diversi ambienti politici e sociali dell'Italia di quegli anni che, con gran fatica, muoveva i primi passi affrancandosi da una guerra dolorosa, dal ventennio fascista e da ataviche condizioni di arretratezza.[4]

Non sfugge la ricchezza e la complessità della figura di Lodovico Montini, il profilo umano e culturale della sua personalità, la sua azione politica e i numerosi ruoli ricoperti nella sua lunga carriera pubblica.[5] Ma

2. Ivi, p. 9.

3. In questa direzione si muoveva la scuola di Roma, indipendente, diretta da Mario Ponzo denominata, non a caso, Scuola nazionale per dirigenti del lavoro sociale. Si veda Rita Cutini, *Promuovere la democrazia*. *Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)*, Roma, Viella, 2018.

4. Si veda ad esempio tutto il dibattito sulla formazione degli assistenti sociali nel convegno di Tremezzo del 1946 in *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, a cura di Maria Stefani, Roma, Viella, 2012.

5. Per un'analisi della figura e del pensiero di Lodovico Montini si veda Luca Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013. Inoltre, si vedano anche Luciano Pazzaglia, *Montini, Lodovico*, in

c'è un segmento del suo impegno umano e civile che, probabilmente, può aiutare a ricomprendere non solo lo spessore dell'uomo ma anche il ruolo effettivo che la sua azione politica ha esercitato nel contesto di un processo non lineare e, soprattutto, dagli esiti non scontati legati al futuro democratico del paese. Processo delicato che in quegli anni non poteva contare altro che sulla visione lungimirante di una generazione di uomini e donne, politici e intellettuali, che hanno aiutato a edificare le basi di un paese che ancora non esisteva, e che era utopico anche soltanto immaginare: un'Italia democratica, progredita, libera, capace di affrancarsi da un fardello incredibile di arretratezza e di rovine.

In questo processo Lodovico Montini ebbe un ruolo di primo piano, non pienamente riconosciuto o ricompreso, ma non per questo la sua azione fu meno rilevante.

In altri termini, esplorare il legame non marginale di Lodovico Montini con il mondo del nascente servizio sociale italiano aiuta a ricostruire un tassello significativo della sua opera dando conto della complessità di una figura che ha offerto un contributo durevole alla promozione e al benessere dell'Italia negli anni della ricostruzione.

1. *Lodovico Montini e l'assistenza: dalla delegazione per il governo italiano presso l'Unrra alla presidenza dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali*

Nell'archivio delle Nazione unite è conservata una lettera che documenta i primi momenti dell'ingresso di Lodovico Montini alla guida della complicata macchina organizzativa che ruotava attorno agli ingenti aiuti della United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra), e che lo porterà a essere dapprima capo delegazione per il governo italiano

Dizionario Biografico degli Italiani, vol. 76, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2012, disponibile online; Mario Taccolini, *Montini, Lodovico*, in *Dizionario del movimento cattolico. Aggiornamento 1980-1995*, Genova, Marietti, 1997, p. 379; Giorgio Cigliana, *Lodovico Montini e gli aiuti internazionali*, in «Studium», 86/3 (1990), pp. 357-369; Alberto Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in *Welfare in Italia nel secondo dopoguerra. L'assistenza (1945-1968)*, a cura di Alberto Cova e Michela Minesso, «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 1/2 (2013), pp. 9-26; Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti di Lodovico Montini*, Firenze, Vallecchi, 1971.

presso l'Unrra e poi presidente dell'Amministrazione aiuti internazionali fino al suo scioglimento nel 1977.

In questo documento indirizzato al vicedirettore generale Michael A. Menshikov, il capo della missione Unrra in Italia Spurgeon M. Keeny descrive l'incontro con il neo «coordinatore della commissione» Lodovico Montini, avvenuto a Roma il 25 gennaio 1945:

> Ieri abbiamo ricevuto una visita informale del Commendatore Montini, in qualità di rappresentante del Commissario per l'Alimentazione. Si è dimostrato un avvocato pragmatico, con il quale pensiamo di poter andare d'accordo. Mi è stato caldamente raccomandato dal Commissario per l'Alimentazione, il quale mi ha detto che la nomina era strategicamente valida in quanto ci avrebbe fornito un uomo valido e molto gradito al Vaticano. […] Oggi il Barone Tedeschi e il Comm. Montini sono tornati a trovarci, portando con loro il sig. Signorelli del Ministero degli Esteri italiano. Lo scopo della visita era quello di stabilire la posizione del Comm. Montini come coordinatore della commissione di lavoro e di chiarire una serie di punti tecnici nella traduzione del testo [dell'accordo].[6]

Da questo momento in poi si instaurerà un fecondo e fruttuoso rapporto di collaborazione tra questo «avvocato pragmatico» e il capo missione Unrra in Italia in una fase, proprio in quelle settimane, nella quale il rapporto tra il governo italiano e la missione Unrra segnava il passo – soprattutto da parte italiana, a causa di cautele, esitazioni, circospezione. E prova ne era la snervante trattativa in corso per la redazione del testo dell'accordo, con il governo Bonomi, per i primi 50 milioni di aiuti stanziati dall'Unrra. Keeny, non senza qualche accento ironico, nei suoi rapporti quindicinali alla sede centrale di Washington dava conto degli scarsi progressi della trattativa definendola un «Thrilling Serial of Agreement».[7]

L'arrivo del «commendatore Montini», «uomo valido e molto gradito al Vaticano», a capo della delegazione per il governo italiano presso l'Unrra, rappresenterà un punto di svolta fondamentale «quasi demiurgico nella storia della Missione Unrra in Italia».[8]

6. United Nations Archives, S-1247-0000-0057-00001 - Italian Mission - Keeny Letters, From no. 36-40.

7. United Nations Archives, S-1242-0000-0105-00003 - Italy – Missions. Si veda anche Silvia Salvatici*, "Not enough food to feed the people". L'Unrra in Italia (1944-1945)*, in «Contemporanea», 1 (2011), pp. 83-100.

8. Si veda la ricostruzione dettagliata di Michele Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'UNRRA in Italia (1944-1945)*, Napoli, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, 2012, p. 88.

A marzo del 1945 finalmente viene firmato il primo accordo con il governo Bonomi. Scrive, finalmente sollevato, Keeny: «For the final success, we are greatly indebt to Avv. Montini».[9]

Erano mesi intensi: l'Italia era ancora divisa dal fronte della guerra e quei primi aiuti erano una piccola ma vitale boccata di ossigeno in un paese allo stremo. La posizione dell'Italia nel panorama internazionale era complicata dalla diffidenza, e addirittura ostilità, di paesi come la Grecia e la Jugoslavia, che non vedevano di buon occhio l'inclusione di un paese che era stato nemico fino a non molto tempo prima, e con una nuova classe politica non accreditata a livello internazionale.[10]

Il capo missione Unrra Spurgeon M. Keeny era arrivato in Italia nel luglio del 1944 incaricato di una missione esplorativa[11] e nei suoi rapporti quindicinali al vicedirettore generale Michael A. Menshikov possiamo trovare una descrizione accurata dei drammatici problemi che il paese attraversava. Una delle tante fotografie della drammatica situazione dell'Italia di allora offerta da questi puntuali resoconti è possibile trarla dal rapporto confidenziale del 5 settembre 1944:

> L'immagine che l'Italia liberata presenta oggi è quella di una paralisi e di una stagnazione economica. Non c'è abbastanza cibo per sfamare la popolazione; e quel poco che c'è non può essere distribuito in modo adeguato. C'è pochissimo trasporto ferroviario disponibile per l'uso civile; anche il trasporto su strada è paralizzato. L'Italia liberata non ha carbone e ha perso almeno i tre quarti della sua energia idroelettrica. Più di un milione di persone hanno già perso la propria casa a causa delle operazioni militari, e circa 150.000 di queste sono profughi. Molti di loro sono affamati, malvestiti e malati. Questa paralisi generale è dovuta non solo ai danni provocati dalla guerra, ma anche alla necessità di proseguire le operazioni militari fino alla vittoria in Italia. Il problema del soccorso futuro, in Italia, è soprattutto il problema di cosa fare quando i combattimenti lì termineranno.[12]

Non era ancora finita la guerra e il Consiglio generale dell'Unrra avrebbe deliberato i primi 50 milioni di dollari di aiuti solo pochi giorni

9. United Nations Archives, S-1247-0000-0052-00001- Italian Mission - Keeny Letters, From no. 30-81.

10. Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'UNRRA*.

11. Spurgeon M. Keeny, *A Mission is born Italy: July 1944 - May 1945*, appendice ivi, pp. 299-314.

12. United Nations Archives, S-1286-0000-0035-00001, Unrra - Italian Mission - Summary report of the Unrra's Observers Mission to Italy referenze code CONFIDENTIAL, 5 September 1944.

dopo, nella seconda sessione tenutasi a Montreal dal 16 al 24 settembre 1944. Una altrettanto viva e drammatica descrizione della condizione della penisola la troviamo nelle parole di Lodovico Montini:

> un Paese che era semidistrutto dalle gravissime incursioni, diviso materialmente e moralmente, che era piagato nelle sue fibre più nascoste, sì che le stesse distruzioni esteriori non erano che un aspetto – e forse il meno grave – della propria mutilazione e della difficoltà di riprendere una vita libera nel centro del Mediterraneo. E – ancora – tutto questo in contatto con autorità straniere, sollecite nell'aiutarci, ma ancora sospettose del nostro recente passato, ignare dei nostri costumi, e forse non ancora consce dell'impegno che la guerra vinta in un mondo tanto nuovo per esse, veniva loro addossando.[13]

Come organizzare l'assistenza in una situazione simile? Non bastavano gli aiuti. Bisognava anche farli arrivare alla popolazione, ai bambini e alle madri che si trovavano oltre la linea del fronte nelle regioni del nord ancora occupate dai tedeschi. Erano queste le difficoltà immani che assillavano il neoincaricato Montini, e che bisognava affrontare celermente per fare arrivare gli aiuti alla popolazione italiana sfinita:

> E qui la cronaca diverrebbe davvero storia. I grandi afflussi delle navi che dovevano entrare nei nostri porti entro corridoi tracciati a tempo di record fra le mine e le opere sconvolte. Tolto Napoli, tutti gli altri porti non erano che campi di mine e di rottami. Non è stato a Civitavecchia che si sono dovute mandare le zattere incontro alla nave di grano – atteso dalla popolazione affamata – per alleggerirne il carico e ottenere così che la nave passasse sopra le mine giacenti sul fondale del porto? Genova ha aperto il primo corridoio fra mine e relitti con una rapidità che ha stupito i competenti in fatto di liberazione dei fondali. Dalle navi cariche di rifornimenti alla utilizzazione di essi in tutte le province mentre mancavano strade, trasporti e mezzi […].[14]

La sintesi di Lodovico Montini è chiarificatrice: le difficoltà economiche, sociali e politiche del momento, i rapporti internazionali segnati dal sospetto per un'Italia pochi mesi prima paese nemico e, certo, non ancora divenuto alleato dei paesi che sarebbero di lì a poco usciti vincitori dal secondo conflitto mondiale. Ma, soprattutto, c'era in Montini la consapevo-

13. Lodovico Montini, *Prefazione*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, A.BE.T.E., 1952, p. VI.

14. Ivi, pp. V, VI.

lezza di un'Italia mutilata nelle sue fibre più profonde e di una «vita libera» e democratica tanto difficile da riprendere nel «centro del Mediterraneo».

In questo scenario si colloca la funzione «quasi demiurgica» di Montini: un uomo autenticamente democratico e antifascista, legato in prima persona e per tutta la vita ai temi dell'assistenza, ma anche un uomo moderno, come moderne erano le sue idee di politica, come avanzata era l'organizzazione dell'Aai: un'amministrazione che «finì per rassomigliargli».

La testimonianza di uno dei suoi più vicini collaboratori, Giorgio Cigliana, offre un ritratto efficace della persona di Montini:

> Conobbi Montini nell'autunno 1946. E mi colpì subito quanto forte fosse il suo senso dello Stato; e come fosse immedesimato nel proprio ruolo, con uno stile, una misura, una totalità di impegno, una capacità di guida e di comando, che a me (proveniente da una famiglia di militari) sorprendeva trovare in un uomo già maturo che veniva dalla libera professione e dalla opposizione politica. La verità è che Montini era un *leader* nato (anche se spesso scomodo e qualche volta scostante). Egli riversò nell'Aai tutto sé stesso: il suo amore per gli umili e per i bambini, la sua assoluta integrità ed il suo non ostentato disinteresse per gli orpelli e le formalità. E l'Aai finì per rassomigliargli, negli uomini, nelle attività, nello slancio innovativo e nel rigore, nella vocazione di istituzione che proprio perché da poco ed occasionalmente nata doveva trovare la propria giustificazione nella qualità del servizio che rendeva.[15]

Nella stessa testimonianza di Giorgio Cigliana troviamo descritta questa «disponibilità al nuovo» di Lodovico Montini. Assistenza, modernità e democrazia erano tre parole fondamentali fortemente interconnesse nella vita e nel suo impegno, ma anche nella sua visione politica del futuro dell'Italia e dell'Europa.

Non si intende in questa sede ricostruire, nella sua interezza, il percorso decisorio che condusse il terzo Consiglio Unrra, tenutosi a Londra nell'agosto del 1945, dove vennero finalmente stanziati per l'Italia aiuti per ben 450 milioni di dollari.[16] Si vuole solo introdurre un elemento

15. Giorgio Cigliana, *Una testimonianza: nell'AAI con Lodovico Montini*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002, pp. 13-20: 19.

16. Una descrizione dettagliata ricostruita dai funzionari Aai è in *L'Amministrazione per le attività e assistenziali italiane e internazionali. Origini, ordinamento, programmi*, Aai, aprile 1964 (dattiloscritto).

esplicativo circa il ruolo che ebbero alcune figure in un percorso decisionale dagli esiti non scontati. Se molti autori, giustamente, evidenziano la determinazione del governo statunitense a includere l'Italia tra i paesi beneficiari degli aiuti, non significa che la strada fosse in discesa. Niente era scontato, neanche da parte americana, e non poche erano le resistenze da sciogliere.

Nell'archivio dell'Unrra è conservato un telegramma del 5 giugno 1945 – due mesi prima del terzo Consiglio Unrra di Londra – indirizzato a Roy F. Hendrickson, una delle figure apicali nell'Unrra in qualità di vicedirettore generale e responsabile degli approvvigionamenti e dei trasporti, da parte di Edward E. Rhatigan, vicedirettore generale dell'ufficio regionale europeo dell'Unrra, che lo informava circa l'esito della visita dei due senatori statunitensi, Tunnell e Brewster, a Londra. Rhatigan informa la sede di Washington che, anche se con «un atteggiamento amichevole e collaborativo», i senatori non avevano mancato di mostrare «notevole irritazione all'idea che l'Unrra o qualsiasi altra organizzazione che utilizzi fondi americani stia inviando forniture in Italia. Con ogni probabilità questa questione verrà sollevata con voi a Washington al loro rientro».[17]

Tale documento certo non mette in discussione il quadro di una ferma volontà americana favorevole all'Italia, ma aiuta a capire come questa non sia stata priva di opposizioni anche interne e l'esito positivo che a poste-

17. Si riporta un ampio stralcio del telegramma per comprendere il contesto della «irritazione» dei due senatori: «TELEGRAMMA IN USCITA DA: U.N.R.R.A., LONDRA A: U.N.R.R.A., WASHINGTON N. 1378 Ore 18, 5 giugno 1945 A Hendrickson, da Rhatigan. Shaaf e io siamo comparsi davanti ai senatori Tunnell e Brewster. Si è svolta una discussione generale sulle attività dell'Unrra, sui risultati e sui piani. I senatori hanno mostrato un atteggiamento amichevole e collaborativo. Sono emersi due punti che hanno richiesto un'interpretazione approfondita e sui quali il senatore si è mostrato piuttosto preoccupato. […]. I senatori sono stati informati che il governo italiano sarebbe disposto ad acquistare qualsiasi *surplus* presente in Italia. Da ciò hanno concluso che l'Italia dispone di risorse considerevoli e pertanto non riescono a comprendere perché l'unrra o qualsiasi altra organizzazione debba fornire aiuti all'Italia. Abbiamo indicato che la capacità dell'Italia di pagare le forniture del programma Unrra è stata attentamente valutata a Washington e che, sebbene non avessimo informazioni sul fatto che l'Italia fosse pronta ad acquistare surplus, supponiamo che, se ciò fosse vero, tali acquisti avverrebbero in lire italiane e non in dollari americani. Tuttavia, i senatori hanno mostrato notevole irritazione all'idea che l'Unrra o qualsiasi altra organizzazione che utilizzi fondi americani stia inviando forniture in Italia. Con ogni probabilità questa questione verrà sollevata con voi a Washington al loro rientro» (traduzione a cura dell'Autrice). United Nations Archives, S-0523-0031-0008-00001 - Relations with Missions - Italy.

riori può sembrare scontato non è stato senza ostacoli. Per sciogliere non poche resistenze, e in alcuni casi vere e proprie opposizioni, è stato necessario un fitto lavoro di sponda da parte dei protagonisti di questa vicenda.

Il bollettino settimanale della missione italiana Unrra, in data 1° agosto 1945, riporta la notizia dell'invito in qualità di osservatore a Lodovico Montini per la terza sessione del Consiglio dell'Unrra a Londra. Questa la notizia:

> L'Avv. Montini va a Londra. L'Avv. L. Montini. Presidente della delegazione italiana per i rapporti con l'Unrra e l'Ing. Darby, Segretario della delegazione, sono stati invitati dal signor S.M. Keeny in accordo con il governatore Lehman, per andare a Londra in occasione della terza sessione del Consiglio. Mr. Keeny intende consultarsi con loro sui temi concernenti le condizioni economiche e sociali in Italia in relazione con il programma Unrra.[18]

Si è detto del ruolo svolto da Lodovico Montini nella gestione del primo delicato accordo di 50 milioni di dollari decisi nel settembre 1944 a Montreal, ma la partita più importante si sarebbe giocata l'anno successivo a Londra. Gli aiuti internazionali erano indispensabili per aiutare l'Italia a sollevare la testa, senza – avvertivano gli alti funzionari Unrra – la situazione sarebbe diventata insostenibile.

L'Italia a Londra non era invitata a partecipare e le resistenze di alcuni paesi non erano superate.

La diffidenza verso la nuova classe politica italiana non si era sciolta e i dubbi verso un paese ex nemico e non ancora alleato erano tutti sul tavolo. Il famoso discorso alla Conferenza di pace di Parigi, De Gasperi lo tenne esattamente l'anno dopo, nell'agosto del 1946.[19]

Si potrebbe forse affermare che la prima occasione che i paesi alleati hanno avuto di incontrare un rappresentante del governo italiano, anche se solo da osservatore, fu a Londra nell'estate del 1945. E il primo volto che i rappresentanti dei governi videro fu quello di Lodovico Montini.

18. United Nations Archives, S-0523-0032-0002-00004 - Relations with Missions - Italian Mission Reports - Including Summaries.

19. «Prendendo la parola in questo consesso mondiale e sento che tutto, tranne la vostra personale cortesia, è contro di me: è soprattutto la mia qualifica di ex nemico, che mi fa ritenere un imputato, l'essere arrivato qui dopo che i più influenti di voi hanno già formulato le loro conclusioni in una lunga e faticosa elaborazione», tratto dal discorso di Alcide De Gasperi alla Conferenza di pace di Parigi, 10 agosto 1946. Cfr. Archivio storico Istituto Luce, *La conferenza della pace: De Gasperi a Parigi*, 29 agosto 1946, codice filmato I002101.

Il 9 agosto 1945 viene inviato un telegramma da Londra con un resoconto sulla prima giornata della terza sessione dell'Unrra. Tra le sintetiche informazioni riguardo la giornata vi è questa annotazione: «Nessun nuovo sviluppo riguardante la missione dell'Italia o l'espansione del programma italiano. Probabilmente verrà alla luce in relazione al finanziamento e alle discussioni sul programma operativo».[20] E così di seguito, giorno per giorno, il tema "Italia" viene monitorato da vicino fino alla decisione finale, con risoluzione numero 73, di un finanziamento di 450 milioni di dollari. Era un aiuto enorme, in un momento cruciale per l'Italia.

2. *Lodovico Montini e la generazione dei protagonisti della ricostruzione*

Per ricostruire e contestualizzare l'impegno di Lodovico Montini bisogna tornare al clima sociale, politico, si potrebbe dire "esistenziale" degli anni della ricostruzione.

Un'espressione utilizzata in un convegno da Vincenzo Saba esprime bene come i temi assistenziali fossero molto avvertiti da larghi strati di popolazione e non erano relegati ai dibattiti tra esperti: «in quegli anni tutti facevano l'assistenza!».[21]

Era, questo, l'impegno di un'intera generazione, dalle diverse provenienze culturali e politiche, ma che negli anni del secondo dopoguerra con slancio ideale vive uno sforzo straordinario per la ricostruzione del nostro paese. C'è da sottolineare questa dimensione dell'impegno collettivo, della generosità, del sacrificio personale, della dedizione all'aiuto, del privilegiare la dimensione pubblica a scapito di quella privata.[22]

20. United Nations Archives, S-1241-0000-0254, INCOMING TELEGRAM, n. 2735 from London, 9 aout 1945, in Reference code, Title Unrra - Third Council Session.

21. La frase riportata è un ricordo dell'autrice. Vincenzo Saba non è stato solo uno storico di primo piano ma anche testimone diretto delle vicende degli anni degli interventi legati agli aiuti Unrra, e nella stessa occasione Saba ricordò di essere stato lui stesso beneficiario degli aiuti Unrra potendo acquistare un paio di scarpe a prezzi contenuti. Grazie alla oculata gestione degli aiuti, infatti, venivano immessi nel mercato numerosi beni primari a prezzi accessibili, consentendo a larghissimi strati di popolazione di poter usufruire di beni essenziali.

22. A tale proposito Guido Crainz scrive: «sono versanti poco esplorati, intessuti come sono di "umile" e laboriosa quotidianità, coperti spesso dal pudore della memoria, poco riducibili ad una storiografia del conflitto. Estranei all'immagine di una eterna guerra

Questo clima emerse chiaramente anche nell'ormai famoso convegno di Tremezzo del 1946. Angela Zucconi – una storica figura per lo sviluppo degli assistenti sociali in Italia – scrive:

> Ho scoperto leggendo gli Atti di Tremezzo delle belle pagine di Roberto Battaglia che, senza volere, descrivono il nostro disadattamento: non eravamo né reduci, né ex partigiani, né profughi, ma tutta queste cose insieme. C'era anche in noi quella frattura con la vita di prima e la ricerca dei pezzi perduti da rimettere insieme.[23]

La guerra con quello che essa ha comportato va considerata, quindi, come una autentica "formazione" per tutti coloro che l'avevano vissuta.

Si può trovare una eco di questo nelle parole autobiografiche dello stesso Montini, in un testo del 1952, dove si rintraccia proprio questa dimensione del sacrificio personale dell'impegno civile generoso, coperto dal pudore della memoria:

> In un tempo che ormai si allontana, di ansie e di dolori, nell'inverno tra il 1944 e il 1945, venne chiesto a un padre di famiglia se avesse voluto occuparsi di certi aiuti, di certe assistenze ai bambini e alle madri, proprio perché quest'uomo soffriva di essere stato violentemente distaccato dalla casa e dai figli al Nord, senza notizie da lunghi mesi […] ed avrebbe così potuto sollevare il proprio spirito, quasi ricongiungendolo ai suoi cari, se avesse preso a cuore tanti bimbi e madri nel bisogno, nella sofferenza, organizzando quegli aiuti che, per l'appunto, stavano per arrivare […] dalla America. Era la prima notizia dell'Unrra: erano gli aiuti ai bambini e alle madri di Roma e del Sud, che aprivano la speranza di un ricongiungimento della patria e portavano le nuove assistenze internazionali nel mondo sconvolto.[24]

Non è possibile comprendere il clima, le scelte, i contenuti portati avanti in quegli anni se non si colloca questo "doloroso tirocinio" che accomuna tutta la generazione degli artefici della ricostruzione: alle spalle c'era il dramma della guerra, del fascismo, davanti le speranze e le attese di una ricostruzione materiale e morale dell'Italia, con gli ancora giovani e fragili valori democratici da innestare e da fare crescere nel lacerato tessuto sociale della popolazione.

civile italiana e perciò negletti», in *Autobiografia di una Repubblica, le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 55-56.

23. Angela Zucconi*, Cinquant'anni nell'utopia, il resto nell'aldilà*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2000, p. 89.

24. Montini, *Prefazione*, p. XI.

3. *Lodovico Montini e il servizio sociale*

È in questo ambito di riferimento che si inserisce il punto di contatto non episodico o estemporaneo, ma convinto e puntualmente considerato, tra Lodovico Montini e il mondo del servizio sociale. Sono ancora le parole di Montini a chiarire il valore e la necessità di dotare la «nuova storia assistenziale» di una «metodologia propria», e di figure professionali che la sapessero inverare e trasfondere nelle istituzioni esistenti. Istituzioni anch'esse uscite fortemente malconce dal conflitto e bisognose di emanciparsi da un *modus operandi* burocratizzato e paternalistico. A tal proposito Montini scriveva: «Si delinea pertanto, nella nuova storia assistenziale, un libero ma concreto orientamento di tutti questi organismi con finalità di collaborazione, di integrazione e di progresso tecnico generale». È sempre Montini a riassumere quanto fatto dalla Amministrazione da lui presieduta:

> Su questa linea si può finalmente parlare di una formazione assistenziale che ha fatto oggetto di interventi diversi: si sono finanziate le scuole di servizio sociale, organizzati corsi ed erogate borse di studio per la preparazione tecnica del personale di assistenza; si va esperimentando il metodo del servizio sociale negli istituti di ricovero; si svolgono studi; si partecipa a congressi; si è in rapporti con gli organismi internazionali ecc.

A tutto questo va aggiunto il suo impegno personale di docente delle scuole di servizio sociale, di promotore della loro nascita, di relatore ai convegni e molto altro. Perché tutta questa attività? Conclude Montini:

> Tutto questo perché la nascente branca dell'assistenza – quale tipica funzione dello Stato solidale moderno – richiede più di ogni altra una metodologia propria; una metodologia nella quale ordinamento, organizzazione e atto assistenziale abbiano una sufficiente autonomia e interdipendenza e le prestazioni una base tecnica.[25]

In quegli anni il tema era questo: traghettare il paese da una deriva di dolore, povertà, arretratezza e autoritarismo a una sponda di sviluppo democratico, sociale e umano. Ma "chi" avrebbe fatto questo?

Negli ultimi anni la storia del servizio e dei suoi protagonisti è stata oggetto di studio e di ricerca storica.[26] Non sono isolate le pubblicazioni

25. Ivi, p. IX.

26. Si vedano, tra le altre, le pubblicazioni della collana Sostoss - Società per la Storia del Servizio Sociale: *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento*

che approfondiscono le fasi e i momenti di questa storia, di questa figura professionale che nel secondo dopoguerra è stata oggetto di attenzione e di aspettative che non si spiegherebbero altrimenti se non nelle condizioni dell'Italia di allora.[27]

La vicenda che si sviluppa in Italia attorno alla figura dell'assistente sociale e alla sua preparazione, infatti, si intrecciò fin dall'inizio con la storia dei primi passi dell'Italia repubblicana. Coincidenze di nomi e di ambienti impegnati nella vita politica e culturale non di rado sono gli stessi: Maria e Guido Calogero, Adriano Ossicini, Francesco Vito, Emilio Sereni, Adriano Olivetti, l'elenco è incompleto e si potrebbe continuare a lungo. Sta di fatto che da tanti ambienti della società civile l'intenso e acceso dibattito politico e sociale non era relegato a un dibattito di nicchia, tra esperti, ma al contrario si intrecciava con quello più generale relativo al processo di democratizzazione e modernizzazione dell'Italia.

Lodovico Montini, in questo senso, non rappresenta un'eccezione, e non a caso ognuna delle questioni, anche quelle più di dettaglio, relative allo sviluppo della figura dell'assistente sociale, trova in Montini una puntuale attenzione e conseguente attività di promozione. Numerosissimi sono i punti di contatto e di intervento da parte di Montini e dell'Aai da lui presieduta.[28]

Non è questa la sede per approfondire il ruolo e la struttura sui generis dell'Aai, basti dire che questa amministrazione, che tanto somigliava al suo presidente, si discostava decisamente dalla pachidermica burocrazia

fondativo del 1946. Saggi e testimonianze, a cura di Maria Stefani, Roma, Viella, 2012; *Idee e movimenti comunitari. Servizio sociale di comunità in Italia nel secondo dopoguerra*, a cura di Enrico Appetecchia, Roma, Viella, 2015; *Povertà, miseria e Servizio sociale. L'Inchiesta parlamentare del 1952*, a cura di Paolo Rossi, Roma, Viella, 2018; Rita Cutini, *Promuovere la democrazia*. *Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)*, Roma, Viella, 2018; *Immaginare il futuro. Servizio sociale di comunità e community development in Italia (1946-2017)*, a cura di Marilena Dellavalle e Elisabetta Vezzosi, Roma, Viella, 2018; *Le radici del welfare. La Prima Conferenza Internazionale di Servizio sociale (Parigi 1928)*, a cura di Marilena Dellavalle e Guido Melis, Roma, Viella, 2023.

27. Amos Chiabov, organizzatore e anima del convegno per Studi di assistenza sociale, tenutosi a Tremezzo (Como), sintetizza con queste parole le aspettative che la figura dell'assistente sociale suscitava nella fase delicata della ricostruzione e della democratizzazione del paese: «colui cioè che deve essere l'artefice della grande opera di risanamento sociale» (Amos Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del Convegno per Studi di assistenza sociale, Tremezzo, 16 settembre-6 ottobre 1946*, a cura di Michael Schapiro e Francesco Vito, Milano, Marzorati, 1947, p. 787).

28. Si rimanda anche alla testimonianza di Maria Lorenzoni Stefani in questo volume.

ministeriale che appariva all'indomani della Seconda guerra mondiale, una macchina farraginosa e inadatta alle sfide che uno Stato civile e progredito si trovava ad affrontare. L'organizzazione degli enti in Italia risentiva non solo dei danni dovuti alla guerra ma anche dell'impostazione paternalistica, fortemente burocratizzata e settoriale, che la rendeva non all'altezza dei compiti che la nuova stagione richiedeva.

Proprio l'Aai in quegli anni pubblicava una ricerca intitolata *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, nella quale censiva in Italia ben 23.000 enti. Lodovico Montini, nella *Prefazione* a questa pubblicazione, non proponeva un dicastero ma ribadiva tuttavia l'urgenza di un coordinamento attraverso un ente di diretta emanazione statale, e suggeriva che tale ente potesse essere l'Aai.[29] L'idea di Montini era che la funzione assistenziale fosse un elemento costitutivo dello Stato:

> Il settore assistenziale sarà una delle nuove branche della vita statale o della collettività, così come lo Stato ha una scuola, una polizia, una organizzazione sanitaria, una disciplina dell'industria e del commercio, ecc. Ma anche qui occorre dirlo subito (per evitare l'eredità infausta dei settori già burocratizzati), il settore assistenziale rifiuta di assumere la standardizzazione del dicastero quale fu concepito da quel diritto pubblico che faceva di tutti i settori della attività statale un unico sistema amministrativo, con una sola fisionomia sociale e politica. Bisogna rompere questo incantesimo pseudo liberale.[30]

Montini vedeva le scuole di servizio sociale inserite organicamente nel «moderno ordinamento assistenziale in Italia».

> E quali sono i rapporti fondamentali che stabiliranno la base naturale di un moderno ordinamento assistenziale in Italia, su cui si assiderà la funzione pubblicistica dello Stato? Anzitutto una preparazione professionale per l'as-

29. Si veda la *Prefazione* di Montini a *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, a cura di Vittorio Torri, con la consulenza di Maria Cao Pinna e Fabio Fiorentino, Roma, Aai, 1953.

30. Lodovico Montini, *Prefazione*, in Gordon Hamilton, *Teoria e pratica del servizio sociale*, Firenze, Editrice Universitaria, 1953, p. VIII. Si legge anche: «Confesso che di fronte al largo strato di miseria ancora esistente in Italia, pare quasi un'affettazione introdurre la discussione sull'esame "del caso", sul "colloquio" coll'assistito, e sulle sfumature dei rapporti su presunti bisogni psichici di alcuni pazienti e le abilità professionali di gente che fa il mestiere lucroso del Servizio sociale d'alta classe! Se non ci occuperemo prima del misero affamato, ignudo, costretto in stamberghe o in tuguri. Noi costruiremo sulla rena le organizzazioni di un *servizio sociale per psicopatici di lusso»* (ivi, p. X, le virgolette e il corsivo sono originali del testo).

sistenza, con conseguente esercizio tecnico-professionale dell'assistenza in qualsiasi campo ove di assistenza si voglia parlare, il che significa la presenza di persone che abbiano la qualifica necessaria per l'attività assistenziale, ovunque esista o si crei una coscienza assistenziale.[31]

L'Aai voleva, forse, iniziare questo coordinamento tecnico didattico delle scuole, in sintonia con un disegno più largo relativo all'architettura assistenziale avanzata, di cui – secondo Montini – l'Italia doveva necessariamente dotarsi. Questo disegno non ebbe seguito: non nacque il temuto "Ministero dell'assistenza", non ci fu neanche il tentativo di una razionalizzazione e di un coordinamento come auspicato dall'Aai. Il dibattito sulla riforma dell'assistenza in Italia, che ha visto solo nel 2000 l'emanazione di una legge quadro, porta con sé la stratificazione di difficoltà e contrapposizioni storiche.

4. *Lo sviluppo del servizio sociale professionale in Italia*

Nel marzo 1947, in piena crisi alimentare postbellica, l'Aai approvò un programma di finanziamento per le scuole di servizio sociale.[32] Elaborato dal Comitato di controllo del Fondo lire il progetto educativo aveva come obiettivo fondamentale la preparazione di un «nuovo corpo di lavoratori sociali» che avrebbero dovuto diventare – secondo le parole del documento stesso – «il perno dell'attività dedicata all'opera di riabilitazione e ricostruzione del Paese».

La consistente cifra, stanziata per il quinquennio 1947-1952, era di 440.450.000 lire e il progetto che intendeva realizzare era articolato in due parti: la prima destinava circa 260 milioni alla gestione diretta delle scuole (stipendi docenti, tirocini, biblioteche, borse di studio) mentre la seconda parte, di 180 milioni, avrebbe dovuto promuovere l'assunzione degli assistenti sociali diplomati negli enti esistenti. Questa seconda parte non fu utilizzata per lo scopo originario e i fondi residui, dal 1954, vennero reindirizzati per i programmi di assistenza tecnica alle scuole.

Tra gli elementi di novità che caratterizzano l'impostazione del Progetto educativo, un aspetto di particolare rilievo riguarda il principio di autonomia e pluralismo che il programma riconosce come condizione a

31. *Ibidem*.

32. Verbale XVII riunione Comitato di controllo Fondo lire, 29 marzo 1947, Acs, Mi, Aai, b. 48; cfr. anche Preventivo programma educativo, Acs, Mi, Aai, b. 61.

priori. Il documento afferma esplicitamente che i fondi saranno destinati alle scuole esistenti o in via di costituzione, rispettando «la loro libertà di costituzione e la privata iniziativa». Si sottolinea questo elemento perché nel clima politico del 1947 le scuole italiane nascevano da realtà molto diverse tra loro – c'erano quelle cattoliche confessionali dell'Onarmo (Opera nazionale assistenza religiosa morale operai), quelle laiche dell'Unsas (Scuola nazionale per assistenti sociali), quelle di ispirazione cattolica non confessionale dell'Ensiss (Ente nazionale scuole italiane servizio sociale), alcune considerate comuniste, altre libere o di stampo conservatore –, e l'Aai le finanziò tutte, senza imporre un modello culturale o politico.

Nel primo anno, 1947-1948, il programma sostenne nove scuole: quattro in Roma, due in Milano, una ciascuna in Torino, Trento e Palermo. Per molte di esse il contributo Aai era l'unica fonte certa e stabile di finanziamento. Nell'anno successivo (1948-1949) le scuole salirono a undici, mentre nell'anno 1951-1952 a quattordici. Come notava Giorgio Molino – collaboratore di Montini – nel suo appunto del luglio 1950, il programma aveva assolto «principalmente una funzione di sostentamento della vita delle scuole e di divulgazione di questi nuovi studi»: senza i contributi Aai alcune scuole avrebbero chiuso, altre non sarebbero mai nate. Il Progetto educativo rappresenta la traduzione concreta della visione di Montini di un'assistenza come funzione essenziale dello Stato democratico.

Ma le attività di Montini non si esauriscono con il progetto educativo. Grazie ancora alla testimonianza di Giorgio Cigliana ne abbiamo un elenco ancorché non esaustivo:

> L'Aai consentì con i propri finanziamenti il nascere e lo svilupparsi delle prime Scuole di Servizio Sociale, alleviandone le difficoltà economiche e di prestigio in cui vivevano (ai margini del tradizionale mondo universitario), favorendo l'utilizzazione dei diplomati da parte della stessa Aai, dell'Unrra CASAS, dei centri sociali, dei focolari per disadattati, dell'organizzazione penitenziaria e delle amministrazioni locali. Ma soprattutto, per moltissimi anni, l'Aai alimentò le Scuole del Servizio Sociale con una ricca e continua produzione di pubblicazioni scientifiche e didattiche che contribuirono a diffondere le tecniche anglosassoni di servizio sociale (case work, group work, community work) e a favorire (anche attraverso gli intensi scambi internazionali) il rapido raggiungimento di elevati standard qualitativi. L'Aai, inoltre, organizzò e finanziò una partecipazione qualificata dell'Italia alle "Settimane internazionali di Servizio Sociale", contribuendo in tal modo a fare acquisire al nostro Paese, su questi temi, un riconosciuto prestigio internazionale.

> Una analoga attenzione ai problemi della qualità e professionalità del servizio fu riservata alle istituzioni di ricovero (per l'infanzia e per gli anziani), ai refettori scolastici, alle colonie estive. Gli aiuti materiali furono sempre subordinati alla rispondenza a standard adeguati e controllabili. E la preparazione del personale fu stimolata con contribuzioni finanziarie e con l'organizzazione diretta di corsi di formazione e di colonie scuola.
> Ancora più rilevante fu il contributo dell'Aai al processo di deistituzionalizzazione per i minori, gli anziani, gli handicappati, favorendo lo sviluppo dell'assistenza domiciliare, dei centri diurni di accoglienza, dei consultori, della integrazione scolastica dei bambini con handicap. E ciò fu fatto in anni nei quali questi indirizzi incontravano forti opposizioni di principio (e qualche volta di interesse).[33]

5. *«La politica è la ragione del mio parlare a voi. Mia esperienza e mio impegno è l'azione»*

C'è un ultimo e significativo punto di contatto che accomuna la generazione degli artefici della ricostruzione – e quindi Lodovico Montini – e i pionieri del servizio sociale e tanti altri che prodigarono il loro impegno civile per risollevare l'Italia.

Lavorare per gli altri, risollevare il paese partendo dalle persone, aveva, negli anni del secondo dopoguerra, una grande pregnanza politica, culturale, ideale, esistenziale, si potrebbe dire vitale. Oltre a quello che Lodovico Montini ha detto e fatto concretamente per aiutare lo sviluppo della professione degli assistenti sociali in Italia, c'è qualcosa di più esistenziale, vorrei dire filosofico, che lega in quegli anni la figura di questo cristiano e politico e i protagonisti del servizio sociale di ieri e di oggi.

Nel libro che contiene gli scritti e gli appunti di Lodovico Montini, come una sorta di dedica rivolta a chi prenderà in mano il volume troviamo questa bella citazione in esergo che riassume più di ogni altra l'opera di Montini: «La politica è la ragione del mio parlare a voi. Mia esperienza e mio impegno è l'azione».[34] Impegno, azione, sono parole chiave per capire il pensiero e l'opera di Lodovico Montini. Si intravedono i riferimenti culturali che sono sottesi e che orientavano la riflessione politica e culturale della classe politica cattolica di allora. Ad esempio, non può sfuggire la

33. Cigliana, *Una testimonianza: nell'AAI*, p. 18.
34. Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca*, esergo s.n.p.

sintonia con le riflessioni di Emanuel Mounier riguardo al concetto di impegno, di *engagement*, centrale quando scrive: «che l'esistenza sia azione […] è una delle intuizioni basilari del pensiero contemporaneo. Se ad alcuni ripugna introdurre l'azione nel pensiero e nella più alta vita dello spirito, è perché essi ne hanno […] una nozione abbastanza confusa».[35]

La «Cultura dell'Impegno» non era appannaggio di una parte politica e sociale ma era un fatto generazionale. Elio Vittorini, in articolo apparso nel 1945, intitolato *Una nuova cultura*, scrive:

> Potremo mai avere una cultura che sappia proteggere l'uomo dalle sofferenze invece di limitarsi a consolarlo? Una cultura che le impedisca, che le scongiuri, che aiuti a eliminare lo sfruttamento e la schiavitù, e a vincere il bisogno […]. Io mi rivolgo a tutti gli intellettuali italiani che hanno conosciuto il fascismo. Non ai marxisti soltanto, ma anche agli idealisti, anche ai cattolici, anche ai mistici. Vi sono ragioni dell'idealismo o del cattolicesimo che si oppongono alla trasformazione della cultura in una cultura capace di lottare contro la fame e le sofferenze?[36]

Insomma, una cultura capace di azione, e di una azione che diventa cultura, che diventa politica, che diventa intervento sociale, che concretizza i valori. Una cultura che diventa azione.

L'agire, l'azione, che i protagonisti della ricostruzione incarnavano in modo esemplare, era la cifra dell'impegno civile di tutta una generazione. L'opera di Montini è stata attraversata da una grande passione civile e forse se l'Italia oggi è quella che conosciamo è anche grazie a figure che hanno saputo immaginare, quando l'Italia, «mutilata», era solo un mucchio di rovine, una «vita libera», democratica e pacificata, nel «centro del Mediterraneo».[37]

35. E poi Mounier conclude: «Ciò posto quel che non agisce non è. Che cosa chiediamo all'azione? Di modificare la realtà esteriore, di formarci, di avvicinarci agli uomini di arricchire il nostro universo di valori», in Emanuel Mounier, *Il Personalismo*, Roma, Ave, 1964, p. 121.

36. Elio Vittorini, *Una nuova cultura*, in «Il Politecnico», 29 settembre 1945.

37. Montini, *Prefazione*, p. VI.

Giacomo Canepa

Lodovico Montini e il nesso tra assistenza e sviluppo economico (1947-1961)*

Nell'aprile 1955, in una lettera diretta ad Antonio Bardoscia, segretario del Comitato nazionale per la produttività, Lodovico Montini tratteggiò gli sviluppi del settore assistenziale che immaginava nell'immediato futuro: l'assistenza, anziché un'erogazione indiscriminata di infimi sussidi di sostegno economico – reputati causa di dipendenza politica e sociale – doveva diventare «un capitolo della politica della produttività e della politica economica».[1] La lettera rappresentava un tentativo di abboccamento con quegli indirizzi che guardando al modello statunitense intendevano, in contrapposizione alla scarsa capacità di innovazione e sviluppo del sistema produttivo, avviare un rapido processo di modernizzazione che avrebbe dovuto condurre anche alla stabilizzazione politica e alla marginalizzazione delle sinistre.[2] Non senza originalità, Montini provava a perorare quella causa dell'assistenza che faticosamente, per le limitate disponibilità finanziarie ma soprattutto per le ostilità incontrate in sede politica, ave-

Funded by the European Union

* Questa ricerca rientra nell'ambito di un progetto che ha ricevuto finanziamenti dal programma di ricerca e innovazione Horizon Europe dell'Unione Europea nell'ambito del grant agreement Marie Sklodowska-Curie n. 101152780 — SPADE — HORIZON-MSCA-2023-PF-01. DOI: https://doi.org/10.3030/101152780. Le opinioni espresse appartengono tuttavia al solo autore e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea. Né l'Unione europea né l'amministrazione erogatrice possono esserne ritenute responsabili.

1. Acs, Aai, Segreteria e presidenza (Sp), b. 106, Lodovico Montini a Antonio Bardoscia, Comitato nazionale produttività, 30 aprile 1955, p. 2.

2. Sul Comitato nazionale per la produttività, istituito nel 1950 presso la Presidenza del Consiglio, e i relativi indirizzi programmatici, cfr. Pier Paolo D'Attorre, *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti Erp e politiche della produttività negli anni cinquanta*, in «Quaderni storici», 58/1 (1985), pp. 65-68.

va difeso nel decennio precedente e avrebbe continuato a difendere fino alla regionalizzazione all'inizio degli anni Settanta. La logica argomentativa del presidente dell'Aai intendeva dimostrare che interventi di tipo assistenziale rappresentavano tasselli ineludibili del processo di sviluppo economico. Montini non mirava soltanto a salvaguardare e accrescere le risorse finanziarie necessarie alle attività dell'Aai: promuoveva, infatti, una riflessione teorica che presentava l'assistenza come un «fattore correttivo o suppletivo dei calcoli e delle azioni produttive» che talora assurgeva «all'importanza di fattore pregiudizievole indispensabile».[3]

La costante perorazione di Montini per legittimare il ruolo dell'assistenza rispetto alle priorità via via individuate dalle politiche economiche non era disgiunta dalle riflessioni sulla riforma del settore. Gli studi degli ultimi decenni hanno efficacemente delineato il contributo di Montini allo sviluppo del servizio sociale italiano[4] e il ruolo che l'Aai giocò nella trasformazione di un sistema assistenziale che – come avevano notato gli osservatori stranieri nell'immediato dopoguerra – si presentava come privo sia di standard operativi sia di un programma definito di responsabilità governativa.[5] Questo processo di professionalizzazione e modernizzazione si collocava, tuttavia, in un contesto di riflessione e discussione sulla ricostruzione e sullo sviluppo economico del paese. In tal senso questo contributo intende indagare come si sia definito il rapporto tra l'assistenza e lo sviluppo economico tanto nel discorso pubblico di Lodovico Montini quanto nella sua azione alla guida dell'Aai. Questo rapporto costituisce soltanto uno degli elementi che incalzavano una riforma del settore assistenziale e soltanto uno degli aspetti di quelle circolazioni di saperi, modelli ed esperienze che Montini e l'Aai si impegnarono a promuovere, in particolar modo attraverso i programmi di assistenza tecnica. Si tratta, tuttavia, tanto di un nesso ricorrente nel pensiero e nelle attività di Montini, quanto di un prisma analitico utile a comprendere alcuni temi più ampi: la legittimazione, il contenuto e i limiti dell'intervento

3. Acs, Aai, Sp, b. 106, Lodovico Montini a Antonio Bardoscia, p. 1.

4. Tra le numerose pubblicazioni, cfr. soprattutto Alberto Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico», 1-2 (2013), pp. 9-26; Rita Cutini, *Promuovere la democrazia. Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)*, Roma, Viella, 2018.

5. Silvia Inaudi, *Social Welfare in Italy between the Postwar Period and the Cold War: The Circulation of Knowledge and Transnational Models*, in *Welfare States and Democracies. A Multi-Voice Dialogue*, a cura di Ilaria Pavan e Irene Stolzi, Roma, Viella, 2025, pp. 37-54.

pubblico nelle economie politiche della Dc;[6] gli obiettivi dell'assistenza e la sua collocazione istituzionale rispetto agli altri settori dell'edificio, allora in costruzione, dello Stato sociale;[7] il ruolo che il *welfare* era chiamato a giocare nel governo e nel superamento degli squilibri territoriali italiani.

La storiografia e gli studi politologici si sono a lungo interrogati sulle ragioni della forte crescita della spesa sociale nel secondo dopoguerra: il *welfare state* era funzionale ai processi di industrializzazione (garantendo la riproduzione della forza lavoro o il consenso rispetto ai sistemi politici e di produzione) oppure rappresentava un sottoprodotto delle mutate relazioni di potere dei paesi occidentali, dove sindacati e partiti di sinistra avevano guadagnato una crescente influenza?[8] L'obiettivo di questo contributo è più limitato, mirando a comprendere in quale misura le iniziative portate avanti dalla leadership democristiana dell'Aai in un settore del *welfare* non direttamente legato al sistema produttivo, come l'assistenza, siano state presentate come collegate agli obiettivi di sviluppo economico. Gli interventi di Montini, gli articoli pubblicati sulla rivista dell'Aai «Assistenza d'Oggi*»,* e la documentazione conservata presso l'Archivio centrale dello Stato evidenziano come tra l'immediato dopoguerra e la metà degli anni Sessanta entrambi i termini dell'equazione (l'assistenza e lo sviluppo economico) siano stati oggetto di dibattiti terminologici sul loro significato e il loro contenuto. Questi dibattiti rimandavano alla valutazione delle caratteristiche del benessere, all'individuazione delle finalità del sistema socio-economico e alla definizione dei limiti dell'intervento pubblico: l'assistenza poteva rappresentare un balsamo spalmato sulle ferite della società, comprese quelle derivanti dall'accelerato processo di modernizzazione, oppure integrarsi come fattore nella strategia di sviluppo e nelle politiche economiche promosse dalla classe dirigente democristiana, centrate intorno all'integrazione dell'Italia nei mercati internazionali e fondate, fino agli anni Sessanta, sugli alti tassi di investimento del

6. Cfr. Francesco Tacchi, *L'economia dei gesuiti. «La Civiltà cattolica», «Aggiornamenti sociali» e la questione dell'intervento pubblico nel secondo dopoguerra (1945-1962)*, in «Rivista di storia della Chiesa in Italia», 1 (2025), pp. 109-150; Giacomo Canepa, *Yesterday's Charity, Today's Justice? Catholics and the Right to Assistance in Postwar Italy*, in *Welfare States and Democracies*, pp. 13-36.

7. Cfr. Chiara Giorgi, Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021.

8. Nell'ampia bibliografia si rimanda a Jens Alber, *Alcune cause e conseguenze della espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa occidentale: 1949-1977*, in «Stato e mercato», 7 (1983), pp. 89-137.

capitale, sulla disponibilità di manodopera a basso costo, sul contenimento dei salari e delle prestazioni dello stato sociale, nonché sull'intervento pubblico nell'economia attraverso il sistema degli enti pubblici autonomi. Indagare le modalità con cui questa classe dirigente ha guardato alla relazione tra la spesa sociale e lo sviluppo significa anche, in questo senso, analizzare l'inserimento dell'Italia nelle circolazioni dei principi del New Deal, che ne aveva fatto un cardine dell'espansione del ruolo dello Stato, nonché nel paradigma dello sviluppo che si stava propagando a livello internazionale nel secondo dopoguerra.[9] Alcuni recenti studi hanno mostrato come la logica dell'investimento sociale – promossa dalla terza via laburista negli anni Novanta come principio di legittimazione del *welfare state* e come criterio orientativo di riforme che si presentavano in contrapposizione tanto ai tagli thatcheriani quanto alla supposta passività indotta dalla rete di sicurezza sociale del trentennio glorioso – trovi una sua genealogia nelle logiche produttiviste che hanno contribuito a strutturare le politiche del secondo dopoguerra.[10] Se il concetto di «capitale umano» si affermò solo alla fine degli anni Cinquanta,[11] nel mondo anglosassone il dibattito in materia era iniziato nel primo dopoguerra. In Italia, attraverso la lettura di Arthur Cecil Pigou, alcuni settori del mondo cattolico si erano avvicinati all'idea di una pianificazione economica che distinguesse la massimizzazione della produzione dalla sua utilità sociale di più lungo periodo,[12] mentre le riflessioni sul «fattore umano» – con aperture a discipline come la psicologia del lavoro e la sociologia del lavoro – stimolavano lo sviluppo dei servizi assistenziali di fabbrica con il doppio scopo dell'incremento della produttività e della pacificazione sociale.[13]

L'economia di queste brevi note rende impossibile analizzare sistematicamente l'evoluzione delle posizioni di Lodovico Montini e l'insieme delle attività dell'Aai. Questo primo provvisorio carotaggio si sofferma su

9. Michele Alacevich, Mattia Granata, *Sviluppo e istruzione. Ocse e Sud Europa nel Progetto regionale mediterraneo*, in «Contemporanea», 2 (2019), pp. 225-256.

10. Paul Smyth, Christopher Deeming, *The 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A Longue Durée Perspective*, in «Social Policy & Administration», 6 (2016), pp. 673-690.

11. Nella genealogia proposta da Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 225-239, il termine emerge prima con Theodore Schultz e Gary Becker.

12. Alessandro Angelo Persico, *Il Codice di Camaldoli: la DC e la ricerca della "terza via" tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Guerini, 2014, pp. 22-24.

13. Daniele Franco, *Studiare l'impresa: il «fattore umano» e le origini della sociologia industriale in Italia e in Francia (1950-1962)*, in «Imprese e storia», 39 (2010), pp. 67-91; Andrea Umberto Gritti, *Una comunità immaginata. Human relations e identità aziendale alla Falck negli anni Cinquanta*, in «Italia Contemporanea», 284 (2017), pp. 237-264.

un momento chiave: gli anni Cinquanta, quando l'obiettivo della promozione di un circolo virtuoso di sviluppo si intrecciò con il problema delle sacche di sottosviluppo persistenti all'interno del continente europeo. Alla fine del decennio, l'Aai avviò specifici programmi nel Mezzogiorno, che tentando di inserire l'assistenza nella politica economica posero le premesse della successiva partecipazione dell'organismo alla breve e frammentata stagione della programmazione.

1. *L'assistenza nella ricostruzione*

La trasformazione dell'originaria delegazione della Presidenza del Consiglio per i rapporti con l'Unrra, nata come provvisoria, nella nuova Aai, nel settembre 1947, avvenne in un contesto politico che muoveva verso la riduzione dell'intervento assistenziale. Lo status dell'Aai restò precario: nei decenni successivi si susseguirono regolarmente i tentativi di abolire un'amministrazione atipica per il suo posizionamento istituzionale e per la combinazione della finalità di «materiale distribuzione dei propri soccorsi» con il compito di esercitare «una vera e propria funzione assistenziale preoccupandosi di studiare i principali problemi dell'assistenza».[14] Critiche non mancavano anche dallo stesso campo cattolico: Montini doveva sviluppare specifiche strategie di legittimazione capaci di giustificare l'intervento assistenziale dell'Aai.

L'avvicinamento al nesso tra politiche assistenziali e politiche economiche avvenne sulla base di queste esigenze. Determinante fu, in particolare, il ruolo di collegamento con le istituzioni internazionali che corrispondeva, oltre che ai compiti originari dell'Aai, alla funzione che Montini le aveva attribuito nel campo assistenziale – ben distante dall'esercizio di attività dirette –, e all'obiettivo di dare «sufficiente autonomia e interdipendenza» alle organizzazioni private operanti nel campo e «una base tecnica» alle prestazioni che esse offrivano.[15] «Al crocevia tra azione diplomatica in campo internazionale ed elaborazione nazionale dei percorsi di ricostruzione sul piano

14. Acs, Aai, Sp, b. 105, *Brevi considerazioni sui programmi di assistenza dell'Aai*, Lodovico Montini a Goffredo Romolotti, 22 settembre 1947.

15. Lodovico Montini, *Prefazione*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, A.BE.T.E., 1952, p. IX.

dell'assistenza alla popolazione e alla ripresa produttiva»,[16] l'Aai individuò nella promozione di concetti e metodologie che circolavano nel contesto internazionale la via più semplice per quella riforma del sistema assistenziale di cui funzionari e operatori percepivano l'assoluta necessità.

Nell'immediato dopoguerra, l'Aai si confrontò con gli interventi dell'Unrra, incardinati intorno alla nozione di *rehabilitation*, che doveva rappresentare un ponte tra il più generico *relief*, cioè il programma di invio di aiuti alimentari, di vestiti e di prodotti sanitari, e i più ampi compiti di ricostruzione, che dovevano restare al di fuori dei compiti dell'organizzazione. Il termine, che durante il convegno di Tremezzo, nel 1946, venne individuato dal Ministero per l'assistenza postbellica (Mapb) come un possibile catalizzatore del rinnovamento dei principi e delle forme del sistema assistenziale italiano,[17] non era disgiunto da finalità produttivistiche: definendosi come il «processo più completo di riacquisizione delle forze e delle capacità, individuali e collettive»,[18] la nozione, sulla scia dell'esperienza newdealista, poteva, da un lato, includere interventi di sviluppo economico – come l'introduzione di nuove tecniche al servizio della ripresa dell'attività produttiva e dei servizi sanitari – educativi e assistenziali; d'altra parte rinviava alla formazione di individui autosufficienti, fiduciosi nell'avvenire, perfettamente integrati nel tessuto socio-economico e capaci, attraverso il lavoro, di contribuire al benessere generale della collettività. Saldandosi con l'orientamento e la selezione professionale, la riabilitazione rappresentava un'operazione di ingegneria sociale sui caratteri psicologici e le dinamiche sociali della popolazione.

La duttilità della nozione permetteva la sua integrazione in diversi progetti politici. L'Aai smorzò una componente della riabilitazione che era stata importante per il Mapb (la costruzione della cittadinanza) ma continuò a servirsi del termine per legittimare l'intervento assistenziale e soprattutto per stimolare la maturazione di un mondo cattolico che, ignorando le metodologie più moderne, rischiava di perdere le tradizionali po-

16. Andrea Ciampani, *La Costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002, pp. 103-152: 115.

17. Giacomo Canepa, *Riabilitare gli italiani. Politiche dell'assistenza post-bellica e costruzione della cittadinanza*, Roma, Viella, 2024.

18. Silvia Salvatici, *Senza casa e senza paese: profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 195.

sizioni di avanguardia nel campo sociale. Dal riconoscimento della novità per la nuova democrazia repubblicana del «lavoro di cura e riabilitazione dell'individuo»[19] dipendeva per Montini la necessità di creare

> una macchina destinata a sollevare durevolmente e efficacemente i bisogni dei più indigenti tendendo insomma a creare qualcosa che riuscisse a trascendere il limitato periodo Unrra e potesse essere in un secondo tempo assorbito tra le normali attività dello Stato.[20]

La ricostruzione non poteva prescindere dalla continuazione dello sforzo assistenziale, tenendo

> chiaramente distinta l'attività assistenziale dell'Unrra dal complesso di attività economico finanziarie a cui l'opera dell'Unrra si riallaccia in ogni paese dove essa ha operato in larga misura come in Italia. L'attività assistenziale dovrà continuare su di un indirizzo ben più ampio di quello dell'anteguerra; essa è destinata a costituire la premessa essenziale della politica economica del paese, anche se gli organi finanziari debbono operare in un campo diverso da quello assistenziale.[21]

Questa prospettiva permette di comprendere gli sforzi di Montini che dopo il 1947 dovette impegnarsi per sottrarre risorse alle mire dei dicasteri economici che intendevano destinarle alla ricostruzione dell'apparato produttivo e al risanamento del bilancio pubblico. In occasione del piano Aid from the United States of America (Ausa), firmato nel luglio del 1947, Montini poté far leva sulla controparte americana che richiedendo «un programma statale unificato e coordinato» avvertì come la ripresa della nazione avesse «per presupposto la ripresa dei suoi cittadini non meno che la ripresa dell'industria e dell'agricoltura».[22] I successivi tentativi di Montini per destinare le merci gratuite all'assistenza delle componenti più povere della popolazione[23] – prima l'accordo Interim Aid, poi il piano Marshall[24] – si infransero con la priorità data alla ricostruzione economica

19. Lodovico Montini, *Presentazione. Lo stato attuale del servizio sociale in Italia e i suoi orientamenti futuri*, in «Assistenza d'Oggi», 3 (1950), p. 4.

20. Acs, Aai, Sp, b. 181, *Promemoria*, s.d. [ma 1947].

21. Ivi, *Rapporto sulla partecipazione della rappresentanza del governo italiano alla V sessione del Consiglio dell'Unrra Ginevra*, 5-16 agosto 1946.

22. Acs, Presidenza del Consiglio dei ministri, Gab., 1948-50, cat. 1.5.1.13078, Ezio Vigorelli, *Note per un piano di sicurezza sociale*, s.d.

23. Acs, Aai, Sp, b. 207, *Verbale della riunione*, 28 maggio 1948.

24. Ciampani, *La Costituzione dell'AAI*, pp. 113-114, 133-138.

e le indicazioni degli stessi statunitensi, sempre più perplessi di fronte al caotico stato dell'assistenza in Italia. L'Aai dovette perciò limitarsi a gestire i programmi finanziati dai fondi di contropartita Unrra e i saldi del Fondo lire Ausa, individuando categorie e settori specifici di intervento: lasciando da parte altre «forme di assistenza (ai disoccupati, ai malati, ai colpiti dalla guerra, ecc.)» che si inserivano «più nel sistema economico che in quello assistenziale». Montini indirizzò, per esempio, gli sforzi verso l'infanzia nella misura in cui influenzava l'intera società, trovandosi al crocevia dei discorsi sulla prevenzione dell'inabilità al lavoro, sulla protezione sanitaria e sulla tutela della famiglia come unità naturale. Montini non si limitava a richiamare il ruolo politico dell'intervento dell'Aai a sostegno delle istituzioni di assistenza esistenti ma evocava anche precise ricadute economiche nel futuro: «la realtà dei bisogni delle istituzioni (specialmente per la fanciullezza e la vecchiaia) è», evidenziò, «qualcosa che preme sull'economia, influenzandola direttamente o indirettamente, ma in modo assai più rilevante in Italia che altrove».[25] Da un lato, lo sviluppo della capacità produttiva del paese era «strettamente condizionato a certe necessità primordiali della popolazione».[26] Dall'altro, il coordinamento dell'assistenza e la razionalizzazione degli interventi si qualificavano come fondamentali per il rilancio dell'economia e la concentrazione delle risorse sulla capacità produttiva.

Il carattere «squisitamente educativo e rieducativo in senso sociale» dell'assistenza sociale veniva così contrapposto al contenuto «eccessivamente economicistico, frammentario e elemosiniero» dell'assistenza pubblica tradizionale, «priva di efficacia sociale» e destinata a perdere importanza in un'Italia in via di uscita dalle difficoltà del periodo postbellico. Soltanto quando questi bisogni fossero diventati marginali e lo Stato avesse potuto limitarsi «a coordinare e controllare» si sarebbe posta la possibilità di una riforma del sistema assistenziale.[27] Ciò equivaleva anche a dire, secondo una linea che combaciava con quella degasperiana: prima lo sviluppo economico, poi le riforme, da preparare attraverso approfonditi studi e sperimentazioni. In quest'ottica è possibile leggere la creazione del-

25. Acs, Aai, Sp, b. 207, Lodovico Montini a James Zellerbach, 30 novembre 1948.

26. Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti di Lodovico Montini*, Firenze, Vallecchi, 1971, p. 27.

27. Acs, Aai, Sp, b. 186, Montini, *Osservazioni sul progetto di unificazione della assistenza*, 22 ottobre 1948, p. 3.

la rivista dell'Aai «Assistenza d'Oggi», il cui discorso si opponeva tanto ai progetti social-democratici imperniati sulla creazione di un Ministero della sicurezza sociale quanto a chi, all'interno della Dc, intendeva chiudere la parentesi postbellica, ridurre il ruolo dello Stato e lasciare nelle mani dei privati l'intervento nel settore assistenziale.

2. *Dalla funzione compensatoria a quella integrativa*

La riflessione sull'arretratezza del sistema assistenziale, sul mancato coordinamento delle variegate iniziative e sulla scarsa qualificazione del personale, fu all'origine della proposta montiniana di una Commissione di inchiesta parlamentare, che si concretizzò nel 1951 con il fondamentale appoggio dei social-democratici. I numerosi studi che hanno ricostruito i lavori della Commissione di inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla permettono di comprendere in quale modo la classe dirigente del dopoguerra abbia guardato al nesso tra povertà e sviluppo.

La miseria indicava un deficit di cittadinanza, nella misura in cui dalla mancata garanzia del diritto alla vita dipendeva una condizione di minorità nella vita sociale. Dall'estraneità rispetto ai consumi ordinari derivava uno stato di apatia che diventava opposizione passiva di fronte a qualsiasi iniziativa di cambiamento. In questo senso, la miseria non rappresentava una questione atavica e astorica, ma era legata a precise condizioni economiche del paese. La strada maestra per ridurla, una volta individuato il problema fondamentale italiano nello squilibrio tra potenzialità demografiche ed economiche, era lo sviluppo: l'occupazione, gli investimenti e la crescita della produttività. Il caso italiano si caratterizzava tuttavia per le profonde diversità di sviluppo economico e sociale tra le regioni. I bisogni in materia di *welfare* erano relativi: in una situazione depressa, come nel Mezzogiorno, era sufficiente assicurare il minimo vitale, mentre una società dinamica creava automaticamente una «pressione per un miglioramento delle proprie condizioni generali e per un elevamento del proprio tenore di vita».[28] L'espansione delle politiche previdenziali e assistenziali doveva essere graduale, rispondendo ai bisogni che sorgevano nella società. Succedaneo della previdenza e della riduzione degli squilibri nei livelli di accesso ai

28. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. 1, p. 62.

beni di consumo, l'assistenza necessitava di prudenti riforme. Se la povertà era condizionata dal reddito nazionale complessivo disponibile, la miseria era intollerabile: l'obiettivo immediato era la garanzia a tutti i cittadini del minimo vitale, mentre il miglioramento di questa soglia era rinviato alla dinamica di crescita interna al sistema economico.

La Commissione della miseria e Montini in prima persona non prospettavano, però, una futura eliminazione dell'assistenza. In primo luogo, lo sviluppo economico non avrebbe mai completamente eliminato i problemi socio-economici. Avrebbe inoltre richiesto interventi assistenziali che permettessero a una porzione più ampia possibile della popolazione di beneficiarne. Infine, avrebbe lasciato inalterati bisogni sociali che richiedevano interventi di tipo riabilitativo. L'intervento assistenziale, in questa prospettiva, doveva individuare il lato debole del circolo vizioso della miseria in cui stagnava «la vita sociale, culturale e economica delle popolazioni»: a seconda degli individui poteva trattarsi di quello morale, quello sociale, quello economico, quello sanitario. Il programma di «riabilitazione» delineava per il servizio sociale un campo d'azione molto ampio: si trattava di «creare nuove utilità per i bisognosi entro i limiti delle possibilità ambientali e dell'attuale struttura sociale»[29] con l'obiettivo di far rientrare i beneficiari nella normalità della vita sociale e farli fuoriuscire dall'assistenza generica.

La Commissione d'inchiesta sulla miseria – come ha mostrato la storiografia – non ebbe immediati effetti legislativi. Contribuì, tuttavia, a modificare gli equilibri tra i vari attori istituzionali e privati che negli anni precedenti si erano affrontati intorno alla questione delle riforme e del coordinamento del sistema assistenziale, qualificando in particolare l'Aai come l'unico interlocutore credibile per il mondo cattolico. Sul piano teorico, la Commissione aprì, conformemente ai progetti di Montini, uno spazio di riflessione sul ruolo dell'assistenza come intervento distinto ma integrato nel sistema di protezione sociale. Affermando la necessità di concretare in strutture giuridiche che stimolassero e regolassero il «dovere religioso, morale e sociale di assistere i fratelli», da sostituire al paternalismo che si esercitava come dovere generico di una classe verso l'altra, il presidente dell'Aai sanciva che l'assistenza non rappresentava un relitto del passato, ma un elemento costitutivo della «nuova comunità democratica moderna».[30] Per Montini, infatti, il fine primario dello Stato era, infatti, non

29. Ivi, vol. 4, p. 54.
30. Lodovico Montini, *Presentazione*, ivi, vol. XIII, p. XIII-XIV.

tanto «la realizzazione di un ordinamento che garantisca a ognuno la sufficiente garanzia di stabilità nel godimento dei beni umani e sociali» (la sicurezza sociale proposta dalla social-democrazia) quanto «l'organizzazione di un sistema di giustizia tale da realizzare in concreto il perfezionamento sempre maggiore della personalità umana nella comune convivenza».[31] La riforma del settore sarebbe stata possibile soltanto quando esso fosse stato ricondotto «entro i suoi naturali confini», cioè da un lato l'assistenza economica agli inabili al lavoro, senza dover rimediare alle lacune del sistema previdenziale, e dall'altro «servizi necessari per lo sviluppo sociale di tutta la popolazione»[32] che rendessero l'individuo capace di giocare pienamente il suo ruolo sociale, economico e familiare.

La legittimazione dell'assistenza passava di conseguenza per la sua trasformazione in strumento di adattamento del cittadino-lavoratore alle trasformazioni socio-economiche. Non si trattava di ritagliare all'assistenza un ruolo analogo a quello che il *welfare* aziendale e le *human relations* giocavano nelle fabbriche, nella saldatura tra le necessità del sistema produttivo, la costruzione del consenso politico e i bisogni sociali. In un ciclo virtuoso di produttività e sviluppo, in conformità con il modello newdealista, interventi sociali mirati ad aree e gruppi sociali che stentavano a beneficiare del generale miglioramento delle condizioni di vita potevano rappresentare un volano per la crescita economica. In questo senso l'Aai elaborò un proprio discorso sul ruolo dell'assistenza nello sviluppo facendo riferimento, ancora una volta, al dibattito internazionale.

Un primo spunto provenne dal quarto punto del discorso programmatico del presidente americano Truman nel 1949, che aveva individuato il sottosviluppo come un problema per le aree più prospere: inserendo l'assistenza «nel grande alveo di una politica economica», Montini vi ravvisava un nuovo «orientamento storico» che poteva innestarsi con successo «sul tronco di una civiltà fondata su motivi di ispirazione cristiana».[33] L'inserimento del servizio sociale nelle politiche di assistenza tecnica delle Nazioni unite contribuì, in particolare, a saldare il binomio concettuale disadattamento/riabilitazione, che poteva riguardare tanto i singoli individui quanto intere zone geografiche

31. Lodovico Montini, *Appunti per un riordinamento dell'assistenza*, in «Assistenza d'Oggi», 1 (1955), pp. 3-10: 3-4.

32. Acs, Aai, Sp, b. 169, *Appunti per il documento politico dell'IDAS*, 10 maggio 1958.

33. Lodovico Montini, *L'assistenza e i trasferimenti di reddito a fini sociali (1956)*, in Montini, *Giorno per giorno*, p. 241.

considerate omogenee sulla base di indicatori di depressione socio-economica.[34] Il programma delle Nazioni unite per l'Europa, avviando una riflessione sulla rimozione degli ostacoli che impedivano l'espansione economica, contribuì alla circolazione di pratiche ispirate al pragmatismo americano e influenzate dalla psicologia e dalle scienze sociali. L'Aai di Montini ebbe un ruolo fondamentale nel recepire e promuovere, nel quadro di un graduale interessamento ai problemi di popolazione e sviluppo delle aree depresse, nuove metodologie come il *social group work* e il *community work*, che si affiancarono al *social casework* diffuso nel periodo postbellico.[35]

Un secondo snodo importante è la presentazione dello schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, svolta dal ministro Ezio Vanoni di fronte ai colleghi dell'Oecd nel 1955. Lo schema dipingeva il sottosviluppo del Mezzogiorno come un problema per l'integrazione europea. Fu proprio attraverso l'Oecd, con i suoi obiettivi di stabilizzazione politica e sociale guidata dalla crescita economica, che «le problematiche legate all'arretratezza delle regioni meridionali italiane fornirono un'importante occasione per la circolazione di fondamentali elementi del nuovo paradigma dello sviluppo che si stava propagando internazionalmente nel secondo dopoguerra».[36] Montini cercò allora di collegare il suo progetto di prudente riforma del sistema assistenziale con le discussioni sullo sviluppo economico nel Mezzogiorno. L'assistenza doveva porre le premesse perché andasse a buon fine l'investimento nello sviluppo, da cui dipendevano le prospettive di fuoriuscita dalla povertà. In questo senso l'assistenza non era più soltanto compensatoria ma assumeva una funzione integrativa. È in questa doppia logica che è possibile leggere la direzione presa dagli studi e dai programmi assistenziali dell'Aai nel corso degli anni Cinquanta.

Nel contesto italiano marcato dal dualismo, l'assistenza doveva in primo luogo svolgere un ruolo di compensazione degli squilibri più evidenti, come un rimedio provvisorio e plurivalente a quelle forme di miseria, intesa come commistione di povertà, arretratezza socio-culturale e inferiorità psicologica, che testimoniavano del ritardo rispetto alle zone più sviluppate. In occasione della pubblicazione del piano Vanoni – che rappresentò

34. Al ruolo dei servizi sociali e dei programmi di assistenza tecnica nell'elevazione del livello di vita venne dedicata la VI conferenza internazionale di servizio sociale, tenutasi a Madras nel 1952.

35. Domenica La Banca, *Come nascono gli esperti. Le scuole, le Nazioni Unite e il servizio sociale italiano nel secondo dopoguerra*, in «Quaderni storici», 1 (2019), pp. 71-100.

36. Alacevich, Granata, *Sviluppo e istruzione*, p. 227.

il primo tentativo di programmazione economica del dopoguerra senza, tuttavia, costituire un programma di sviluppo – Montini sottolineò così la necessità di prendere in considerazione zona per zona «i minimi assistenziali». In molte zone del paese lo sviluppo doveva cominciare da «un piano di sana e buona amministrata assistenza» e gradualmente operare in direzione di una «smobilitazione» e specializzazione della spesa assistenziale.[37] L'obiettivo della crescita economica non poteva essere disgiunto dallo «scopo sociale di cancellare la disoccupazione e la miseria»: si trattava semplicemente di chiarire in quale misura e in quali forme era opportuno destinare le risorse all'assistenza anziché a investimenti direttamente produttivi. I confini tra spese sociali e spese economicamente produttive erano facilmente tracciabili nell'Italia del Nord, mentre ogni distinzione cadeva

> nel cantiere del Sud, dove è in corso una immensa evoluzione sociale, economica e strutturale, per sollevare miserie secolari e attaccare frontalmente la posizione di aree depresse dove si intersecano riforme agrarie con interventi integrali, con esperimenti pilota in campo industriale, in campo assistenziale, etc.[38]

I primi programmi della Cassa del Mezzogiorno, creata nel 1950, avevano mirato a colmare il ritardo del Sud attraverso opere di preindustrializzazione, volte a creare le condizioni della crescita senza cambiamenti radicali nelle relazioni sociali. Le critiche a questa prima fase dell'intervento straordinario avevano riguardato tanto l'efficacia della strategia basata sull'esecuzione di singole opere, quanto il rapporto con i bisogni assistenziali. Le teorie di Paul Rosenstein-Rodan e Pasquale Saraceno postulavano un processo di sviluppo stimolato da un diretto e massiccio intervento dello Stato che creasse le condizioni per l'intervento dei privati e assorbisse la manodopera in eccesso dell'agricoltura in una nuova economia industriale sufficientemente ampia per sfruttare complementarietà intrasettoriali e economie esterne, evitando il ricorso a ogni tipo di intervento assistenziale. Lo sviluppo industriale di larga scala avrebbe prodotto una profonda trasformazione dell'ambiente economico-sociale, che avrebbe richiesto un riorientamento psicologico della popolazione. Le popolazioni meridionali necessitavano, in questo senso, di un'assistenza specifica che le mettesse in condizione di partecipare pienamente al progresso economico e sociale in corso, come spiegava Montini:

37. Acs, Aai, Sp, b. 106, Lodovico Montini a Antonio Bardoscia, p. 2.
38. Montini, *L'assistenza e i trasferimenti di reddito*, p. 231.

> La mancata assistenza localizzabile costituisce in Italia il focolaio di infezione dell'assistenza generica. Se guardiamo ai sassi di Matera, al Delta padano, alle solfatare siciliane, alle periferie delle grandi città, a certe località montane […] comprendiamo cosa significa la assistenza localizzabile. È un po' il tema delle aree depresse. L'assistenza ha profuso del denaro in tutti questi siti ma non è riuscita a conseguire risultati positivi, perché credo sia mancata una metodologia assistenziale, cioè il collegamento dell'assistenza con l'elemento economico, sociale, educativo. […] Si dovrebbe dunque avere una programmazione a lungo termine delle attività convergenti sul campo economico, previdenziale, assistenziale, congiuntamente considerate. Dirò un'eresia, ma vorrei un C.I.R. assistenziale, che colleghi il lavoro con la previdenza e l'assistenza.[39]

«L'eresia» richiedeva di distinguere l'assistenza generica, «che è quella del mendicante, dell'infelice (del "povero che rimarrà sempre con noi" ai margini di ogni società)», dall'assistenza specifica individuata non in base a categorie giuridiche ma secondo i bisogni. L'assistenza generica creava, infatti, soltanto «un continuo contrasto fra il datore di sussidio che sarebbe lo Stato e i postulanti di sistematiche elargizioni a carico del pubblico denaro».[40] L'assistenza specifica, invece, non si limitava a un intervento compensativo nelle more dello sviluppo economico, ma si coordinava con gli investimenti economici in modo da accompagnare le rapide trasformazioni sociali indotte dalla modernizzazione economica: l'industrializzazione, le migrazioni interne e la perdita di coesione del mondo rurale. Di interventi riabilitativi avrebbero avuto bisogno tutti gli individui che, per vari motivi, risultavano «non adattati» agli incessanti mutamenti che la modernità imponeva nelle strutture culturali, sociali e produttive. Questa funzione dell'assistenza non differiva, in fondo, dall'approccio seguito nei quartieri di edilizia popolare, dove il servizio sociale mirava a favorire l'integrazione e l'adattamento delle popolazioni migranti ai nuovi contesti di vita, privi di tradizioni comunitarie paragonabili alle relazioni sociali dei paesi di provenienza.[41]

La programmazione a lungo termine menzionata da Montini evocava tuttavia anche un ruolo propulsivo dell'assistenza. Nel corso degli anni

39. Atti parlamentari, Camera dei deputati, II legislatura, intervento di Lodovico Montini, 9 ottobre 1953, p. 1779.

40. Acs, Aai, Sp, b. 106, *Riforma dell'assistenza pubblica*, 20 novembre 1954, p. 4.

41. Riccardo Catelani, Carlo Trevisan, *Città in trasformazione e servizio sociale*, Roma, Ente gestione servizio sociale case per lavoratori, 1961, p. 23.

Cinquanta, le critiche all'intervento straordinario cominciarono a prendere di mira la focalizzazione sugli investimenti in infrastrutture industriali che avrebbero dovuto attivare lo sviluppo. Queste critiche assegnavano un ruolo cruciale al capitale-popolazione, legando sviluppo civile, equilibrio sociale e crescita economica. Si trattava, in questo senso, di stimolare attraverso l'assistenza tecnica, l'educazione degli adulti e il coinvolgimento delle popolazioni locali, i fattori endogeni dello sviluppo. In questa prospettiva, promossa in Italia da personaggi come Giorgio Ceriani Sebregondi della sezione sociologica della Svimez ma discussa anche dall'Oecd, lo sviluppo economico dipendeva tanto dalla disponibilità dei capitali quanto da investimenti umani. Con questo termine non si alludeva soltanto alla formazione della manodopera necessaria al mercato del lavoro, ma si imputava il malfunzionamento degli investimenti produttivi all'arretratezza culturale e civile delle zone depresse, tagliate fuori dalla vita sociale e politica del paese, private dell'informazione sui suoi progressi, incapaci di avvertire i propri diritti e destinatarie di un intervento di assistenza frammentario, insufficiente, elemosiniero e privo di conseguenze concrete. In un intervento che si proponeva di agire sulle cause socio-economiche della depressione, nel quadro di massicci investimenti finanziari e industriali entrava così anche l'assistenza. Non si trattava, allora, di accompagnare lo sviluppo con un intervento assistenziale, ma di fare in modo che quest'ultimo ne ponesse le condizioni. Lo evidenziava Montini, nel 1955, rivendicando un ruolo per l'Aai nel piano di lavoro presentato dalla delegazione italiana all'European Productivity Agency, un'agenzia semiautonoma creata nel contesto della collaborazione euro-americana per il miglioramento della produttività nei paesi membri dell'Organisation européenne de coopération *économique* (Oece), con lo scopo di diffondere cultura e pratiche della produttività come prerequisito dello sviluppo:[42]

> bisogna fare risaltare una stretta interdipendenza tra i due settori. Non è possibile varare programmi di produttività se ostano condizioni di depressione e di gravi carenze tali da compromettere in partenza ogni costo produttivo. […] L'assistenza che esiste del resto in ogni zona anche non depressa e che permane con una funzione più o meno larga della collettività che dispone di un reddito, assurge alla funzione di investimento [ogni] volta che non sia diretta solo alla cura immediata di un bisogno di emergenza, ma […] metta in essere

42. Matthias Schmelzer, *The hegemony of growth: the OECD and the making of the economic growth paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 132-138.

> le garanzie contro mali e disagi che colpirebbero più tardi la compagine sociale e minaccerebbero tutto l'ordine della produttività.[43]

Montini non invitava a preparare la popolazione alle esigenze di competitività di un'economia basata sulla conoscenza o di minimizzare il trasferimento intergenerazionale della povertà, come avrebbe teorizzato in seguito Gary Becker; intendeva piuttosto evidenziare che il processo di sviluppo poteva essere rigenerante e privo di intoppi soltanto in presenza di investimenti nell'assistenza sociale che prendessero in considerazione gli aspetti umani dei programmi, rifuggendo una visione puramente economicistica. Il *welfare*, in questo senso, non rappresentava un correttivo rispetto al mercato, ma era parte integrante del suo funzionamento ed elemento di stabilizzazione tanto economica quanto politica.[44] In particolare, il servizio sociale doveva mirare allo sviluppo di comunità, definito come «un processo inteso a creare condizioni di progresso economico e sociale per l'intera comunità con la sua attiva partecipazione, e che si appoggia nella misura possibile sulla sua stessa iniziativa».[45] Il metodo del *community work*, che era stato al centro della conferenza internazionale di servizio sociale nel 1954, doveva favorire la formazione di nuove relazioni di solidarietà che permettessero la partecipazione locale ai processi di sviluppo e evitassero che la modernizzazione rappresentasse un trauma per società ancora ancorate a valori tradizionali. La contrapposizione tra gli interventi compensativi, che andavano a rimediare ai bisogni creati dal processo di sviluppo, e gli investimenti sociali, che coinvolgevano attivamente in esso le comunità, metteva in discussione sia le capacità dell'inefficiente amministrazione pubblica nel campo assistenziale sia i vari esperimenti degli anni Cinquanta, dalla Cassa del Mezzogiorno all'Ina-Casa, in cui i centri sociali avevano rappresentato dispensari di servizi sociali gestiti dall'alto senza responsabilizzazione dei beneficiari – e, non di rado, modalità di impianto dell'associazionismo cattolico e della tradizionale rete solidaristica ecclesiale.

43. Acs, Aai, Sp, b. 106, Lodovico Montini a Antonio Bardoscia, p. 1.

44. Un esempio di investimento non direttamente legato alla produttività dei lavoratori era il programma alimentare dell'Aai, che intendeva «creare nel bambino il futuro consumatore dei beni che lo sviluppo delle riforme agrarie e le nuove tecniche della nutrizione» preparavano (Lodovico Montini, *La funzione assistenziale dopo un decennio*, in «Assistenza d'Oggi», 6 (1954), pp. 3-10: 10).

45. Maria Cao Pinna, *Lo sviluppo della comunità al vaglio delle più recenti esperienze europee*, in «Assistenza d'Oggi», 2 (1958), pp. 3-29.

3. *L'Aai nel Mezzogiorno*

Nel giugno 1958 l'Aai contribuì, insieme alle Nazioni unite e alla Svimez, a organizzare un seminario di studi sul *community work* nelle aree interessate dall'intervento pubblico di bonifica, riforma agraria, sviluppo industriale. Secondo il direttore del corso, l'economista Ugo Papi, rettore dell'Università di Roma, ogni progetto di sviluppo economico doveva «essere accompagnato da misure appropriate di carattere psicologico e sociale per dare dei risultati efficaci».[46] Nelle zone di sviluppo integrale si trattava di «adattare le strutture e le capacità culturali preesistenti alle trasformazioni economiche in corso»,[47] con interventi di assistenza tecno-economica, di formazione professionale, di promozione di un sistema imprenditoriale basato sulla cooperazione. Nelle zone di sviluppo secondario si trattava di costituire «nuove strutture sociali e nuove ricchezze culturali» e promuovere la nascita di sindacati, cooperative, partiti politici, capaci di partecipare alla programmazione dello sviluppo, dato che «le forme di vita di una società industriale [era]no molto differenti da quelle della società agricola o della città tradizionale contadina».[48] Nelle zone di «sistemazione», infine, dove l'azione di sviluppo era più limitata, l'intervento assistenziale prendeva maggiore importanza e mirava alla preparazione degli emigranti e all'offerta di «una forma di vita meno arretrata e meno precaria di quella attuale».[49] Nei vari contesti lo sviluppo di comunità non rappresentava un'alternativa alla pianificazione economica e sociale, quanto un suo aspetto ineludibile, nella misura in cui permetteva di utilizzare pienamente il «fattore umano».[50] In tutte le zone l'azione del servizio sociale era sistematicamente collegata con riforme strutturali, che dovevano riguardare la regolamentazione dei contratti di lavoro, i sistemi di sicurezza sociale – in relazione alla sottoccupazione, alla disoccupazione stagionale,

46. Archives Nationales (AN), Pierrefitte s/Seine, 20030430/114, Maurice Milhaud, *L'assistance technique donnée dans le cadre du programme spécial de service social des nations unies pour l'Europe*, 20 luglio 1959, p. 18.

47. Acs, Aai, Sp, b. 162, Svimez, *Esperienze, aspetti e esemplificazioni di zone con problemi di sviluppo*, 8 giugno 1958, p. 34.

48. Ivi, p. 35.

49. Ivi, p. 37.

50. Maria Cao Pinna, *Sviluppo della comunità, prime chiarificazioni al seminario ONU di Palermo*, in «Assistenza d'Oggi», 3 (1958), pp. 59-78: 64.

alle mutue sanitarie – nonché l'organizzazione di attività culturali capaci di contribuire alla trasformazione della mentalità contadina e alla nascita di nuovi gruppi sociali. Se nell'assistenza tecnica proposta dalle Nazioni unite dominavano i temi della modernizzazione delle tecniche agricole, dell'economia domestica e della formazione professionale, il convegno di Palermo aprì la prospettiva di «un aumento delle funzioni sociali dell'amministrazione pubblica».[51]

A livello delle realizzazioni, gli studi sul servizio sociale negli anni Cinquanta hanno evidenziato il carattere matriciale dei progetti avviati in Sardegna dall'Epa e, soprattutto, in Abruzzo dall'Unrra-Casas,[52] seguiti con grande attenzione dall'Aai. Maggiormente significativo, come traduzione delle riflessioni avviate durante il convegno di Palermo, risulta tuttavia il progetto per il Mezzogiorno che l'Aai gestì direttamente a partire dal dicembre 1959, comprendente attività socio-educative con giovani, donne e adulti, ma soprattutto l'assistenza tecnica a «istituzioni assistenziali a carattere pubblico».[53] Il programma dell'Aai adeguava alla nuova filosofia dello sviluppo un intervento di servizio sociale che era stato avviato nel 1953 dal Comitato pro Mezzogiorno dell'Azione cattolica italiana con l'obiettivo di «una larga e profonda azione religiosa, educativa, morale e assistenziale». L'assistenza era formalmente esclusa dal programma della Cassa del Mezzogiorno, per cui il nuovo programma venne presentato come uno strumento per «avviare a soluzione i problemi che sorgono sul piano sociale e culturale in seguito a un intervento economico e tecnico che incide sull'ambiente».[54] Proprio in nome di quest'approccio, l'Aai poté respingere nel 1960, quando il programma fu ampliato dalla legge speciale per la Calabria, la richiesta della Pontificia opera assistenza di gestire il finanziamento: il ministro per il Mezzogiorno Giulio Pastore asserì che l'assistenza tecnica esulava «dal settore di erogazione assistenziale per investire quello più complesso e delicato delle attività sociali e culturali in stretto collegamento e in

51. Acs, Aai, Sp, b. 163, Giuseppe De Rita, Gino Zappa, *Aspects sociologiques du développement économique en Italie*, 1° febbraio 1961.

52. Sul progetto in Abruzzo, gestito da Angela Zucconi per il Cepas, cfr. *Idee e movimenti comunitari. Servizio sociale di comunità in Italia nel secondo dopoguerra*, a cura di Enrico Appetecchia, Roma, Viella, 2015.

53. Acs, Aai, Sp, b. 182, *Convenzione con la Cassa del Mezzogiorno per la attuazione di un programma di opere sociali e educative*, 18 dicembre 1959.

54. Ivi, Giulio Pastore a Lodovico Montini, 10 agosto 1959.

appoggio con l'intervento economico» ed era inopportuno che lo Stato delegasse «l'esercizio di attività così delicate ad un organismo di carattere privato».[55]

Per il progetto l'Aai assunse Ubaldo Scassellati,[56] proveniente dall'esperienza nella rivista «Terza generazione», pioniere degli studi di ambiente e delle indagini di sociologia urbana. Scassellati presentava l'intervento assistenziale come il logico proseguimento dei programmi di ricostruzione e assistenza avviati dall'Unrra-Casas nelle regioni colpite dal secondo conflitto mondiale, poi divenuti «programmi di trasformazione dell'ambiente volti in primo luogo all'aumento dei tassi di impiego».[57] Alla preoccupazione per una crescita economica che avrebbe sfaldato l'assetto socio-culturale del paese Scassellati aggiungeva una riflessione sulla dimensione civile dello sviluppo e sull'integrazione socio-politica degli abitanti delle zone depresse. Il gruppo di «Terza generazione» aveva, infatti, maturato un'interpretazione della depressione delle regioni meridionali come un fenomeno non meramente economico ma anche ambientale e civile, che riguardava il capitale umano della popolazione e quindi fattori come la formazione professionale, la partecipazione politica, la capacità di risparmio e investimento. La preoccupazione non riguardava la necessità di preservare le forme di vita tradizionali (con le loro ricadute elettorali), quanto il rischio che la crescita economica promossa dagli investimenti statali scardinasse le strutture esistenti senza riuscire a creare «una nuova organizzazione sociale contro lo sfruttamento e l'abbandono».[58] La mancanza di un'educazione civico-democratica avrebbe impedito alla crescita economica di generare un reale sviluppo, inteso come processo continuo di cambiamento che coinvolgeva tutte le componenti economiche, culturali, istituzionali della vita associata: senza la formazione della mentalità

55. Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo (Asils), Fondo Scelba, I, b. 113, Giulio Pastore a Amintore Fanfani, 12 novembre 1960.

56. Ubaldo Scassellati (1924-2011), ex partigiano, allievo di Fernand Braudel all'Ehess, aveva allestito il servizio sociale dell'Ina-Casa, poi partecipato alla progettazione del servizio sociale di comunità dell'Unrra-Casas in Abruzzo. Nel 1966 divenne direttore della Fondazione Agnelli per la valorizzazione delle scienze sociali in Italia.

57. Archives Nationales (AN), Pierrefitte s/Seine, 20030430/114, *Cee - Direction générale des affaires sociales, compte-rendu du séminaire européen de service social*, 15-20 luglio 1960, p. 95.

58. Giovanni Farese, *Lo sviluppo come integrazione: Giorgio Ceriani Sebregondi e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, p. 130.

caratteristica di una democrazia matura, la crescita economica si sarebbe risolta meramente in nuovi consumi e sarebbe stata priva di ricadute positive sul tessuto sociale del Mezzogiorno (favorendo, tra l'altro, l'opposizione comunista). A partire da questa diagnosi, si trattava di coniugare l'intervento straordinario nel Mezzogiorno con la valorizzazione delle energie locali economiche, sociali e culturali. Come la *rehabilitation*, lo sviluppo doveva essere autopropulsivo, indivisibile e omogeneo: non coincideva con l'industrializzazione e l'aumento del reddito medio ma rappresentava un cambiamento armonico ed equilibrato di tutte le componenti della società. Il programma dell'Aai, in questo senso, si presentava come un'assistenza tecnica che doveva sviluppare e migliorare l'azione delle strutture già presenti sul territorio. La locuzione servizi sociali includeva l'assistenza pubblica e il servizio sociale, ma anche la formazione professionale, gli asili, le scuole, i sindacati, i mezzi di comunicazione e gli organismi di sicurezza sociale.[59] In tutti questi campi, il programma mirava alla professionalizzazione degli operatori e al coordinamento tra le diverse attività, con l'obiettivo di adeguare «le prestazioni degli enti pubblici locali e delle istituzioni assistenziali esistenti nel Mezzogiorno ai moderni criteri tecnici e ai bisogni degli assistiti in quanto uomini e cittadini di uno stato democratico».[60] Anziché cercare di trasportare nella modernità gli stili di vita e gli ordinamenti sociali tradizionali, il progetto elaborato dall'Aai intendeva individuare, tra le nuove possibili forme di istituzioni economiche e civili, quelle più confacenti al mantenimento dello spirito individuale e comunitario.[61]

La congiunzione dell'assistenza con lo sviluppo, nella seconda metà degli anni Cinquanta, operò anche un cambiamento nei suoi obiettivi di fondo. Non si trattava più di garantire la sussistenza, perché essa non permetteva all'individuo di affermarsi come attore del processo di sviluppo; non si trattava nemmeno di circoscrivere l'assistenza sociale a categorie che non facevano parte, provvisoriamente o durevolmente, del mondo del lavoro salariato e quindi del sistema delle assicurazioni sociali. L'inte-

59. Acs, Aai, Sp, b. 162, Svimez, *Esperienze, aspetti e esemplificazioni di zone con problemi di sviluppo*, 8 giugno 1958, p. 41.

60. Asils, Fondo Scelba, I, b. 113, Ubaldo Scassellati, *Pro-memoria per l'on. Scalfaro. Programma di assistenza ad istituzioni assistenziali a carattere pubblico nel Mezzogiorno*, s.d.

61. Acs, Aai, Sp, b. 162, *Esperienze, aspetti e esemplificazioni di zone con problemi di sviluppo*, pp. 44-45.

grazione di aspetti assistenziali nelle politiche di sviluppo imponeva di guardare a un altro tipo di bisogni, propri di una società più avanzata in continua trasformazione. Se la stagione dello sviluppo comunitario si interruppe precocemente perché non aveva corrisposto alle aspettative su cui riposava il suo inserimento nelle politiche pubbliche – in primo luogo in termini di consenso –, al tornante degli anni Sessanta l'assistenza era ormai pienamente legittimata come parte delle politiche sociali di una società matura. Ormai autonoma rispetto all'intervento caritativo, era diventata uno strumento atto a indirizzare un rapido processo di miglioramento degli standard di vita che non si intendeva misurare soltanto da un punto di vista economico.

4. *Conclusione*

L'intervento che Lodovico Montini svolse al convegno di San Pellegrino sulle trasformazioni della società italiana, organizzato dalla Dc nel 1961, traduceva gli sviluppi teorici e le sperimentazioni condotte nel quinquennio precedente. Criticando l'assenza di riforme del sistema assistenziale, Montini riprovava a collocarlo nel quadro della politica economico-sociale. In un discorso che suonava come un monito, la visione di una società aperta, mobile e pluralistica, in cui le autonomie dei singoli si coordinavano con lo scopo della liberazione dai bisogni portava alla polemica nei confronti delle forme anacronistiche e improduttive a cui la maggioranza Dc aveva condannato il sistema assistenziale italiano, considerandolo «un mezzo di tamponamento paternalistico di situazioni scabrose o, peggio ancora, strumento di clientelismo politico».[62] In linea con Saraceno, che aveva sottolineato l'esigenza di una politica di piano diversa da quella specifica ai paesi ad alto reddito perché mirata a risolvere il problema del dualismo dell'economia italiana, Montini faceva dell'assistenza «un fattore indispensabile della politica di sviluppo e uno strumento ineliminabile di realizzazione della giustizia sociale». Le trasformazioni economiche ne limitavano il ruolo di distributrice di beni e prestazioni agli strati poveri della popolazione: al di là degli in-

62. Lodovico Montini, *Il problema dell'assistenza*, in *Il Convegno di San Pellegrino. Atti del primo convegno nazionale della Democrazia cristiana. S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1962, pp. 718-726.

dividui e dei gruppi sociali rimasti ai margini della crescita, l'assistenza doveva soprattutto mirare a un altro tipo di bisogni, che riguardavano la partecipazione del singolo alla vita della comunità sociale e politica. Trascurare questi bisogni avrebbe significato ampliare gli squilibri economici, sociali e culturali. Quando nel 1962 l'Aai entrò nel Ministero dell'interno, sia pure restandone di fatto un corpo estraneo, Montini valutò addirittura l'ipotesi di farne «un organismo di studio della problematica sociale nel quadro dello sviluppo».[63] Se tale trasformazione venne scartata in quanto «pericolosa» per la sopravvivenza a lungo termine dell'organismo, fu in virtù del nesso tra assistenza e politiche economiche che l'Aai poté partecipare alla stagione della programmazione, in un quadro politico ed ecclesiale che, grazie all'apertura a sinistra e agli spunti dell'enciclica *Mater et Magistra*, offriva ormai una piena legittimazione ai cattolici che intendevano estendere l'intervento dello Stato oltre la semplice regolazione dell'economia. La *Nota aggiuntiva* alla *Relazione sulla situazione economica del paese* del maggio 1962 menzionava la necessità di «orientare l'evoluzione economica e sociale in modo da soddisfare le esigenze di civiltà democratica e di progresso ripetutamente indicate». Come riassumeva Montini, i traguardi da raggiungere erano di ordine sociale anche se la programmazione era economica.[64] L'Aai spiegava, infatti, il fallimento della politica economica del decennio precedente proprio sottolineando «la scarsa considerazione riservata ai problemi dei rapporti e delle strutture sociali». Si erano ignorati tanto i riflessi sociali che lo sviluppo implicava (l'integrazione degli immigrati, gli interventi educativi nelle zone e tra le categorie interessate dall'aumento dei consumi) quanto gli ostacoli che esso incontrava (con l'assistenza tecnica e l'educazione degli adulti chiamate far comprendere alla popolazione agricola la nuova dimensione industriale in cui si trovavano) e, infine, le esigenze connesse alla crescita civile del paese che rappresentavano gli obiettivi (la sicurezza sociale intesa come orizzonte di costruzione del proprio avvenire, l'assetto urbanistico di città e paesi).[65] L'alternativa non era quindi – insisteva «Assistenza

63. Acs, Aai, Sp, b. 187, *Commissione consultiva per l'assistenza. Verbale della riunione*, 17 ottobre 1963.

64. Lodovico Montini, *Programmazione e assistenza sociale*, in «Assistenza d'Oggi», 1-2 (1964), pp. 3-4.

65. Maria Cao Pinna, Carlo Trevisan, *Servizi sociali e sviluppo programmato*, ivi, pp. 5-22.

d'Oggi» – tra programmazione e assistenza, ma tra una programmazione «basata solo sulle risorse materiali» e una che teneva, invece, conto «degli aspetti umani e sociali dello sviluppo».[66]

Durante tutto il ventennio postbellico il nesso tra assistenza e sviluppo – fondato sull'individuazione di fattori umani e conseguenze umane della crescita economica – si radicò nella peculiare situazione istituzionale dell'Aai, saldamente collegata alle riflessioni condotte dalle organizzazioni internazionali: l'Unrra, in primo luogo, con le sue politiche della riabilitazione; le Nazioni unite e l'Oecd, poi, con l'assistenza tecnica e le politiche dello sviluppo promosse attraverso i cicli di studio. Su queste riflessioni Montini fece ripetutamente leva per operare una graduale trasformazione del ruolo dell'assistenza da politica residuale, volta a alleviare le più gravi difficoltà delle popolazioni estranee al mondo della produzione, a strumento universalistico per l'integrazione sociale di tutte le popolazioni ai margini del processo di sviluppo economico. L'Aai di Montini fu un protagonista di un processo di legittimazione delle politiche assistenziali, in una doppia direzione. Vinse, in primo luogo, le resistenze di ampi settori del mondo cattolico, che portavano avanti un discorso basato sui diritti della Chiesa e sul primato della carità, che postulava l'ineluttabilità della povertà. Lontano dalle simpatie dossettiane per le politiche keynesiane, fautore di una linea gradualista di realizzazione degli obiettivi di giustizia sociale attraverso la crescita dei salari più bassi, in cui le riforme seguivano le possibilità del sistema economico, il disegno montiniano riconosceva nuovi doveri dello Stato e nuove funzioni assistenziali, che però si riducevano all'inquadramento, alla semplificazione e al coordinamento delle opere assistenziali esistenti. In secondo luogo, Montini si scontrò con la visione di un futuro in cui il *welfare* si riduceva alla previdenza. Dopo aver rivendicato nel dopoguerra l'indipendenza della sfera assistenziale rispetto all'economia, sostenendo che gli investimenti non avrebbero potuto supplire ai bisogni immediati della popolazione, nel decennio successivo il presidente dell'Aai collegò la riforma dell'assistenza al suo ruolo come strumento di accompagnamento delle trasformazioni del paese, capace di agire sui suoi squilibri economici, sociali e culturali. Alla fine degli anni Cinquanta, recependo il concetto di «sviluppo economico sociale equilibrato» forgiato dalle Nazioni unite, l'Aai alludeva

66. Enrico Gastaldi, *Il mondo dell'assistenza di fronte al piano quinquennale*, ivi, 2 (1965), pp. 42-53: 47.

a una ripartizione dei benefici della crescita corrispondente a obiettivi di giustizia sociale ma anche funzionale alla sua perpetuazione nel tempo. La promozione del servizio sociale indicava come orizzonte un processo di sviluppo capace di tenere in considerazione «le esigenze reali della persona quali si manifestano in una situazione storica determinata»,[67] allargando lo sguardo dall'individuo-produttore come attore economico al cittadino come attore sociale e al suo diritto di vivere secondo gli standard prevalenti nella società.

67. Giuseppe Petrilli, cit. in Enrico Gastaldi, *L'azione sociale nell'evoluzione della democrazia italiana*, in «Assistenza d'Oggi», 3 (1964), p. 90.

Maria Lorenzoni Stefani

Lodovico Montini, presidente dell'Aai. Un ricordo

1. *Il mio impegno nell'Aai*

I primi contatti con l'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai) li ho avuti negli anni tra il 1961 e il 1964, alla scuola per dirigenti del lavoro sociale, presso l'Università La Sapienza di Roma, scuola diretta a fini speciali (nota come la scuola di Mario Ponzo, suo fondatore e primo direttore), perché molto del materiale che utilizzavamo per la nostra formazione era materiale americano tradotto e pubblicato dall'Aai, poi diffuso tra le scuole di servizio sociale. Inoltre alcuni dei miei docenti erano dirigenti di quella istituzione.

L'Aai è stato anche l'ente presso cui ho iniziato la mia attività lavorativa come assistente sociale. Vi ho lavorato per undici anni, dal marzo 1966 al dicembre 1977 (anno della soppressione dell'ente). In un primo momento sono stata assegnata al Centro di assistenza tecnica (Cat) dell'Ufficio provinciale di Brindisi (Upai), dove ho lavorato per poco più di un anno per poi essere trasferita a Roma, ove ero residente. Gli Upai e i Cat dell'Aai erano presenti in tutte le provincie, presso le prefetture, e gestivano i programmi stabiliti dalla sede centrale di Roma, ma la scelta dei programmi da attuare era determinata dai bisogni locali e dalla disponibilità finanziaria degli enti locali.

Uno dei pochi incontri diretti con Lodovico Montini l'ho avuto proprio a Brindisi nel 1966, quando è venuto a presiedere la giornata per gli anziani. Non ricordo lo svolgimento della giornata, ma ricordo la sua presenza, in particolare la nostra partecipazione alla messa, non credo fosse domenica. Ricordo che eravamo in prima fila: lui e noi tre assistenti sociali del Cat; il capo dell'Ufficio provinciale Aai era all'ultimo banco, forse per deferenza.

Qui di seguito porterò una testimonianza di quanto ho conosciuto dell'Aai durante i miei anni di lavoro e dell'impegno di Lodovico Montini per il servizio sociale.[1]

2. *Cenni storici sull'Aai*

Nel 1945 il Governo italiano istituì la delegazione italiana per i rapporti con l'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) con il decreto legislativo luogotenenziale 14 aprile 1945 numero 147, e ne affidò la presidenza all'avvocato Lodovico Montini che, già in precedenza, aveva avuto l'incarico di ottenere e gestire i soccorsi alleati.

Lodovico Montini, infatti, partecipò nel 1945 al terzo Consiglio dell'Unrra a Londra e nel 1946 all'analogo incontro tenutosi a Ginevra. Nel 1947 le competenze della delegazione governativa vengono trasferite all'Aai. Viene confermato presidente Montini, in continuità con la sua presidenza della delegazione, un incarico che questi manterrà sino ai primi mesi del 1977, quando le sue dimissioni – presentate già nel 1975 – furono accettate. In tale anno l'Aai venne soppressa, nell'ambito della "legge sugli enti inutili", perché la competenza dell'assistenza era attribuita alle regioni da poco istituite.[2] La struttura della delegazione governativa era pensata come un organo emergenziale; mentre l'Aai era una struttura stabile seppur temporanea.

Lodovico Montini stabiliva rapporti con tutti, servizi e persone. La cultura profondamente cattolica di Montini e il suo impegno nella fondazione e nella gestione del partito della Democrazia cristiana non sono mai stati fonti di rapporti settari. L'Aai valutava le capacità e l'impegno del personale da assumere e di quello operativo, senza verificarne preventivamente l'appartenenza politica. Molti funzionari e dirigenti dell'Aai militavano in partiti politici di sinistra, avevano partecipato alla

1. Su Montini si vedano anzitutto Luciano Pazzaglia, *Montini, Lodovico*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 76, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2012, disponibile online; e Alberto Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 48/1-2 (2013), pp. 9-26.

2. Cfr. *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002.

Resistenza, come lo stesso Montini. L'organizzazione dell'Aai era poco rigida, funzionava in base ai programmi, alla loro evoluzione. Il personale poteva essere spostato rapidamente da un ufficio a un altro, uffici superati potevano essere soppressi e altri aperti. Il modello organizzativo era flessibile in base all'efficienza e alle nuove criticità che man mano venivano registrate.

Lodovico Montini si impegnò sempre a progettare soluzioni ai problemi che si presentavano con una visione ampia, anche rivolta al futuro. Conservò sempre un rispetto assoluto per lo Stato, per i suoi organi, anche se fu molto critico rispetto alle procedure poco efficienti della pubblica amministrazione. Proprio per questo riuscì a far convergere presso l'Aai le migliori energie a disposizione nel paese, facendo lavorare spalla a spalla persone di differente cultura ed estrazione.

3. *L'Aai attraverso i suoi programmi e le sue attività*

L'Aai era definita «amministrazione statale sui generis». Infatti era molto più agile delle strutture ministeriali. All'inizio aveva operatori di diversa provenienza: dal soppresso Ministero dell'Africa italiana, da altri ministeri con figure comandate a tempo parziale o totale. C'erano ex ufficiali in pensione e giovani reduci da militanza antifascista.

Il personale dell'Aai dipendeva inizialmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Successivamente, nel 1962, il personale fu inserito nei ruoli del Ministero dell'interno, quello che in Italia ha tuttora alcune competenze sull'assistenza. C'era un clima informale di scambio, avevamo la sensazione che tutte le idee potessero essere prese in considerazione. Il rapporto con i dirigenti, ai vari livelli, poteva essere diretto e informale. L'autonomia dell'Aai dipendeva dal fatto che gestiva direttamente il Fondo lire che aveva ereditato dall'Unrra al momento della chiusura, e questo le consentiva una notevole agilità di azione.

Lodovico Montini così esprimeva la sua valutazione su come veniva erogata l'assistenza:

> [si] constata ogni giorno come ogni pratica avviata per canali ministeriali si muova con esasperante incredibile lentezza; come i controlli siano nello stesso tempo pesanti e assolutamente inefficienti e come tutto sia legato a schemi e forme sorpassate ed ogni iniziativa nuova e coraggiosa sia com-

battuta quasi come eresia; come infine, l'amministrazione sia costosa e gli sperperi notevoli.[3]

Montini era consapevole, infatti, che l'azione assistenziale traeva le proprie origini dalla carità e dalla beneficenza, tuttavia, era altrettanto consapevole che le esigenze assistenziali del tempo richiedessero sistematicità, forme organizzative appropriate e professionalità in quelli che le esercitavano.

Passiamo ora a esaminare alcuni programmi Aai che il presidente Lodovico Montini ha proposto o approvato.

3.1. *L'assistenza all'infanzia*

Lodovico Montini ha sempre mantenuto un'attenzione e un interesse costante nei confronti dell'assistenza all'infanzia.

Quando nel 1946 viene fondata l'Unicef (Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia) Lodovico Montini vi partecipa, ricoprendo la carica di consigliere dal 1946 al 1964. Nel 1974 Montini contribuisce alla nascita dell'Unicef Italia, e ne fu il primo presidente. L'Unicef era nata negli Stati Uniti come una struttura temporanea, per assistere i bambini di paesi che avevano difficoltà a farlo in maniera adeguata. Avrebbe dovuto esaurirsi quando il problema fosse stato risolto, ma ciò non avvenne e nel 1951 l'Unicef diventò struttura internazionale stabile.

L'interesse dell'Aai nei confronti dell'Unicef è testimoniato anche dal fatto che sulla rivista bimestrale «Assistenza d'Oggi» c'era spesso una rubrica sulle attività svolte dall'Unicef. L'intervento dell'Aai a favore dei minori, con la collaborazione dell'Unicef, era inizialmente volto all'alimentazione necessaria. Lodovico Montini ha descritto su «Assistenza d'Oggi» come l'Unicef abbia fornito macchinari per l'istituzione di nuove centrali (per il latte) o per l'ampliamento di quelle esistenti.[4]

3. Lodovico Montini, *Prefazione*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, A.BE.T.E., 1952.

4. Lodovico Montini, *L'Unicef e l'assistenza all'infanzia in Italia*, in «Assistenza d'Oggi», 7 (1951), pp. 6-7. Si veda anche Lodovico Montini, *L'UNICEF per l'assistenza all'infanzia nel mondo (3 luglio 1970)*, in Lodovico Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca 1944-1970. Scritti ed appunti di Lodovico Montini*, Firenze, Vallecchi, 1971, pp. 169-182.

Nell'immediato dopoguerra i problemi diffusi per i bambini e le bambine e per i ragazzi e le ragazze erano di essere abbandonati e avere fame. Gli interventi dell'Aai consistevano nel migliorare gli istituti educativo-assistenziali distribuendo generi alimentari. L'Aai, inoltre, sperimentava soluzioni innovative di accoglienza per i minori senza famiglia, o con famiglia inadeguata, come case famiglia e altro, con l'obiettivo di superare i grandi istituti assistenziali, molto diffusi all'epoca.

L'Aai ha approfondito il tema dell'alimentazione nelle diverse fasce di età, con iniziative di studio per diffondere anche un'educazione a una corretta alimentazione. Per l'alimentazione dei minori l'Aai ha istituito numerose mense scolastiche per la scuola materna ed elementare. In questo modo garantiva almeno un pasto giornaliero ai bambini e alle bambine che frequentavano gli istituti scolastici. Venivano, altresì, organizzati corsi per la qualificazione del personale, anche religioso, spesso poco preparato.

Inoltre l'Aai, man mano che superava la fase delle carenze alimentari dei minori, ha organizzato attività di svago istituendo campi giochi Robinson, soggiorni di vacanza, Cres (Centri ricreativi postscolastici) e altre strutture. L'Aai riteneva che, oltre l'istruzione, i bambini e le bambine dovessero avere tempo libero organizzato.

Relativamente al doposcuola Lodovico Montini scrive:

> Ci si potrà domandare se la refezione scolastica debba restare un fatto assistenziale, cioè rapportato alla gratuità e al bisogno o se (intesa l'assistenza come una più larga concezione di servizio sociale ed educativo) la refezione non apparirà come un più generalizzato servizio a disposizione di tutti gli alunni (sia a pagamento o meno a seconda delle condizioni economiche) al bisogno ormai esplodente del ragazzo in cui il suo tempo libero sia usato per lo sviluppo della sua personalità, per libera selezione delle sue doti di vivacità e altro, per l'adattamento inconscio dei suoi difetti alla convivenza comune, in una parola per la sua educazione nel senso più ampio della parola.[5]

Inoltre, relativamente alla scuola materna, struttura portante della società contemporanea, Montini scrive:

> Non più asili, giardini d'infanzia, ricoveri per bambini ma una nuova struttura sociale che si pone, con mille problemi, tra la casa e la scuola, la famiglia e la prima esperienza sociale diretta al fine educativo totale. Abbiamo parlato

5. Lodovico Montini, *Presentazione*, in *Il doposcuola, problemi di attualità*, in «Assistenza d'Oggi», 5-6 (1961), pp. 3-13.

come un politico che guardi alla probabilità di costituire davvero uno stato vivo nella società contemporanea, rinnovando l'uno e l'altra *ex fundamentis*.[6]

3.2. *L'Aai e l'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla (1952-1953)*

Nel 1952 è stata effettuata l'inchiesta nazionale sulla miseria e sui mezzi per combatterla. Lodovico Montini era il vicepresidente della Commissione parlamentare d'inchiesta. Il personale dell'Aai ha partecipato con impegno e finanziamenti.

Non ho partecipato personalmente, avevo all'epoca poco più di dieci anni, ma la Società per la storia del servizio sociale (Sostoss) ha bene studiato l'evento per capire le modalità di svolgimento e i risultati raggiunti.[7]

Presso la sede Sostoss, attualmente chiusa, sono conservati i 14 volumi degli atti della Commissione d'inchiesta. Molto del lavoro svolto sul campo è stato fatto da assistenti sociali o studenti delle scuole di servizio sociale. La mancanza di dati generali affidabili sulla situazione socio-economica del paese ha indotto la Commissione a scegliere di condurre indagini in nove zone del paese dove la miseria appariva evidente. In particolare si è trattato di una zona montana alpina, del delta padano, di una zona montana abruzzese, delle regioni Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e dei suburbi delle grandi città (Roma, Milano e Napoli). Purtroppo il tempo e i mezzi limitati dell'inchiesta sulla miseria non hanno consentito di elaborare proposte definite di intervento, ma l'inchiesta ha prodotto una descrizione dettagliata della situazione di miseria diffusa nel paese; ha evidenziato le differenze tra il nord ed il sud, tra città e campagna.8

Dall'inchiesta emerse, inoltre, una proliferazione di amministrazioni ed enti operanti nel settore dell'assistenza: quasi tutti i ministeri risultavano infatti impegnati, in varia misura, in attività assistenziali, generando un livello di disordine privo di riscontri in altri ambiti della pubblica ammi-

6. Lodovico Montini, *Presentazione*, in *La scuola materna nel mondo contemporaneo*, in «Assistenza d'Oggi», 5-6 (1962), pp. 3-10.

7. Cfr. *Povertà, miseria e Servizio sociale. L'Inchiesta parlamentare del 1952*, a cura di Paolo Rossi, Roma, Viella, 2018.

8. Lodovico Montini, *Inchiesta sulla miseria*, in «Assistenza d'Oggi», 4 (1953), pp. 3-8. L'Aai ha contribuito alla raccolta della documentazione contenuta in *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. XIII.

nistrazione. L'assistenza veniva prevalentemente erogata secondo modalità passive, burocratiche, standardizzate e paternalistiche, tali da assumere non di rado un carattere umiliante, in quanto non rispettose della responsabilità e della libertà di scelta dell'assistito, né orientate a sollecitarne la partecipazione attiva nel superamento della condizione di bisogno.

Parlando di *Programmazione e assistenza sociale*, Montini scrive:

> non si può lasciare […] che l'Assistenza sociale vaghi disorganicamente dispersa in sedi non precisate (presso i più diversi dicasteri) fuori da un ordine libero ma tendenzialmente, priva di un contenuto e di una meta che lo stesso Piano scorrevole può man mano verificare, correggere, perfezionare.[9]

Per giungere a una azione unitaria, secondo Montini, era necessario dar vita a un organismo a livello statale aperto agli studi sociali, molto agile nel funzionamento e solerte nei suoi compiti di assistenza sociale e di solidarietà umana. Montini non pensava a un "Ministero dell'assistenza sociale", strutture amministrative statali di cui si conoscevano la farraginosità, ma a un organismo agile nell'azione. L'Aai venne candidata quale organismo propulsore ma la cosa non ebbe seguito. In varie occasioni Montini ripeterà questa esigenza, senza ottenere alcun successo.

3.3. *La conferenza internazionale di servizio sociale a Roma*

Nel 1961 si è tenuta a Roma la decima conferenza internazionale di servizio sociale, alla cui organizzazione l'Aai era presente con ampia partecipazione del personale e con contributi finanziari. Il titolo della conferenza era: *Il servizio sociale in un mondo in trasformazione*. Per l'occasione l'Aai ha pubblicato un numero monografico della sua rivista «Assistenza d'Oggi» (il numero 6 del 1960), con una versione anche in inglese, da distribuire ai partecipanti. Era una presentazione dell'Aai nei primi quindici anni di vita, con l'introduzione di Lodovico Montini che così si esprime:

> L'uomo e solo l'uomo può essere l'operatore autentico della trasformazione del mondo. Operatore cosciente di un concreto servizio da prestare, ma al tempo stesso termine personale della trasformazione del mondo verso una sua indefinita, ma certa realtà. Ecco perché l'operatore di servizio sociale sembra a noi la saldatura, il ponte, lo strumento efficace, la ragion d'essere che attualizza una triplice convergenza: civiltà a dimensione d'uomo, stru-

9. Lodovico Montini, *Programmazione e assistenza sociale*, in «Assistenza d'Oggi», 1-2 (1964), pp. 3-4: 4.

> menti sociali a dimensione dei compiti della comunità, uomini all'altezza di una fraternità composta in infinito amore.[10]

È uno scritto del 1960, e mi pare una visione corretta e ancora attuale del servizio sociale.

Inoltre per la conferenza è stato pubblicato anche un rapporto del Comitato degli Stati Uniti alla conferenza internazionale di servizio sociale dal titolo *Il servizio sociale in un mondo in trasformazione. Sue funzioni e responsabilità negli Stati Uniti d'America*. Il testo descrive i venticinque anni dell'evoluzione del servizio sociale in America. Indica gli aspetti del finanziamento, del pagamento delle prestazioni ottenute in rapporto al reddito dell'utente. L'intervento assistenziale doveva essere diretto a tutta la popolazione in situazione di bisogno non esclusivamente a persone con bisogni economici. Inoltre precisa le necessità delle nuove piccole comunità che si sviluppano e dove vengono individuati nuovi sviluppi e nuove esigenze.

Nella presentazione del volumetto si legge:

> La società americana pone un ideale di vita che tutti possono raggiungere e godere, una meta che ciascuno può raggiungere a suo modo. Il servizio sociale ha un insostituibile e importante ruolo in questa società vibrante e vitale in cui tutti possono trovare la propria strada verso una vita sana, fruttuosa e felice.[11]

3.4. *Programma di assistenza tecnica alle scuole di servizio sociale*

A Roma, dopo il trasferimento, sono stata inserita nell'ufficio che gestiva il programma di assistenza tecnica alle scuole di servizio sociale che l'Aai aveva avviato dopo il convegno di Tremezzo.[12] Il programma, che si svolse dal 1947 al 1963, sin dall'inizio finanziò le scuole, contribuì al pagamento del personale e attribuì borse di studio agli studenti meritevoli e bisognosi con il Fondo lire Unrra, gestito dall'Aai quando l'Unrra fu

10. Lodovico Montini, *Lo spirito del servizio sociale*, in «Assistenza d'Oggi», 6 (1960), pp. 3-12.

11. Lodovico Montini, *Prefazione*, in *Il servizio sociale in un mondo in trasformazione. Sue funzioni e responsabilità negli Stati Uniti d'America: rapporto del Comitato degli Stati Uniti alla Conferenza internazionale di servizio sociale (Roma, 8-14 gennaio 1961)*, Roma, Marves, 1961.

12. Cfr. *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, a cura di Maria Stefani, Roma, Viella, 2012.

soppressa nel 1947.[13] Al programma erano ammesse scuole che avessero requisiti di stabilità e di buon livello generale: erano inserite dopo una accurata verifica dell'organizzazione generale della scuola e del livello delle docenze. All'inizio le scuole ammesse, prevalentemente del centro e del nord Italia, erano soltanto venticinque, successivamente portate a ventotto, su oltre cinquanta scuole esistenti. Poi, dal 1964 al 1967, il programma fu finalizzato a migliorare la didattica delle scuole, furono organizzati convegni, con la presenza di esperti stranieri per contribuire alla formazione dei docenti. Si continuò a produrre materiale tradotto dall'inglese da distribuire alle scuole di servizio sociale che partecipavano al programma dell'Aai. Dal 1964 al 1967 l'Aai entrò in collaborazione con la Cassa per il Mezzogiorno, oltre all'assistenza tecnica l'Aai realizzò un programma organico di formazione e di scambio destinato alle scuole di servizio sociale del Sud.

Il programma di assistenza tecnica alle scuole di servizio sociale era gestito direttamente dalle scuole attraverso un comitato di direzione istituito dall'Aai.

Gli impegni diretti di Lodovico Montini verso le scuole di servizio sociale furono molteplici. Collaborò all'istituzione dell'Ensiss (Ente nazionale scuole italiane di servizio sociale) di orientamento cattolico, il cui direttore fu monsignor de Menasce, con cui mantenne sempre i contatti. Altro impegno di Montini fu quello per l'istituzione della scuola per religiose assistenti sociali, alla cui fondazione nel 1950 aveva partecipato direttamente. La scuola era stata voluta dalla congregazione delle religiose e affidata inizialmente alla Compagnia di San Paolo, ed ebbe come prima direttrice la paolina Odile Vallin, assistente sociale francese diplomata a Parigi. Successivamente, la scuola venne affidata alla Firas (Federazione italiana per religiose assistenti sociali) e all'Usmi (Unione delle madri superiori dei maggiori ordini femminili d'Italia). Negli anni Settanta la scuola, che si era trasformata e ammetteva anche laiche, venne inserita nel magistero Maria S.S. Assunta di Roma, mantenendo il personale e le strutture della scuola precedente. Lodovico Montini continuò a partecipare, come consigliere, al consiglio direttivo della scuola. Il programma di assistenza tecnica dell'Aai alle scuole di servizio sociale si concluse nel 1967 perché l'Aai ritenne che la competenza dovesse essere

13. Sulle scuole cosiddette nuove si veda *Le scuole di servizio sociale in Italia. Aspetti e momenti della loro storia*, Padova, Fondazione Zancan, 1984.

attribuita al Ministero della pubblica istruzione, anche se ciò – come è noto – è avvenuto parecchi anni dopo. Io ho partecipato anche alla riunione conclusiva del programma e ho assistito alle reazioni molto negative (e in parte quasi violente) di alcuni partecipanti. Ne mantengo un ricordo quasi intatto. Nel 1967 è cessato il programma di assistenza tecnica ma è rimasto l'impegno dell'Aai a un sostegno più generale attraverso articoli sulle sue riviste e produzione di materiale didattico, oltre a convegni nazionali a tema.

Com'è noto, il riconoscimento giuridico della figura dell'assistente sociale e della formazione nell'Università è avvenuto quando l'Aai era già stata soppressa. La formazione iniziale era affidata a persone coinvolte nell'operatività che coinvolgevano gli studenti nelle loro esperienze. Attualmente, invece, la formazione nell'università tende a essere improntata su testi prefabbricati che presentano ricerche eseguite piuttosto che coinvolgere gli studenti in esperienze in corso.

3.5. *Assistenza tecnica agli enti locali del Mezzogiorno*

Gli interventi assistenziali dell'Aai inizialmente erano prevalentemente a favore della popolazione, dei bambini e degli anziani, ritenuta la popolazione più vulnerabile. Consistevano nel qualificare il personale degli istituti di ricovero, molto diffusi all'epoca e spesso con personale, anche religioso, poco preparato professionalmente.

L'Aai organizzava, in collaborazione con gli enti locali, giornate di sensibilizzazione ai bisogni di minori e anziani. In particolare a Brindisi nel 1966 – dove inizialmente ero stata assegnata – è stata organizzata una giornata sugli anziani che aveva lo scopo di sollecitare l'attenzione degli enti locali su di essi e di precisare che gli anziani potevano essere ancora utili alla società. Gli anziani non dovevano essere allontanati dal loro ambiente e inseriti in istituto, ma avevano il diritto di continuare a vivere nel proprio ambiente ed eventualmente, quando diventati non più autonomi, ottenere l'assistenza domiciliare organizzata dal Comune (un servizio da inventare all'epoca). Era una giornata di studio organizzata nell'ambito del programma di assistenza tecnica agli enti locali che l'Aai realizzò nel Mezzogiorno in collaborazione con la Cassa del Mezzogiorno.

Nel marzo 1968 la Fondazione Olivetti organizzò a Sorrento un convegno sull'esperienze di sviluppo comunitario in corso. In rappresentanza dell'Aai vi partecipò Giorgio Molino, all'epoca responsabile della direzio-

ne assistenza, molto vicino a Lodovico Montini. Presentò, e poi pubblicò sulla rivista dell'Aai «Assistenza d'Oggi», un articolo sul programma di assistenza tecnica agli enti locali che l'Aai gestiva dal 1950.[14] Raccontò l'evoluzione del programma, i risultati e anche le criticità ottenuti. Sottolineò il valore della partecipazione dal basso. Precisò che gli enti locali interessati (comuni e amministrazioni provinciali) dovevano essere sempre i gestori dell'intervento, dovevano essere loro a valutare le priorità dei bisogni locali. Portò un modello nuovo dell'intervento: obiettivi, mezzi, tempi e impegni richiesti all'ente locale coinvolto. Tutto sulla base di un rapporto giuridicamente formalizzato tra l'Aai e l'ente locale coinvolto. Sottolineò come fosse necessario un rapporto formalizzato. Le attività di studio e ricerca devono, invece, mantenere un rapporto diretto con l'operatività. È importante che ci sia una verifica periodica del rispetto dei tempi, degli impegni, delle persone coinvolte, una documentazione periodica delle attività in corso, anche per documentare all'ente locale come procede il lavoro. Tra gli enti locali e l'Aai era necessario un rapporto giuridicamente formalizzato. Giorgio Molino, nella sua relazione, sottolineò che non basta un accordo informale tra i dirigenti Aai e quelli dell'ente pubblico locale. Si intuisce che in quei tempi di eroica creatività qualche volta la formalizzazione giuridica veniva omessa a favore di un fare rapido, ma che tale prassi fosse da evitare.

3.6. *Programma sperimentale di servizio sociale a dimensione territoriale*

Negli anni Settanta, quando ferveva il dibattito sulla istituzione dell'Unità locale dei servizi, che prevedeva servizi sanitari e servizi sociali in comune, l'Aai scelse di sperimentare in alcuni territori del paese (a Roma in due borgate) il servizio sociale di base e il segretariato sociale. Erano due gli uffici aperti al pubblico con due assistenti sociali, una di queste ero io. Accoglievano la popolazione con problemi e intervenivano per aiutare direttamente o segnalando la situazione ad altri uffici competenti. Inoltre gli assistenti sociali si sono gradualmente inseriti nel territorio e hanno collaborato con la circoscrizione locale, che stava inserendo gli assistenti sociali – i municipi a Roma sono stati istituiti più tardi. I due uffici rappresentarono negli anni Settanta la prima esperienza di servizio

14. Giorgio Molino, *L'assistenza tecnica agli enti*, in «Assistenza d'Oggi», 4 (1968), pp. 29 ss.

sociale territoriale rivolto a tutti cittadini e non alle categorie assistite dagli enti nazionali, quali ad esempio l'Onmi (Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia), l'Enaoli (Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani) o l'Onog (Opera nazionale orfani di guerra) ancora presenti all'epoca.

Il personale degli uffici si è gradualmente inserito nel territorio e ha costituito il punto di riferimento anche per gli assistenti sociali degli enti nazionali che intervenivano nella zona. Per la popolazione di quelle borgate sono anche stati utilizzati altri servizi Aai, quali i soggiorni di vacanza per minori e per anziani, che all'epoca erano iniziative innovative. Erano anni di grandi trasformazioni, c'era il superamento delle scuole speciali e nei soggiorni di vacanza per minori sono stati inseriti anche ragazzi problematici per favorirne l'integrazione e per facilitare l'inserimento nella scuola normale. Nei soggiorni anziani sono stati inseriti anche degenti dell'ospedale psichiatrico provenienti da quel territorio, per facilitarne un successivo reinserimento dopo la dimissione dall'ospedale che, in alcuni casi, si è verificata a seguito di rapporti amichevoli stabiliti durante il soggiorno. L'Aai aveva un ruolo direttivo verso il Comune e l'amministrazione provinciale, gli enti locali che gestivano l'assistenza. I modelli di intervento proposti agli enti locali dall'Aai erano quelli anglosassoni condivisi in buona parte dal servizio sociale degli altri paesi europei.

3.7. *Soggiorni di vacanza*

A Roma, a metà degli anni Settanta, collegati ai servizi sperimentali di servizio sociale sul territorio, sono stati organizzati dall'Aai soggiorni di vacanza per ragazzi e per anziani, come già avveniva in altre regioni. Si trattava di quindici giorni di soggiorno in zone di vacanza animate da personale Aai, appositamente preparato, che facilitavano l'integrazione tra i partecipanti e proponevano attività ludiche. Erano attività innovative che all'inizio suscitavano anche diffidenza da parte di anziani che per la prima volta erano coinvolti in questo tipo di attività.

Inizialmente nel paese non venivano organizzati soggiorni di vacanza per anziani, solo colonie per minori. Dopo i soggiorni di vacanza organizzati dall'Aai a Roma, nei partecipanti è rimasto il desiderio di continuare a incontrarsi e sono nati i primi centri anziani che hanno continuato a funzionare durante l'inverno. Erano gruppi diretti all'autogestione anche se, inizialmente, venivano sostenuti dagli assistenti sociali del territorio.

3.8. *Protezione civile*

Nel 1976 c'è stato il terremoto in Friuli e il personale dell'Aai è stato invitato ad andare volontariamente a contribuire all'opera di aiuto che era organizzata centralmente dal commissario straordinario Giuseppe Zamberletti.

Gli assistenti sociali hanno subito aderito alla richiesta e sono andati a verificare le situazioni delle famiglie che avevano perduto la casa ed erano, in parte, ospitate temporaneamente nelle case vuote di villeggiatura della zona oppure accolte in altre strutture. Dovevamo rilevare i problemi e verificare se c'erano servizi in grado di affrontarli e, comunque, cercare di dare aiuto e sostegno.

È stato un atteggiamento di disponibilità volontaria che successivamente è stata organizzata dalla protezione civile e ha assunto una strutturazione regionale, e ha previsto la preparazione del personale. Credo importante indicare anche eventi che l'Aai ha effettuato rapidamente come era necessario e che nel tempo hanno assunto una modalità e stabilità nuove, senza negare la validità dell'esperienza pregressa, anzi utilizzando l'esperienza effettuata ed evitando le criticità emerse.

3.9. *Centri Aai, pubblicazione di libri e riviste*

L'Aai possedeva tre centri residenziali a Merano, Napoli e in Basilicata. Erano strutture per effettuare corsi residenziali che l'Aai gestiva direttamente o indirettamente. I corsi gestiti dall'Aai erano per formare il personale degli istituti assistenziali per minori o per anziani. Oppure erano effettuati in collaborazione con altri ministeri, ad esempio con il Ministero degli esteri per il personale delle ambasciate o dei consolati, per qualificare i loro interventi a favore dei connazionali immigrati, ovvero erano dati in affitto ad altre istituzioni.

Una delle molte attività dell'Aai sono state le pubblicazioni di libri e riviste. Purtroppo la biblioteca dell'Aai, trasferita al Ministero dell'interno al momento della soppressione, non è stata conservata integralmente. Né è conservata alla Biblioteca centrale di Roma, né all'Archivio centrale dello Stato. È per questo motivo che quest'ultima sezione sarà incompleta. È stata un'attività nella quale Montini era molto coinvolto, anche perché collaborò fin da giovanissimo al quotidiano di Brescia di cui il padre Giorgio era direttore. Molte sono le sue presentazioni dei libri pubblicati dall'Aai, oltre ad articoli sulle riviste dell'Aai. Inoltre ha collaborato regolarmente a «Studium» che era la rivista della Fuci (Federazione universitaria cattolica italiana) e a molte

altre riviste. All'Aai dal 1950 al 1971 sono state pubblicate due riviste. La prima era «Vie Assistenziali», una rivista mensile con molte figure, fotografie e disegni che pubblicava relazioni sul lavoro svolto con un intento chiaramente promozionale. La seconda rivista bimestrale era «Assistenza d'Oggi», più scientifica, cui hanno collaborato, oltre a molti dipendenti Aai, altri esperti esterni. Inizialmente dirette da Montini, poi sostituito da Maria Cao Pinna, responsabile della direzione studi, e infine da Lucio Sergio Rosati.

Montini scrisse, a proposito delle riviste edite dall'Aai:

> Noi auguriamo che il piccolo contributo dato con fede e amore possa essere accolto e dare buoni frutti e confidiamo che non mancherà la collaborazione attiva e vivace di quanti con noi o in altri settori di assistenza impegnano la loro attività e i loro studi.[15]

Nel 1971 le riviste hanno chiuso e sono state sostituite da «Promozione sociale», bimensile scientifico diretto da Lucio Sergio Rosati. Tra le collane delle pubblicazioni Aai sono da segnalare *I contributi per lo sviluppo dei servizi sociali*, una serie di documentazione, che ha pubblicato oltre trenta ricerche tra le quali il volume che ha raccolto gli indirizzi delle case di riposo per anziani in Italia e le loro principali caratteristiche.[16] Nella presentazione si dice che si tratta di rimedi a una situazione oggettiva di carenza. Le istituzioni di ricovero devono, quindi, costituire l'estrema soluzione a cui ricorrere quando non esistano altre possibilità di mantenere l'anziano nel suo ambiente familiare e sociale. Come già ricordato, nel 1953, è stato pubblicato il volume a cura di Vittorio Torri *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*[17] nel quale sono censite ventitremila strutture. I testi monografici pubblicati dall'Aai sono in totale 227.

4. *Considerazioni conclusive*

Ho presentato in maniera molto sintetica alcuni programmi dell'Aai nei quali sono stata coinvolta o che ho conosciuto meglio, con l'intento di

15. Lodovico Montini, *Presentazione*, in «Assistenza d'Oggi», 1 (1950), pp. 3-4.

16. *Le case di riposo per anziani in Italia: dislocazione e caratteristiche principali*, Roma, Aai, 1975.

17. *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, a cura di Vittorio Torri, con la consulenza di Maria Cao Pinna e Fabio Fiorentino, prefazione di Lodovico Montini, Roma, Aai, 1953.

dare la dimensione generale dei programmi stessi. Ho ritenuto, in questo modo, di dare un contributo alla conoscenza del presidente dell'Aai Lodovico Montini.

Devo a questo punto sottolineare come l'efficienza dell'Aai derivi anche, e forse soprattutto, dalla sua organizzazione, dalla capacità di modificare i programmi e di spostare il personale, di avere una burocrazia estremamente leggera e agile.

Credo inoltre che sia importante sottolineare come il primo dopoguerra sia stato un periodo denso di attività. Ho l'impressione che dopo, con il ritorno a un ritmo di vita normale, si sia tutto rallentato.

L'ipotesi avanzata da Lodovico Montini di istituire un gruppo di lavoro sull'assistenza, incaricato di fornire indirizzi nazionali sia al settore pubblico sia a quello privato, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni, non trovò concreta attuazione. In più occasioni Montini prospettò l'attribuzione all'Aai di una specifica competenza statale in materia assistenziale, proposta che tuttavia non venne mai approvata. Il suo progetto mirava a preservare il carattere misto dell'assistenza, pubblica e privata, ma al tempo stesso a razionalizzarne l'organizzazione, superando le inefficienze esistenti. In questa prospettiva Montini intendeva conferire all'assistenza una dimensione moderna, capace di valorizzare il contributo dei soggetti privati senza ricadere in una logica meramente caritativa che, non di rado, perpetuava condizioni di dipendenza e di umiliazione dei beneficiari.

La competenza statale per l'assistenza è rimasta al Ministero dell'interno dove, nel 1978 è confluita la direzione generale dell'Aai, mantenendo all'inizio le stesse competenze, ma con una burocrazia molto meno agile.

Claudio Pedrelli

Dal dopoguerra al presente: le sfide contemporanee dell'assistente sociale nella promozione del benessere umano

È possibile reperire nel contesto attuale il pensiero, la visione e gli ideali che Lodovico Montini ha cercato di impostare nel suo tempo? Abbiamo bisogno, per questo, di considerare un tempo decisamente ampio: si tratta di avere uno sguardo attento e critico che si deve estendere per ottanta anni, dalla Liberazione e quindi dalla nascita dell'Italia repubblicana ai giorni nostri.

Per cercare di dare una risposta al dubbio iniziale ritengo che si possano prendere in considerazione tre parametri per cercare di dare espressione, dimensione e senso all'idea di servizio sociale (e necessariamente di *welfare state*) nel primo dopoguerra e ai giorni nostri.

Possiamo quindi provare a mettere a confronto il Servizio Sociale del 1945 e quello del 2025 in relazione alle dimensioni della conoscenza, dell'impegno e della crescita. Ci limitiamo, in questa prima fase, a un confronto stringato, limitato a cogliere alcuni aspetti preminenti, con l'obiettivo di circoscrivere il terreno di riferimento.

Conoscenza. Nel primo dopoguerra il costituendo servizio sociale (pubblico) necessitava di riferimenti valoriali, di acquisire e fare propri metodi e tecniche (che pervenivano, per gran parte, da altri paesi). Nella nostra epoca la professione sociale sta sperimentando l'opportunità di crescita e di confronto derivante dall'obbligo della formazione continua – che comporta di sapersi destreggiare tra molteplici offerte non sempre coerenti, funzionali o efficaci rispetto alla dimensione operativa individuale. Accanto a questo emerge l'elemento della professione che si racconta, che scrive di sé stessa e che si esprime sia con lo sguardo rivolto all'interno del contesto professionale sia all'esterno tramite ri-

cerche, progettualità complesse, pubblicazioni per il tramite di riviste e letteratura scientifica.

Impegno. Nei primi anni della Repubblica si chiedeva alla professione di essere (anche) uno strumento per la ricostruzione morale del paese e che si potesse adoperare per la diffusione e l'acquisizione di senso civico e di comunità da parte dei cittadini – a fronte di una situazione di terribile disgregazione sociale, di povertà diffusa e di ampie parti di popolazione che necessitavano di sostentamento e di sussistenza. Ai giorni nostri la professione è alla ricerca di un riconoscimento generalizzato, diffuso, di un'immagine "sociale" positiva. Gli onori della cronaca sono quasi sempre riservati a vicende complesse e dilanianti, con l'aggravante, negli ultimi anni, di strumentalizzazioni politiche anche particolarmente feroci. Si consideri inoltre che è anche presente un dibattito intenso e accurato rispetto alla definizione dei perimetri professionali – elemento che consente di favorire un posizionamento fra le altre professioni anche in considerazione di nuove figure che ottengono riconoscimento formale del proprio operato.

Crescita. Nel 1945 la professione era chiamata ad aiutare nella quotidianità una moltitudine di persone ma, contemporaneamente, era parte integrante della visione collettiva del bisogno, indiscutibile e inderogabile, di avere lo sguardo rivolto in avanti, di credere in futuro migliore e di desiderare, di volere e di cercare di migliorare. Nel 2025 gli elementi sociali collettivi, nel contesto professionale, sono meno centrali se non del tutto residuali. Le generazioni di professionisti che si sono susseguite fino ad arrivare ai giorni nostri, hanno apportato nuove visioni e differenti modi di "essere" assistente sociale. In questa fase diventa centrale la definizione di un baricentro etico e valoriale condiviso in quanto le istanze, le esigenze, il senso del sé professionale risentono delle visioni multipolari, a volte contrapposte nella comunità professionale che, seppur lentamente, continua numericamente a crescere.

Volendo mettere ulteriori elementi per favorire un confronto fra i due momenti storici che stiamo prendendo in considerazione, possiamo provare a chiederci come è cambiata la percezione del *welfare state* e dei servizi di assistenza sociale. Per questo motivo, di seguito, riporto alcuni concetti molto variegati fra loro. È possibile che ognuno di noi, anche in relazione alla propria conoscenza o esperienza professionale, possa posizionare, ide-

almente, lo stesso termine nella colonna sotto l'anno 1945 o sotto l'anno 2025. Risulta interessante notare inoltre se, alcune di queste parole, ricorrono in entrambe le colonne. I termini sono: 1) assistenza psicologica; 2) assistenza morale; 3) assistenza spirituale; 4) assistenza materiale; 5) aiuto al singolo; 6) aiuto alla comunità locale; 7) aiuto alla famiglia; 8) aiuto per categorie sociali/tipologie di cittadini; 9) prestazioni predefinite; 10) progetti di vita e di cura; 11) progetti personalizzati; 12) diritti esigibili; 13) diritti civili; 14) diritti di cittadinanza; 15) sindacalismo sociale; 16) protezione civile; 17) gratuità; 18) compartecipazione; 19) utilizzo; 20) accompagnamento; 21) sostituzione; 22) segnalazione; 23) affiancamento.

L'esercizio di classificazione sopra richiamato può generare un dibattito impegnativo e articolato. Ecco perché conviene affrontarlo all'interno di un gruppo di professionisti e, ancora meglio, se di generazioni professionali differenti.

Una cosa però è senza dubbio evidente. Nel momento storico in cui opera Lodovico Montini non si può parlare di *welfare state* quanto piuttosto di *welfare service*. Il primo motivo è connesso all'assenza di apparati e strutture definite che possono connotarsi come *welfare state* ma, soprattutto, sono diversi i paradigmi valoriali. Montini ha perfetta conoscenza delle allarmanti condizioni della popolazione del dopoguerra, del livello di istruzione delle persone e del disastro causato dalla dittatura e dalla guerra. Aveva inoltre anche molto chiara la differenziazione delle proposte operative fornite dalle scuole di formazione che progressivamente si costituivano così come non negava le differenze e, talvolta, le contrapposizioni di coloro che dette scuole avevano favorito a insediarsi.

Lodovico Montini, anche in considerazione della propria estrazione culturale, ideologica, religiosa e familiare, è stato un attivatore, un gestore e un progettista del *welfare service* italiano.

Il *welfare service* si proponeva:

- il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione attraverso un programma di assistenza alimentare e sanitaria;
- l'assistenza alle persone più esposte (anziani e minori *in primis*): interventi alimentari (contrasto alla denutrizione), sanitari (condizioni igieniche delle abitazioni, delle strade e degli impianti di comunità), ricostruzione edilizia, scuole materne e asili nido, soggiorni vacanze, tempo libero, agricoltura (occupazione di base).

Nel corso del lungo periodo di attività di Lodovico Montini la società nel suo complesso e gli apparati dello Stato si rinnovano, cambiano e si

strutturano. Anche il pensiero di Montini si evolve e segue l'evoluzione del paese.

È quindi possibile individuare nel suo pensiero e nelle sue azioni delle strategie calibrate sulle possibilità operative del momento. E se in un primo momento, quello più prossimo alla fine della guerra, non era possibile pensare se non a un sistema di *welfare service*, in un'epoca successiva, anche grazie al miglioramento delle condizioni economiche e sociali del paese, Lodovico Montini diventa precursore e propugnatore del futuro sistema di *welfare state* italiano.

Nel primo dopoguerra vi era l'esigenza di mettere in atto un profondo rinnovamento nel campo dell'assistenza sociale. Contestualmente occorre evidenziare che quella fase storica si caratterizza per una:

- forte pervasività della Chiesa cattolica che agisce con il principio cristiano della carità (pur dovendo riconoscere che sopperisce alla mancanza delle istituzioni pubbliche e alla loro prossimità);
- fatica al riconoscimento dei diritti di ciascuno (era ancora fortemente presente la problematizzazione del bisogno e l'idea della elargizione dall'alto al basso);
- mancanza di coordinamento e razionalizzazione delle risorse con proliferazione di apparati, strutture, segmentazioni.

Occorre inoltre sottolineare che il disagio sociale ha ancora connotazioni di ordine pubblico e che non si era in grado di abbandonare l'idea di assistenza come elemento di intervento riparativo riferibile al preconcetto stigmatizzante di colpa.

Lodovico Montini inoltre doveva affrontare anche il non facile compito di come poter organizzare la preparazione, la formazione e l'orientamento del personale di assistenza sociale, a fronte di una pluralità di scuole in divenire e per superare l'idea che l'assistente sociale fosse una "segretaria sociale", termine di connotazione del periodo precedente.

Per capire il pensiero di Lodovico Montini, e valutarne la possibile attualità, riprendo alcuni estratti da suoi interventi nelle sedute parlamentari cui ha partecipato in qualità di deputato:

> Il diritto dell'uomo non consiste nell'essere oggetto di qualche atto di beneficenza, di qualche intervento di assistenza: il bambino che è portatore di tutti i bisogni è oggetto di tutte le nostre cure, di tutte le nostre attenzioni. Bisogna rovesciare completamente la concezione e dire: non è qualcuno che riceve, è qualcuno che ha bisogno di ricevere.

> Il bambino per noi ha rappresentato il modello di come si assiste, è diventato il nucleo fondamentale che ci indica che cosa si deve fare affinché l'assistenza venga compiuta senza umiliare l'assistito.
> Non si possono fare interventi sanitari separati da interventi educativi; intorno al bambino, se voi pensate alla sua crescita, voi vedete come è necessario far crescere tutto globalmente.
> […] la malattia, la deficienza, il subnormalismo è un elemento eccezionale, la realtà è la promozione della sua personalità in quanto tale.

Già in pochi passaggi possiamo riconoscere che, nonostante un'impronta valoriale specifica, Lodovico Montini ha dato un'impronta più moderna al concetto stesso di assistenza, svoltando dalla sola attività caritativa a un'azione più complessa, basata sulla formazione, sulla collaborazione con gli enti locali e, in ultima analisi, sui dati scientifici.

Anche nel periodo postumo alla nascita della Repubblica, per poter organizzare una strategia di medio-lungo periodo non si poteva intervenire che su più elementi al fine di far convergere visioni differenti che possiamo così riassumere:

- fornire un ordinamento unitario e coordinare le attività delle scuole di formazione sorte nel dopoguerra;
- introdurre modalità innovative di azione sociale;
- valorizzare l'autodeterminazione del cittadino;
- puntare sulla responsabilità sociale dell'impegno civile;
- costruire una nuova dimensione di responsabilità civile del cittadino.

Il tutto considerando le zavorre rappresentate dalle istanze dell'apparato confessionale e da quello confindustriale che, anche congiuntamente, influenzavano la maggior parte delle proposte politiche dell'epoca.

Con il passare del tempo Lodovico Montini deve affrontare alcuni nodi cruciali. Per analizzare questi aspetti strategici del lavoro di Montini mi appoggio alla preziosa attività di ricerca storica e di analisi effettuata da Alberto Cova, da cui traggo alcune parti di un lavoro dedicato alla figura di Lodovico Montini che ritengo ci forniscano un quadro preciso del suo pensiero.

Le tematiche su cui focalizzarci sono:

1) La necessità di un riordino del sistema di sicurezza sociale:

- era convinto che l'assistenza possedesse caratteristiche proprie, non confondibili con la previdenza, con la sanità e con altri settori di intervento nel sociale;

- bisognava cominciare con il riconoscere che l'assistenza (con la previdenza e la mutualità che, allora, era sostanzialmente identificabile con l'assistenza sanitaria prestata attraverso il modello «assicurativo e attraverso la mutualità») costituisse una delle componenti di un sistema di sicurezza sociale;

- prima di progettarne la riforma occorreva provvedere alla riorganizzazione del settore e studiare in profondità le «varie esperienze assistenziali che andavano comparate fra di loro» tenendo conto «dell'indirizzo giuridico-sociale che si attua nella civiltà contemporanea»;

- la proposta era innanzitutto innovativa e di prevedibile grande efficacia perché indicava un "metodo". Si trattava di costituire una Commissione di studio per «approfondire innanzitutto i problemi e per dichiarare le ragioni della riforma […] parlare di costituire una commissione di studio come atto preliminare di un ordinamento dell'assistenza in linea con le esperienze emerse ed emergenti come conseguenza delle trasformazioni in atto, era totalmente incomprensibile a quelli che ragionavano esclusivamente, o quasi, in termini di potere».[1]

2) Il ruolo dello Stato nell'organizzazione dell'assistenza:

- ne aveva già trattato ripetute volte e anche in questa circostanza assunse una posizione assai equilibrata. Da un lato ribadì che la funzione dello Stato, «pur avendo una sua sovranità disciplinare, non deve limitare con questa la libertà di ogni ente e persona che operi nel campo assistenziale» ma impegnarsi a stimolare, assistere e integrare l'azione delle organizzazioni esistenti;

- l'assistenza, infatti, implicava «un rapporto diretto fra assistito e la persona che assiste», perciò «né lo Stato né la Regione, né il comune, né la provincia fanno dell'assistenza. Solo gli organismi adatti e le persone qualificate fanno assistenza»;

- assistenza, dunque, come «funzione politica organizzata», ma sempre espressione della carità perché, anche in un contesto nel quale l'azione dello Stato si era allargata e aveva inglobato l'assistenza fra le altre sue funzioni, «i compiti supremi della carità e della beneficenza rimangono la sostanza vitale dell'esistenza e, in particolare, dell'atto assistenziale nel momento che esso si compie».[2]

1. Alberto Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia Repubblicana*, in «Bollettino per l'archivio della Storia del Movimento sociale cattolico in Italia», 1-2 (2013), pp. 9-26.

2. *Ibidem*.

3) La teorizzazione del sistema del *welfare* universale:

- come aveva detto più volte, la riforma dell'assistenza doveva seguire il completamento, peraltro avviato con la nascita del Ministero della sanità e della tripartizione del sistema di sicurezza sociale;
- elevare l'assistenza a terzo pilastro del sistema stesso voleva dire affermare la necessità della più alta qualificazione tecnica nelle operazioni assistenziali e dichiarare il superamento della soluzione «assicurativa» perché l'imponeva l'esistenza di «inabili, minorati non coperti da assicurazione, bambini senza famiglia, persone o gruppi disadattati, [che] costituiranno sempre settore di intervento primario dell'assistenza»;
- rompere il nesso assistenza-assicurazione significava poi andare incontro «alla singola persona umana nella sua soggettività e irrepetibilità» e, quindi, «dare piena realizzazione all'atto assistenziale nella sua sostanza di rapporto diretto con la persona dell'assistito».[3]

Giunti a questo punto, possiamo rispondere alla domanda iniziale, ovvero se è possibile reperire nel contesto attuale il pensiero, la visione e gli ideali che Lodovico Montini ha cercato di impostare nel suo tempo. A mio parere la risposta è affermativa.

Montini è indubbiamente uomo del suo tempo e pertanto è ancorato a modelli e riferimenti oggi non più presenti o ampiamente rivisitati, anche la terminologia utilizzata per descrivere azioni e definire competenze è, sovente, differente e irriconoscibile se guardata con gli occhi di una persona vissuta otto decadi fa, ma la visione prospettica di Montini era definita, compiuta e ben strutturata.

Per questo nel sistema di assistenza sociale attuale riusciamo a riscontrare gli elementi che Montini aveva compreso fossero parti essenziali dell'evoluzione del *welfare* in Italia.

Sono tre i riferimenti essenziali e perduranti nel tempo nel sistema di assistenza sociale e nella funzione dell'assistente sociale che ritroviamo nei processi di cambiamento normativo e organizzativo in Italia:

1. fase *engage*: il punto focale è riuscire a mettere al centro l'interesse e le necessità tra professionista (sistema servizi) e cittadino (famiglia o comunità locale) con una interazione vicendevole;
2. fase *explaine*: il lavoro sociale crea empatia e si può lavorare su più fronti con il cittadino, la famiglia o la comunità locale;

3. *Ibidem*.

3. fase *exchange*: dove prevale il senso di scambio e il contratto professionale del processo di aiuto con il cittadino, la famiglia o la comunità locale.

Lodovico Montini aveva compreso che un elemento imprescindibile del lavoro sociale è la fiducia. La fiducia porta con sé la dimensione del segreto (professionale), della non invasione, del trattenere, del rispetto, della non interferenza, del riconoscimento vicendevole.

Aveva inoltre ben chiaro che il lavoro sociale imponeva per l'apparato pubblico statale un lavoro di costruzione di immagine pubblica dei servizi e dei professionisti che vi lavorano affinché fosse possibile nel tempo creare una rappresentazione mentale condivisa rispetto alla funzione pubblica, al ruolo dello Stato, all'esistenza di mandati plurimi in virtù dei quali si realizzano relazioni e connessioni tra il cittadino, i servizi e la legge.

Propongo al lettore, da ultimo, tre ulteriori quesiti. Il sistema di sicurezza sociale nel presente si districa – a mio avviso – fra paradossi e ricicli storici. La modifica degli ordinamenti, delle funzioni fra Stato, Regioni e autonomie locali, l'inserimento di soggetti privati o del terzo settore nella costruzione e nella definizione della progettazione territoriale, pone sfide rilevanti e il dibattito è certamente aperto.

Il primo quesito provocatorio è: può esserci assistenza sociale senza l'assistito? Il dubbio sorge perché, a volte, non si riesce a raggiungere il cittadino che ha bisogno di un determinato supporto, talvolta per la mancanza di figure professionali adeguate come gli assistenti sociali, altre volte per l'incapacità di arrivare/agganciare il cittadino in stato di bisogno, o ancora quando il cittadino in difficoltà potrebbe non conoscere i propri diritti o non sapere come rivolgersi allo sportello sociale del proprio Comune o un qualunque punto unico di accesso. Infine, anche con i mezzi e il personale presente, le risorse potrebbero non essere spese in modo adeguato oppure ci potrebbero essere difficoltà nell'erogare i servizi essenziali che la legge prevede.

Non si può sottacere il fatto che stiamo sperimentando un sistema di protezione sociale sempre più frammentato dove una pluralità di attori che, più o meno alla pari (o a parità di condizioni), offrono prestazioni e interventi, possono portare a un declino dei servizi pubblici (e quindi della dimensione del bene comune) quale logica conseguenza della concorrenzialità iniqua tra soggetti di varia natura.

Il secondo quesito altrettanto provocatorio è: si può parlare del sistema di assistenza sociale senza l'assistente sociale?

La professione sociale necessita di dotarsi di un alfabeto identitario, un alfabeto riconoscibile e riconosciuto dalle altre professioni. Dobbiamo riappropriarci di termini che abbiamo nel tempo trascurato e che altre professioni utilizzano (bene) e, anche grazie a questo, riescono ad accreditarsi per "capacit-azione". A volte come assistenti sociali viviamo l'illusione di essere realmente una professione del cambiamento. Ma questa – a mio avviso – è una suggestione ormai sterile, vuota e persino non credibile da parte dei componenti la stessa comunità professionale. Abbiamo promosso verso noi stessi e agli altri, da molti anni a questa parte, l'idea che siamo un professionista/operatore "politico" e che produce cambiamento. Tuttavia, il problema di fondo è che non riusciamo a essere incisivi nella dimensione organizzativa e in quella decisionale rivolta alla collettività, perché il cambiamento sociale si realizza nella dimensione plurale e del singolo. In questa fase storica viviamo la fatica della gestione dei bisogni dell'altro (e quelli propri) cercando, al contempo, di superare il senso di solitudine, il fronteggiamento dei tempi contingentati, la continua richiesta di dati, l'incombenza della gestione matematica delle prestazioni, della redazione di documentazione. Con tutta questa pressione, il senso professionale si deteriora e si mortifica. In questo senso sussiste un forte rimando a una rappresentazione del sé professionale, della capacità di buona rappresentanza professionale, di coinvolgimento e, quindi, in ultima istanza di partecipazione. Quale futuro assistente sociale si prospetta? L'assistente sociale che lavora *con* le persone o l'assistente sociale che lavora *per* le persone? Se ci limitiamo ad appoggiare la prima istanza, ci posizioniamo sul lavoro immediato e individuale, sul buon progetto partecipato e trasformativo. Se ci focalizziamo sul secondo apriamo la professione alla dimensione collettiva e politica. Vorrei credere che la professione sociale per il futuro prossimo possa lavorare sull'idea di pensarsi come un professionista che è *costruttore di senso*.

Infine, l'ultimo dubbio: può esserci sicurezza sociale senza il *welfare* universale?

Nel nostro paese esiste ancora il *welfare* universale (è questione di assistenza, di giustizia sociale, di solidarietà ed equità)? E si ha ancora voglia di avere un sistema di *welfare* universale? La giustizia sociale è una condizione ideale in cui tutti i membri della società hanno gli stessi diritti fondamentali, protezione, opportunità, obblighi e benefici sociali. Pensare alla giustizia sociale significa chiedersi: quale uguaglianza dovrebbe essere promossa in una società considerata giusta? Quali disuguaglianze siamo

disposti ad accettare? In questa fase storica avanza rapidamente il *welfare* duale. A volte non siamo in grado di percepirlo, altre volte accettiamo pedissequamente il cambio di paradigma politico. La riproposizione del *welfare* duale si insinua mentre ancora perseveriamo a parlare di superamento delle disuguaglianze, di ritardi delle riforme, di carenze strutturali e delle distorsioni allocative funzionali, territoriali o distributive. La rappresentazione grafica dell'evoluzione delle disuguaglianze sociali evidenzia fallimenti strutturali e distruzione di sistemi e di apparati.

In tutto questo la professione sociale ha avuto un ruolo o è vittima essa stessa del sistema?

Lodovico Montini ha vissuto l'epoca della ricostruzione che è anche costruzione, innovazione, territorio su cui avanzare proposte e fare sperimentazione. A noi spetta, invece, il compito di gestire l'eredità, a volte ingombrante, a volte accomodante, di chi ci ha preceduto. Abbiamo anche il compito di preservare i sistemi pubblici di garanzia e di protezione. Credo che sia dovuto a chi ha concorso per rendere l'Italia un paese democratico, sviluppato e accogliente.

Appendice

Scritti scelti di Lodovico Montini

I sei scritti selezionati e raccolti in questa Appendice furono pubblicati da Lodovico Montini tra il 1950 e il 1962. Sono riportati in ordine cronologico e riprodotti il più conformemente possibile agli originali, senza modificazioni o alterazioni, tanto nell'utilizzo della punteggiatura e degli spazi quanto in quello dei corsivi, e mantenendo per ciascuno l'ordine progressivo delle note a piè di pagina.

Attività assistenziali in Italia (1950)*

Ho il piacere di presentare a quanti si occupano di problemi assistenziali una pubblicazione che l'amministrazione per gli aiuti internazionali ha curato sulle rilevazioni operate dall'istituto centrale di statistica, nella ripresa del dopoguerra.

L'istituto di statistica infatti ha ben voluto accogliere con spirito di solidarietà e di comprensione l'invito di procedere ad una indagine che da troppo tempo non si era più effettuata in Italia e per alcuni settori ed elementi non era mai stata fatta. L'ultima rilevazione nel campo degli enti assistenziali risale al 1932 ed il materiale allora raccolto è rimasto inutilizzato negli archivi.

In un certo momento, pur nel vivo dell'opera pratica, l'Aai ha sentito l'esigenza di avere, nel settore dell'assistenza svolta attraverso gli istituti di ricovero e i refettori, il sussidio teoretico di dati obbiettivi e aggiornati.

L'essersi trovati nel periodo che osiamo definire di massima emergenza della miseria e dei bisogni; l'avere avuto a disposizione mezzi non mai prima immaginati, nell'ordine di grandezza di centinaia di miliardi, riversati sul nostro povero Paese dall'Unrra e da altre fonti successive; l'aver potuto destinare tali mezzi alle prime necessità ricostruttive del Paese e l'aver potuto prelevare una percentuale di tali aiuti (sia pur piccola: il 5% circa) per l'assistenza propriamente detta, concretantesi, tramite i ricoveri ed i refettori, in cibo e vestiario per i fanciulli, le madri, i vecchi; l'aver dovuto organizzare una rete di distribuzione, di selezione e controllo mentre tutti i servizi pubblici erano paralizzati o sconnessi; l'aver dovuto calcolare con tutta la parsimonia possibile la massima quantità di calorie che si era in grado di dare, secondo le età degli assistiti e i bisogni delle varie zone, come complemento allo scarso razionamento generale; l'aver avuto contatto con la immensa gamma di istituzioni antiche e nuove del nostro Pa-

* *Prefazione* all'omonimo volume, curato dall'Istituto centrale di statistica in collaborazione con l'Amministrazione per gli aiuti internazionali, *Attività assistenziali in Italia. Indagine sugli istituti di ricovero, i refettori, gli iscritti negli elenchi comunali dei poveri al 31 maggio 1948: relazione illustrativa e tavole statistiche*, Roma, Aai, 1950.

ese, istituzioni in gran parte sinistrate, con patrimonio compromesso e reddito svalutato, postulanti aiuto; infine, avere a che fare con autorità straniere tanto sollecite di aiutarci quanto troppo spesso ignare dei nostri costumi e sospettose del nostro passato… tutto ciò si è presentato come un impegno inderogabile ed ha immensamente stimolato ogni specie di energia in contatto con l'assistenza, non ultima la stessa energia di studio e di indagine. Frutto di questo spirito, nel quale convergono fecondamente l'atto assistenziale e la severa ricerca statistica, è appunto la presente pubblicazione con cui l'Aai, mentre ha meglio illuminato a se stessa i propri compiti, ha soprattutto inteso di portare un contributo allo studio dell'assistenza in Italia.

Nell'attuale periodo storico in Italia ed in quasi tutti i Paesi civili sono in grande sviluppo le attività di previdenza e di assistenza. La «sicurezza sociale» ed il «servizio sociale» in genere occupano un posto considerevole nelle direttive della politica sociale del nostro tempo: basterebbe pensare al piano

Beveridge presentato come miraggio di vita pacifica alla popolazione britannica tesa nello sforzo bellico, per intravedere quale può essere la mèta di questa politica.

Ma la visione delle provvidenze sociali, visione che pur può rappresentare un ideale, forse non ha giovato al pratico sviluppo dei rispettivi settori ed ha determinato qualche impostazione dettata più o meno da presupposti ideologici o da speranze quasi utopiche; sicché, dato lo squilibrio enorme fra i mezzi economici a disposizione e le mète ideali, queste hanno finito per allontanare, anziché facilitare, le soluzioni concrete.

Sembra a noi pertanto che valga la pena di tenere ancora per qualche tempo distinti i settori fondamentali di questo vasto campo sociale.

Riteniamo cioè nella natura delle cose che le varie specie di protezione sociale tendano bensì nel loro complesso ad un progressivo concentramento, la cui convergenza si muove quasi certamente verso il piano previdenziale, verso un giusto ordinamento previdenziale; ma finché i mezzi rimangono in cifra assoluta inferiori ai bisogni così che nessuna distribuzione generale può per ora garantirci un autentico miglioramento specifico; finché le strutture costituzionali non siano più ampiamente sperimentate; finché soprattutto la solidarietà sociale non rompa decisamente le ormai inumane barriere di sistemi economico-nazionalisti, riteniamo sommessamente che non si debbano affrettare concentrazioni pericolose perché, se non altro, intempestive. E riteniamo invece che, per accogliere alcune delle istanze più urgenti, convenga procedere ad una riorganizzazione, semplificazione e coordinazione dei programmi già esistenti.

Questi programmi (se pur si possono chiamare tali) si possono raggruppare in due vasti settori: quello *previdenziale* propriamente detto, che comprende assicurazioni sociali e mutualità; e quello *assistenziale* propriamente detto o del servizio sociale.

Entro gli stessi due grandi settori, anziché procedere ad unificazioni affrettate, e soprattutto prima di impostare un organo amministrativo centrale (un eventuale ministero), si potrà approfondire l'esame analitico di ciascuna branca, tentarne la organizzazione specifica e giungere per tappe concrete e convergenti a quella ideale sistemazione generale che solo potrà attuarsi quando l'economia –nell'ambito nazionale o meglio in quello di una integrazione internazionale – sarà in grado di sostenere il costo sociale di una completa ed integrale sicurezza, e gli organi predisposti saranno in grado di tutelarne la applicazione.

Per questo abbiamo visto molto favorevolmente come per il settore previdenziale si sia proceduto nel nostro Paese ad una inchiesta[1] i cui risultati del resto (per la loro stessa problematica utilizzazione) ci confortano nella tesi di procedere con grande prudenza nelle generalizzazioni.

Sarebbe pertanto desiderabile che qualcosa di simile venisse fatto anche per il campo assistenziale, prevenendo conclusioni affrettate e creazioni di organi che sarebbero superflui se non pericolosi.

Ma in questo grande settore dell'assistenza converrà fare ulteriormente delle distinzioni. E tenere cioè tecnicamente separate le branche che hanno avuto una formazione storica fra loro diversa e che in effetti rispondono ad esigenze e bisogni dissimili. Quali sono queste branche? Senza pretendere di giungere ad una classificazione sistematica, vogliamo almeno accennare a tre branche principali: – quella della assistenza generica agli adulti o ai nuclei familiari (settore che in linea di prima approssimazione può identificarsi con quello degli ECA); – quella dell'assistenza all'infanzia (che va dalle istituzioni di ricovero per gli illegittimi, per gli orfani, per gli abbandonati e per i minorati, agli asili, ai refettori scolastici, alle colonie estive); – e infine quella dell'assistenza sanitaria che si integra almeno parzialmente con tutte le altre.

Una quarta categoria potrebbe essere costituita dall'assistenza ad adulti che abbiano bisogno di ricovero permanente o semipermanente (mantenimento degli alienati, istituti di ricovero per vecchi).

E parlando del campo propriamente assistenziale, non teniamo presente, purtroppo, la grande categoria dei disoccupati, perché essa non entra di per sé in questo settore. Il problema della disoccupazione, per la sua emergente ampiezza nel nostro Paese, non può esser considerato come un fenomeno limitabile alle provvidenze assistenziali; esso riassume in sé tutti i residui passivi della nostra vita collettiva ed implica tutto il sistema della nostra politica non solo economica.

Ma, ritornando al discorso sulle categorie che sono più propriamente oggetto dell'assistenza, vogliamo insistere per trovare in esse stesse il primo *self-help* organizzativo; e cioè in ciascuna delle branche assistenziali considerate occorrerà

1. Commissione per la riforma della Previdenza Sociale: Relazione sui lavori della Commissione.

stimolare le forze intrinseche per portarle ad un conveniente sviluppo; occorrerà procedere alle eventuali semplificazioni che si presentano necessarie ed ovvie; occorrerà sollecitare l'adeguamento delle strutture costitutive.

Sarebbe infatti insufficiente l'intervento del potere politico per ordinare il campo assistenziale né potrebbe portarlo ad un equo livello in rapporto ai bisogni interni e agli sviluppi degli altri Paesi, se per raggiungere tali fini si facesse conto esclusivamente sull'intervento statale. Ed il raggiungimento di un congruo livello non può certo procedere dalla semplice creazione di un organo centrale il quale non sarebbe né in grado di aumentare i mezzi a disposizione né di operare sulla loro distribuzione in modo da ottenere risultati sufficienti.

D'altronde, prima che l'ente regione, a cui la Costituzione italiana assegna una competenza nel campo assistenziale, abbia a trovarsi di fronte a difficoltà di ordine generale in questo campo, è opportuna una preparazione che non sia solo frutto di deduzioni teoretiche o imitazione di sistemi d'altri Paesi, ma risalga dalle stesse basi delle nostre opere assistenziali, per generarne quasi induttivamente il futuro ordinamento.

Si dovrebbe cioè passare attraverso una fase intermedia propria di questo periodo di creazione della nuova fisionomia del nostro Paese, e perciò abbiamo in altra sede suggerito di affidare questa delicata opera di preparazione ad una commissione di inchiesta e di studio, la quale avesse poteri di indagine non solo, ma anche qualche potere deliberativo ed esecutivo.

Vasto è il campo di indagine che si offre a una tale commissione; basti porre qualche domanda che non ha oggi sicura risposta in analitiche e precise documentazioni: quante, in Italia, le persone bisognose? Quante quelle assistite e in quali forme? Quale il patrimonio mobiliare ed immobiliare destinato a prestazioni assistenziali? Quali somme e beni complessivamente erogati a scopi di assistenza? Quante e quali energie impegnate nelle prestazioni? Quanti e quali mezzi per un operante e definitivo assetto del settore assistenziale?

È certo che non si potrà ragionevolmente procedere nell'azione in qualsiasi branca assistenziale, senza disporre di dati aggiornati, completi, rilevati con criteri obbiettivi. Le attività assistenziali sono per se stesse dirette a grandi masse ed a categorie abbastanza uniformi: esigono quindi che se ne identifichino le zone concrete. Da ciò potrà dipendere anche il futuro, armonico coordinamento che eviti un affrettato empirismo o una burocratica teoricità.

Anche per questi motivi la presente pubblicazione risponde, noi confidiamo, ad una finalità ben più ampia di quella che non apparisca dalla sua origine di semplice indagine statistica, perché pare a noi concorra al bisogno di approfondire analiticamente l'esame del settore specifico dell'assistenza, ed aiuti quindi a identificare le basi delle future direttive.

I risultati della rilevazione compiuta sono esaminati nella presente pubblicazione su uno schema quanto mai semplice.

Si è voluto anzitutto fare una breve esposizione delle precedenti indagini statistiche, tentandone un esame per facilitare qualsiasi comparazione retrospettiva.

Si sono dovuti prendere in considerazione anche dati che furono raccolti non proprio per indagini dirette sull'assistenza ma in occasione di censimenti generali, a cui si sono aggiunti i dati annuali relativi alla costituzione di nuove Opere Pie.

Già questo esame introduttivo apre l'orizzonte sulla grande complessità delle opere e delle attività assistenziali nel nostro Paese; e suggerisce direttive prudenziali nell'azione.

Non si potrebbe lavorare contro la storia secolare di tanta attività caritativa che man mano si consolida in strutture assistenziali. Non si potrebbe pretendere di introdurre in Italia una disciplina di sicurezza sociale che non tenesse conto di queste stesse difformità reali, se non per curarne le deficienze, le superate impostazioni, mentre appare necessario salvarne la sostanziale efficienza e soprattutto non disperderne il mal identificato, ma comunque assai cospicuo, patrimonio morale e materiale.

Dal breve prospetto storico si passa alla presentazione dell'attuale indagine, la quale si è estesa a tutti gli istituti e refettori esistenti, avessero o meno un riconoscimento giuridico. Si tenta qui, per la prima volta, di avere di fronte tutti gli istituti di *pubblica assistenza*, e non solo gli istituti *pubblici di assistenza*. Si prescinde cioè dall'elemento formale del riconoscimento giuridico per avere il dato complessivo di tutte le istituzioni che si occupino di pubblica assistenza. Il dar valore al carattere pubblicistico dell'assistenza senza limitarsi alla veste della personalità giuridica, è cosa che merita rilievo. Troppo si è opposta nel nostro Paese la figura dell'ente riconosciuto a quello non riconosciuto: ne è venuto un certo sospetto di burocratica disciplina in tutto il campo assistenziale, perché le spontanee iniziative, mentre temevano in genere il giogo formalistico, hanno spesse volte vissuto di espedienti senza una utile coordinazione, proprio perché il riconoscimento, mentre non conferiva che scarsissimi vantaggi, rappresentava quasi sempre una veste impacciante.

Il campo assistenziale va trattato con sistemi di organizzazione giuridica *sui generis*, cioè adatti alla natura stessa delle attività. Anche la forma del riconoscimento giuridico per gli enti assistenziali andrebbe riveduta; e presso il potere politico che si interessa dell'assistenza non si dovrebbe restare fissi ad un criterio formale di riconoscimento giuridico più ristretto di quello che ormai vige nell'ambito del diritto civile, dove le società e i comitati di fatto godono un'effettiva «quasi personalità» giuridica.

Questa prima rilevazione statistica che ha voluto comprendere anche gli organismi non riconosciuti ci indica comunque quanto sia largo questo campo e quanto possa anche più largo apparire domani se l'avvicinamento del potere politico a questi organismi verrà fatto con sistemi meno rigidi e con criteri di rispetto, di integrazione, di aiuto, come quelli che furono consentiti all'Aai nel periodo di questi anni e che hanno fruttato un più ampio contatto con le varie iniziative.

Seguono poi brevi esami dei dati che si riferiscono agli *istituti di ricovero* rispettivamente e ai *refettori*. Naturalmente gli istituti di ricovero rappresentano una cate-

goria più importante di quella dei refettori. Per entrambe le categorie però si presenta un interessante materiale statistico, relativo alle rispettive caratteristiche assistenziali e alla rispettiva distribuzione territoriale. Per quanto riguarda la rispettiva situazione economica, è evidente che solo per la categoria degli istituti si può parlare di un vero e proprio patrimonio stabile, poiché i refettori operano in genere con mezzi relativamente modesti e la parte economica si limita al finanziamento della gestione.

Ci si potrebbe chiedere se e fino a quando e in quale misura l'attività dei refettori – tanto necessaria in questi anni di difficoltà e di scarsità di alimentazione – continuerà ad esser diffusa nell'avvenire. La risposta non è però legata semplicemente alle circostanze post-belliche: vi è tutto il grande campo scolastico infantile (senza parlare di quello della disoccupazione o del lavoro lontano dal proprio domicilio) che giustifica il permanere di queste attività refettoriali. La refezione deve durare e l'attuale indagine ce ne dimostra la sostanziale importanza. Importanza per quel che si fa in varie zone e soprattutto per quello che non si fa ancora in molte altre, dove il problema scolastico è grave anche perché, essendo connesso con quello delle scuole materne e delle refezioni scolastiche, presenta in questi due punti deficienze paurose: e cioè la deficienza di frequenza scolastica è direttamente proporzionale alla insufficienza di assistenza. Di ciò non parla la presente statistica perché come si è detto lo schema della pubblicazione è estremamente semplice e non esce dal proprio terreno tecnico immediato.

La pubblicazione si conclude con tre capitoli speciali, l'uno sui rapporti che istituti rispettivamente e refettori hanno avuto con gli Aiuti Internazionali, l'altro su quella informe categoria dei poveri che sono iscritti negli elenchi comunali, e infine su alcuni aspetti della assistenza nei grandi comuni.

Sono tre aspetti particolari del problema assistenziale, ma non aspetti contingenti, perché tutti e tre rivestono caratteristiche essenziali e durature. Inutile dire dei due ultimi perché sempre si avrà un elenco dei poveri e sempre le grandi città presenteranno delle categorie speciali di bisogni e quindi di assistenza. Vogliamo a questo proposito ricordare la singolarissima fisionomia della città di Roma, ove confluiscono da secoli iniziative caritative particolari.

Ma anche l'assistenza degli Aiuti Internazionali non è del tutto contingente e temporanea. Essa è venuta a costituire una organizzazione la quale, anche se ne prevedono opportune trasformazioni, è destinata a lasciare una traccia definitiva nei rapporti con le istituzioni assistenziali. E soprattutto il metodo, adottato con questa esperienza nuova (metodo di immediatezza, di contatto periferico e di controllo facilmente adattabile alle diverse esigenze), può aprire la strada ad una più moderna e più democratica relazione fra lo Stato e l'insieme di organi assistenziali ovunque operanti. L'Aai, sembra a noi, non potrà esser stata estranea ad una impostazione di politica assistenziale in Italia.

È proprio questo il punto al quale si ferma lo schema semplice di questa pubblicazione. Dalla lineare – se pur tecnicamente elaborata – presentazione dei dati

non si è risaliti ad alcuna ulteriore deduzione; non si è proceduto a comparare dei dati semplicemente assistenziali con altri che tocchino il problema nel campo economico ed in quello politico. Ma l'indagine stessa raggiunge un'ampiezza di orizzonti quali la sua apparenza esteriore non lascia a prima vista giudicare. Si pongono infatti in luce due estesissimi campi concreti di assistenza – gli istituti e i refettori – e se ne documentano le caratteristiche fondamentali non mai prima rilevate. Si danno elementi sufficienti per giudicare le condizioni di vita degli organismi esistenti, e si appalesa quale parte essenziale abbia in questi campi la privata iniziativa in relazione con quella pubblica. Si studia quale entità di prestazioni pervenga ad una vasta massa di persone sul terreno assistenziale e si manifestano quali lacune vi siano ancora in molte zone in Italia. Si inquadra nel periodo storico della massima depressione nazionale il fattore degli aiuti avuti dall'estero per questa assistenza. E tutto ciò è visto nel suo sviluppo di quasi un secolo di vita nazionale.

Dalla presente statistica si può rilevare come i problemi assistenziali interessino direttamente o indirettamente una larga percentuale della popolazione, direttamente perché il numero degli assistiti è grande, e indirettamente perché gli assistiti sono in genere membri di una famiglia che trova nell'assistenza un relativo sollievo ai propri indispensabili bisogni.

Né l'assistenza odierna copre effettivamente in modo sufficiente né uniforme le diverse regioni del Paese. Ove fosse diffusa come nell'alta Italia, l'assistenza dovrebbe interessare quasi un ottavo della popolazione attuale. E ciò senza parlare del campo dei disoccupati.

Da questa statistica si può avere una prima e parziale misura di quanto sia imponente da una parte il patrimonio economico interessato nel problema assistenziale, come investimento con una propria qualificata destinazione, e dall'altra di quanto sia imponente la parte del reddito annuale destinata alla gestione ordinaria dell'assistenza. Il numero degli enti, istituzioni, opere interessate nell'attività assistenziale in Italia assurge alla cospicua cifra di ben 24.418 solo per quelli che potevano essere compresi nella presente statistica. È la prima volta forse che si rivela una tale compagine di organismi operanti. Anche se un numero così alto potrebbe suggerire probabili semplificazioni e riduzioni, è certo che siamo di fronte a fenomeni altamente influenzanti la vita del Paese.

Da questa statistica bisognerebbe quindi passare ad illazioni nel campo della politica sociale, educativa, sanitaria, non fosse altro allo scopo di ben dirigere il delicato rapporto che lega persone dedite al lavoro in questo campo con elementi professionali, istituzioni religiose o laicali, iniziative internazionali. Ma ciò va ben oltre il fine della presente pubblicazione, il cui merito resta forse quello di presentare in modo lineare le rilevazioni eseguite.

Comunque, limitandoci a più modeste conclusioni, vogliamo rilevare che nell'assistenza le due categorie meglio definite appariscono quella dell'infanzia e quella, sebbene incomparabilmente più piccola, della vecchiaia.

Invero al di sopra di ogni situazione di emergenza e di ogni possibile miglioramento di tenore di vita, la duplice assistenza – l'assistenza all'infanzia e l'assistenza alla vecchiaia – durerà sempre: in ogni paese civile, anche il più economicamente prospero, una parte della popolazione infantile e dei vecchi è sempre a carico della collettività e istituzioni numerose sono sorte in ogni tempo per queste aree di bisogni.

Mentre però il soccorso alla vecchiaia è assai limitato per il numero degli assistiti e statico nelle forme, l'assistenza all'infanzia occupa invece di gran lunga il posto più vasto e più qualificato dell'assistenza, non solo, ma in questo campo si notano progressi evidenti che si collegano al progredire della scienza e della vita sociale in genere.

Un riordinamento dell'assistenza può quindi – ed anzi deve in linea morale – avere inizio dalla categoria dell'infanzia e della maternità: una organizzazione ben fatta in questo campo potrà poi servire da guida per le altre branche assistenziali.

Un secondo punto che va posto in evidenza è la diversa situazione delle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali anche nel settore dell'assistenza. Le regioni meridionali sono caratterizzate infatti da un'attrezzatura assistenziale inferiore per numero di centri, per tipo di prestazioni, per disponibilità di mezzi, mentre ben conosciute sono le condizioni di bisogno di quelle zone.

La maggior ricchezza delle regioni settentrionali ha consentito un maggiore sviluppo non solo quantitativo ma anche qualitativo nel campo assistenziale, sicché oggi ci troviamo dinnanzi al paradosso di discrete possibilità assistenziali là dove di assistenza c'è un bisogno relativamente minore, e di possibilità quasi nulle là ove il bisogno è presente nelle sue forme più gravi.

La presente rilevazione fornisce pertanto due ulteriori indicazioni importanti per la futura organizzazione dell'assistenza: la convenienza che il riordinamento futuro si basi e prenda le mosse dal campo dell'assistenza all'infanzia; la necessità per le regioni meridionali che si proceda a sviluppare sia in profondità che in estensione l'attuale insufficiente assistenza.

Chiunque voglia risalire dalla lettura dei numeri ad un commento morale di essi, si ponga per il nostro Paese in condizione di pensare che ogni problema economico, ogni problema di produttività ed ogni problema di investimenti non potrà trovare dei coefficienti di soluzione prima che i bisogni assistenziali non siano in qualche modo colmati.

Sarà forse anche per il politico un faro di orientamento il tener conto della priorità assistenziale su ogni altra necessità dell'ordine civile. L'aver avuto questa mira durante gli anni tremendi della sconfitta del nostro Paese ha significato uno slancio di opere di solidarietà che può aver insegnato, a noi stessi italiani e a quelli che ci hanno veduti risorgere in un rinnovato ordinamento democratico, come operando verso gli umili si mettano al massimo profitto gli scarsi mezzi materiali e si sollecitino alla concordia le migliori energie di tutta la comunità.

Per una politica assistenziale (1951)*

Si sta avviando – non senza avvertire la modestia delle nostre forze – tutto un orientamento assistenziale in Italia. E mentre abbiamo timore che si vogliano bruciare le tappe di un cammino delicatissimo per il nostro Paese – dove l'attività benefica ha millenni di storia e il criterio assistenziale è ai primi passi – ci preoccupiamo appunto di operare su temi semplici, basilari, sia nello studio che nella pratica.

Nella pratica – per quanto riguarda l'Aai – ci siamo tenuti alla seguente linea semplicissima: cibo, tetto, vestito; e ne è venuta, pel cibo, l'assistenza alimentare all'infanzia e ai vecchi; l'Unrra-Casas, per il tetto; l'Unrra-tessile, per il vestito.

Nello studio ci si è preoccupati di cercare un criterio di metodo, di indagine, di esperienza: sono oggi finanziate le scuole di servizio sociale, sono organizzati convegni specifici, borse di studio, contatti con organismi esteri, ma soprattutto si vuole dare un materiale di dati sulle complessissime attività che già operano in vari settori, e favorire così la iniziativa chiarificatrice della futura *politica assistenziale*, che potrà essere una gloria del nostro povero popolo, tanto privo di mezzi quanto ricco di cuore e di generosa ingegnosità.

Ha lo Stato moderno una propria funzione di assistenza? È questa funzione definita nelle linee giuridiche costituzionali? Ha questa funzione una sua struttura nel potere esecutivo?

Che la funzione assistenziale sia un elemento costitutivo dello Stato moderno, è cosa politicamente ovvia. Lo Stato sopraintende alla cultura, provvede alla difesa, garantisce l'ordine pubblico, condiziona la economia, controlla la finanza… e deve ormai organizzare l'assistenza. Ognuno però degli elementi costitutivi dello Stato moderno ha, per così dire, una sua metodologia. E se pur è vero che le

* Pubblicato come *Prefazione* a *Quanto spendono per l'assistenza le amministrazioni provinciali: rilevazioni delle spese del 1949, legislazione e servizi*, Roma, Aai, 1951, e anche in «Assistenza d'Oggi», 11 (1951), pp. 5-11.

varie branche dell'amministrazione (dicasteri) hanno tutte uno schema giuridico esecutivo comune, vero è altresì che lo schematismo giuridico proprio dello stato liberale deve ormai considerarsi arretrato di fronte alle esigenze sostanziali del nuovo tipo di Stato democratico sociale moderno; vorrei dire di fronte al tipo solidale cristiano moderno. Per esso ognuno degli elementi costitutivi, ognuna delle branche della collettività organizzata esige una metodologia, una fisionomia, una struttura propria, corrispondente all'autonomia delle funzioni, corrispondente alla specificazione delle finalità, pur convergendo tutte nella giuridica unità dello Stato e verso una più ampia solidarietà fra i popoli.

Se questo è vero e dovrà sempre più verificarsi – per la cultura, per la economia, per le altre articolazioni della comunità – se non si vuol cadere in uno Stato totalitario (educatore, finanziatore ecc. ecc.), mentre pur si aumentano le funzioni dello Stato stesso, ciò è soprattutto vero e necessario per la nascente branca della assistenza che *rappresenta un altissimo punto di valore della organizzazione civile dello Stato*.

L'assistenza non è invero un succedaneo della beneficenza né della carità. L'assistenza non è neppure la gestione collettiva dei rischi. E neppure un esborso calcolabile per situazioni di emergenza.

Essa è una delle più delicate e diffuse forme di solidarietà, nella vita della comunità. Essa, per così dire, è una entità sociale *sui generis*, o *sui juris*, nel complesso armonico della collettività organizzativa. Essa non presume di sostituire la famiglia, a cui compete il normale mantenimento dei bambini e dei vecchi, ecc., né di sostituire le affinità professionali o quelle territoriali, cui spetta istituire previdenze e mutualità specifiche. Essa non copre il terreno delle cure mediche, o delle attività ricreative, igieniche, ecc. *Cioè queste cose non sono la sua essenza propria*.

L'assistenza è invece un poco la causa materiale (per dirla con termine filosofico) e al tempo stesso la *forma* (sempre in termine filosofico) e il *metodo* di tutto ciò; in quanto tutto ciò diviene opera consapevole della collettività, dello Stato ed enti minori, per completare, integrare, favorire i più complessi rapporti umani, con un graduale passaggio dall'atto morale e volontario a quello più propriamente stabile e giuridico, diretto a liberare, per quanto è possibile, dal bisogno la persona umana.

A ben guardare l'*atto assistenziale*, come tale, cioè l'atto compiuto con il contatto diretto fra l'assistito e chi assiste, è e rimarrà sempre un atto personale. Atto da persona a persona, atto suscettibile di perfezione fino a diventare tecnico professionale da una parte (e da ciò lo sviluppo dell'assistenza come professione) e fino a diventare dall'altra squisitamente spirituale (anzi soprannaturale, per chi crede nella *charitas* religiosa) e da ciò l'importanza dell'apporto storico e finalistico di persone e istituzioni religiose all'assistenza.

Altra cosa sono invece gli *organismi assistenziali*, vuoi pubblici vuoi privati, che si vengono presentando come gli attuatori ordinari dell'assistenza.

Altra cosa ancora è il vero e proprio *ordinamento assistenziale* che, come abbiamo detto, si presenta come un nuovo compito dello Stato moderno.

Le tre distinzioni: atto assistenziale, organismi assistenziali e ordinamento assistenziale, sono fondamentali per intendere le rispettive autonomie, ed insieme la cooperazione delle persone, delle istituzioni, dello Stato. Pur ammettendo che lo Stato ha una sovranità di disciplina in questo, come in ogni altro campo delle relazioni umane, è indispensabile riaffermare che le finalità specifiche di ognuno (ente o persona) rappresentano al tempo stesso una esigenza di libertà ed una garanzia di perfettibilità anche (e forse più che per altri) per questo campo.

La funzione assistenziale rimane quindi da definire nelle sue strutture giuridiche.

Ci guarderemo a questo proposito dal voler travasare in Italia ordinamenti che operano, sia pure esemplarmente, in altri Paesi. Abbiamo già commesso a questo proposito gravi errori nel tempo, copiando sistemi che parvero novità nella struttura dello stato laico liberale francese e che venivano portate in Italia per una concezione ideologica politica che non esitiamo a dichiarare assai criticabile, e comunque oggi decisamente superata. E non vogliamo parlare anche degli effetti del *Kulturkampf* tedesco sui nostri orientamenti politico sociali ed anche assistenziali.

Anche le perfezioni assistenziali degli Stati nord-europei o nord-americani ci possono indicare esperienze magnifiche, ma stiamo attenti a non lasciarci prendere da miraggi meno adatti alla tradizione ed allo spirito del nostro popolo.

Le linee giuridiche della nuova Costituzione, largamente ispirate ai principi di solidarietà, delineano attraverso numerosi articoli un complesso sistema di protezione sociale, nel quale si può inquadrare felicemente (o per lo meno sufficientemente) la concezione moderna del rapporto assistenziale.

Non abbiamo nella Costituzione norme giuridiche concrete,[1] ma la indeterminatezza stessa delle linee metodologiche impegna con tanta maggior libertà

1. La Costituzione, nei suoi principi fondamentali e nelle disposizioni che regolano i rapporti etico sociali ed economici, traccia il quadro di un complesso sistema di protezione sociale. Il sistema, affermata la pari dignità sociale e l'eguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini e affidato allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e ne impediscono la effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, elegge il lavoro a suo principio fondamentale. Ne proclama il diritto-dovere del cittadino; attribuisce allo Stato il compito di tutelare il lavoro e di favorire le condizioni oggettive e soggettive che consentono l'esercizio del relativo diritto: afferma il diritto del cittadino ad ottenere dal lavoro una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nonché il diritto del lavoratore a che siano preveduti e assicurati i mezzi necessari alla sua esistenza in caso di eventi che riducano o annullino le sue possibilità di lavoro (infortunio, malattia, vecchiaia, disoccupazione ecc.); proclama il diritto del cittadino inabile e

ognuno ed ogni ente (Stato compreso) ad una più grande responsabilità. Lo stesso «diritto all'assistenza» in qualche modo analogo al «diritto al lavoro» suggerisce l'ampiezza del compito e ne affida l'incarico anche a ciascuna delle forze personali, sociali, politiche che operano quotidianamente per renderci più facile l'assistenza materna, alimentare, profilattica, educativa, l'assistenza al lavoro, l'assistenza ai vecchi ecc., per dare cioè ad ogni specie di attività assistenziale naturale (esercitata nei vari campi della vita collettiva) una razionale perfezione secondo giustizia.

In questo processo di costruzione, ogni studio, ogni documentazione sui servizi, sulle forme e sui mezzi dell'assistenza, è un concreto apporto non solo all'attività assistenziale in quanto tale, ma altresì alla preparazione giuridica necessaria perché la coscienza del diritto e della giustizia riesca ad assicurare un'adeguata legislazione.

Tutta la materia assistenziale delle province o comunque della periferia è destinata ad avere un nuovo ordinamento: la regione. Dice infatti la Costituzione, all'art. 117, che la regione «emana norme legislative […] in materia di beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera».

La politica assistenziale affidata alla regione pare in qualche contrasto con quel che abbiamo scritto circa una disciplina assistenziale generale, e circa la funzione assistenziale dello Stato. La regione può perpetuare le differenze che già esistono e può limitare la diffusione di metodi assistenziali comuni alle nuove esigenze civili. L'obbiezione non ha valore. La regione infatti non va concepita come uno strumento di separazione, bensì come un organismo che specifichi le funzioni, secondo le particolari esigenze territoriali. Tali esigenze, fra cui primeggia l'assistenza, potranno in ultima analisi trovare una migliore espressione nella unità statale, se potranno presentarsi con la caratteristica regionale. E ciò fermi restando i compiti che possono spettare alle province ed ai comuni. Nello sviluppo dello

sprovvisto di mezzi per vivere al mantenimento e all'assistenza sociale, prevede il reinserimento degli inabili e dei minorati nella vita attiva del Paese, affermandone il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Stabilisce infine che particolari provvidenze siano destinate alla famiglia, all'infanzia, alla gioventù e agli indigenti bisognosi di cure sanitarie.

Le norme ricordate in buona parte attendono ancora concreta realizzazione. Esse rappresentano l'enunciazione di una serie di principi che, pur vincolando come direttiva d'azione il futuro legislatore, lasciano a questo ampia facoltà di regolarne le forme, i mezzi e i limiti di attuazione.

Ciò vale per lo stesso art. 38 (diritto del cittadino inabile al mantenimento e all'assistenza sociale), poiché nessuna disposizione di legge prevede oggi per l'inabile un diritto di così ampia portata e così nuova natura, né l'affermazione costituzionale può consentire al cittadino di far valere in concreto il suo diritto, finché la legge non avrà previsto gli istituti, i mezzi e le forme in cui il diritto all'assistenza sociale potrà essere soddisfatto.

Stato moderno dobbiamo invocare tutta la possibile articolazione dell'attività assistenziale, così come di ogni attività statale di carattere sociale. Le articolazioni democratiche possono e debbono essere territoriali e con ciò pensiamo anche alle regioni, nonché, ripetiamo, alla provincia e al comune per quanto riguarda la funzione assistenziale.

Ma oltre le articolazioni territoriali vanno curate anche quelle organiche per settore assistenziale: le funzioni di assistenza, infatti, non sono coperte in modo integrale per ciascuna delle categorie interessate; per l'infanzia, ad esempio, l'assistenza si suddivide in tanti compartimenti, che spesso si ignorano, si sovrappongono e disperdono le provvidenze assistenziali, non fosse altro in tante spese generali quanti sono gli enti pubblici che se ne occupano. E così dicasi di altri settori di assistenza. Tutto ciò dovrebbe pur trovare una direttiva provinciale, e domani regionale, se non anche comunale. Uno sguardo approfondito merita, a questo proposito, di essere dato agli ECA (enti comunali di assistenza) per rivedere come e su quali articolazioni territoriali deve ordinarsi il sistema istituzionale dell'assistenza. E così dicasi dei vari organismi nazionali che già esistono e che potranno essere opportunamente riformati, e che costituiscono la organizzazione assistenziale per *settore*. Anche essi dovranno avere (o potranno avere) articolazioni provinciali e regionali e forse anche comunali. Ma di tutto ciò ci si occuperà in prossime pubblicazioni, specialmente nel prossimo studio sulle spese comunali di assistenza.

Oggi, la direttiva provinciale dell'assistenza è tenuta da un ufficio presso la prefettura. Ufficio che, non esitiamo a dirlo, è assolutamente inadeguato alle funzioni assistenziali. Non risponde né alla forma, né al metodo, né all'attrezzatura dell'assistenza. Lo stesso reclutamento del personale, che passa in questi uffici come per una tappa o un compito di una carriera che è a tutt'altro destinata, non può avere né l'animo né la tecnica assistenziale. Ed è augurabile che, se si vuol arrivare ad una vera e propria funzione assistenziale dello Stato, delle regioni e degli enti minori, si cominci a pensare che senza la formazione di uffici, di personale adatto, ogni improvvisazione o ogni ripiego non serve a nulla. Uffici e personale debbono corrispondere a compiti nuovi preparandosi attraverso ad una selezione conveniente, e operando in organizzazioni proprie, che nessun ministero esistente oggi è in grado di ben rappresentare.

Si dovrà invero tener conto di una collaborazione continua fra funzionari addetti all'assistenza e persone private qualificate o rappresentanti di istituzioni, perfezionando il sistema dei comitati di cui già si è fatta esperienza nel nostro Paese e in molti altri. I funzionari e gli uffici dovranno essere adatti a ciò. Per il personale occorrerà una preparazione specifica. E per gli uffici, come l'ufficio postale deve essere adatto alla posta e l'edificio scolastico alla scuola, così quello assistenziale deve rispondere alla funzione sua propria.

Tornando alle articolazioni territoriali, si dovrà perfezionare anche, ripetiamo, il sistema dei comitati che troppo spesso non dànno la prova desiderata perché

mal curati, male assortiti, mal diretti dal funzionario che ha molto potere esecutivo ma poca pratica e pochi soldi.

Il sistema ha fatto ottima esperienza in altri Paesi, e anche, in alcuni casi, nel nostro: si tratta di perfezionarlo, soprattutto diffondendo lo spirito del servizio sociale, proprio qui in Italia dove tante energie volontarie e generose sono già, *naturaliter*, disposte a operare. Si potrà con ciò suscitare mezzi ed energie autonome pronte a fiorire secondo i bisogni della regione, della provincia, stimolate dalla conoscenza specifica dei bisogni, e collegate con la direttiva centrale dell'assistenza.

Con la recente legge sulle province, che ha dato luogo alla elezione dei nuovi consessi provinciali, si nota un ravvivarsi dell'interesse pubblico per l'amministrazione provinciale, e se ne desume un ravvivarsi delle stesse funzioni che l'amministrazione provinciale vorrà incaricarsi di assolvere. E ciò, è sperabile, non dovrà andare a danno dell'assistenza.

In ogni modo l'assistenza non può che giovarsi del rifiorire delle attività amministrative provinciali e non sarebbe piccolo compito quello della provincia, se veramente riuscisse a meglio organizzare le spese pubbliche in modo che quelle assistenziali non aumentassero, sia perché meglio amministrate, sia perché i bisogni assistenziali si riducessero entro confini più ristretti mentre si allargassero le condizioni più prospere del tenor di vita.

Degli obblighi assistenziali della provincia, parecchi sono solo sussidiari, in quanto cioè «non provvedano consorzi o altre istituzioni autonome»; così dicasi per i minorati sensoriali e per una parte delle provvidenze all'infanzia. In teoria si potrebbe arrivare ad un grado di sviluppo delle istituzioni che rendesse nulla la spesa dell'amministrazione. Non è questa la cosa che auspichiamo alla conclusione del nostro studio. Se si potesse pensare alla totale sparizione dei bisogni dell'umanità (come nell'Eden), allora non ci sarebbe da pensare a spese pubbliche per l'assistenza (e invero tutte le spese pubbliche sparirebbero!). Ma finché le condizioni umane sono tali per cui sulla produttività del lavoro comune una parte di umanità deve sempre vivere gratuitamente (bambini, vecchi, minorati) l'auspicio vero è che la pubblica amministrazione si attrezzi sempre meglio ad adempiere una funzione che – oltre la carità, la beneficenza – diviene un indefettibile compito della comunità organizzata. E la Provvidenza custodirà sempre la *civitas* che saprà bene meritare dei suoi membri bisognosi.

L'Amministrazione per gli aiuti internazionali (1952)*

Ci eravamo proposti di far scrivere un libro sull'Unrra in Italia. Sarebbe un documento tanto utile quanto forse inatteso nella storia del grande periodo che va dallo sfacelo del nostro Paese al suo primato di ristorazione in Europa.

Le prime distribuzioni di razioni viveri e di vestiario si confondono con le assegnazioni militari alleate alle popolazioni e con le provvidenze della «Pontificia». Fervore di primi soccorsi; prime attività, molto generiche, della «Posbellica»; insufficienza palese dei mezzi materiali di fronte all'immane vastità dei bisogni. Ed ecco che, a distanza di pochi mesi da codeste iniziative improvvisate, appare una grande impostazione assistenziale pel nuovo dopoguerra. La precedente guerra aveva aperto l'epoca di pretese riparazioni e colossali prestiti. La nuova carta atlantica si faceva invece precedere da un poderoso intervento assistenziale, sotto un duplice aspetto: di assistenza vera e propria ai bisogni primi dell'esistenza umana; e di contributo alla ristorazione delle primordiali esigenze collettive.[1]

E qui la cronaca diverrebbe davvero storia.

* Pubblicato come *Prefazione* a *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, A.BE.T.E., 1952.

1. Lo statuto dell'organismo – nato il 9 novembre 1943 dalla concorde decisione di 44 Paesi membri o associati all'ancor giovane organizzazione delle Nazioni Unite – prevedeva una vasta e immediata opera di soccorso nei Paesi liberati dalle forze armate alleate. Quest'opera si proponeva *due finalità* essenziali: quella del «*relief*» cioè del soccorso alle popolazioni colpite dalla guerra, mediante aiuti alimentari, vestiario, medicinali, ecc.; quella della «*rehabilitation*» intesa a realizzare la prima ripresa della produzione interna, dei trasporti e di ogni altro servizio essenziale. Queste finalità poggiavano sul concetto democratico proiettato in campo internazionale: infatti, all'intervento unilaterale degli Stati Uniti dopo la prima guerra mondiale, si sostituiva così l'intervento collettivo delle Nazioni Unite e la cooperazione dei Paesi aiutati nell'opera di soccorso e prima ricostruzione.

I grandi afflussi delle navi che dovevano entrare nei nostri porti entro corridoi tracciati a tempo di record fra le mine e le opere sconvolte. Tolto Napoli, tutti gli altri porti non erano che campi di mine e di rottami. Non è stato a Civitavecchia che si son dovute mandar le zattere al largo incontro alla nave di grano – atteso dalla popolazione affamata – per alleggerirne il carico e ottenere così che la nave, pescando meno, passasse sopra le mine giacenti sul fondale del porto?

Genova ha aperto il primo corridoio fra mine e relitti con una rapidità che ha stupito i competenti in fatto di liberazione dei fondali.

Dalle navi cariche di rifornimenti alla utilizzazione di essi in tutte le province mentre mancavano strade, trasporti e mezzi. Si dovevano graduare le assegnazioni ai bisogni. Dal grano al carbone, dalla penicillina ai carburanti… Fissare le percentuali di distribuzioni gratuite e stabilire le priorità per quelle onerose. Dagli ospedali alle ferrovie, dalle prime lavorazioni in ripresa ai servizi pubblici… Fissare i prezzi per le assegnazioni a pagamento, in modo da avviare il mercato e al tempo stesso ricavare quel primo Fondo lire, che diventerà poi la chiave di volta nel sistema degli aiuti Marshall, cioè Erp [*European Recovery Program*]… Disporre dei larghi quantitativi di materie prime per l'industria tessile, donde nacque l'Unrra tessile, che fu chiamata la più grande intrapresa tessile del tempo, e non turbare il lavoro per le prime commesse di esportazione… Muovere rapidamente uomini e mezzi cercando di rendere presente ovunque il soccorso, anche dove era materialmente impossibile un controllo…

E tutto questo in un Paese che era semidistrutto dalle gravissime incursioni, diviso materialmente e moralmente, che era piagato nelle sue fibre più nascoste, sì che le stesse distruzioni esteriori non erano che un aspetto – e forse il meno grave – della propria mutilazione e della difficoltà di riprendere una vita libera nel centro del Mediterraneo.

E – ancora – tutto questo in contatto con autorità straniere, sollecite nell'aiutarci, ma ancora sospettose del nostro recente passato, ignare dei nostri costumi, e forse non ancora conscie dell'impegno che la guerra vinta in un mondo tanto nuovo per esse veniva loro addossando.

Ma il libro sull'Unrra non ha mai visto la luce, sebbene in parte fosse anche stato scritto.

Non ha visto la luce anzitutto perché sulla primitiva e spontanea attività dell'Unrra sono venuti subito a sovrapporsi i flussi dell'Interim-Aid, dell'Ausa e tutto si compose in forme più appariscenti e in strutture più, diremo, costituzionali nel successivo piano Marshall. Quel primo esperimento spontaneo, e per molti versi audace, mal si prestava, per la sua natura, ad una organica presentazione. Quale genere di trattazione avrebbe potuto inquadrarlo? Esso resta inclassificabile. Aspetti economici, giuridici, amministrativi, di tecnica e di politica, vi erano

confusi in un certo spasimo di attività immediate. Sulle quali primeggerebbe forse tutto un giuoco di rapporti fra persone.

Quindi il libro non ha visto la luce proprio anche per la varietà di questo complesso di istituzioni e di persone chiamate occasionalmente ad operare insieme.

Fu un vero incontro – spesso anche uno scontro finito sempre in *fair play* – di persone al disopra degli uffici da esse rappresentati: sia per quanto riguarda la parte americana, formata in maggioranza da gente stranamente arrivata ad un posto di responsabilità tanto complessa; sia per quanto riguarda la parte italiana ove le branche dello Stato erano rappresentate più dagli uomini che dalle funzioni governative di cui essi avrebbero dovuto essere partecipi e che non avevano ancora cominciato a riprendersi nella vita nazionale.[2]

La delegazione del governo italiano per presiedere a questi rapporti venne costituita nei primi tempi che il gabinetto si trasferì da Napoli a Roma sotto la presidenza di Bonomi. Essa fu la prima rappresentanza dell'amministrazione italiana che venne ammessa a prendere parte ad un'assise internazionale, dopo la infelice nostra guerra: dal 7 al 24 agosto 1945 in Londra, all'assemblea delle 45 nazioni convocate per discutere le direttive dei grandi aiuti Unrra. Fu pure la prima che ebbe funzioni di mettere in contatto l'Italia con i vari organismi internazionali che andavano sorgendo nei settori economico-sociali: dall'organizzazione mondiale della sanità, alla Fao, all'Iro, ecc.

Tali origini, la varietà e la complessità dei compiti assolti spiegano anche la particolare struttura assunta dall'amministrazione per gli aiuti internazionali. Si tratta di una istituzione che, sia dal punto di vista dell'organizzazione interna, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista giuridico-amministrativo, sfugge alle definizioni ortodosse. Essa è una figura *sui generis*. Nata in periodo di emergenza, non ebbe però il carattere di una formazione passeggera perché fin da principio si organizzò su basi stabili al centro e alla periferia. Molti dei compiti occasionali da essa assolti sono diventati una forma necessaria della presenza dello Stato nella vita della collettività.

Il modo stesso del suo funzionamento organico collegato con gli organi statali, ma sufficientemente snello e autonomo, ne fa uno strumento non indegno delle novità che si auspicano in tema di burocrazia.

Infine il metodo stesso assistenziale da essa introdotto o favorito, senza copiare pedissequamente sistemi stranieri, viene a qualificare la sua più definitiva ragione di vita ed il suo campo di lavoro.

2. Le vicende del lavoro, che dovettero essere affrontate e risolte all'inizio delle attività Unrra, vennero rilevate e descritte anche da parte della missione Unrra in Italia. Vedi Spurgeon Milton Keeny, *Amission is born, Italy july 1944-may 1945* [ora pubblicato – in traduzione italiana dall'originale di Leopoldo Calabria – come *Appendice* a Michele Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'UNRRA in Italia (1944-1945)*, Napoli, Università degli studi Suor Orsola Benincasa, 2012, pp. 125-288].

Nel settore assistenziale venne man mano a concentrarsi e a limitarsi l'azione dell'Aai; e certe forme di assistenza permangono proprio come funzione caratteristica di questo nuovo organismo nella vita italiana; l'Aai infatti venne specializzandosi nelle seguenti forme: *a*) assistenza all'infanzia; *b*) assistenza sotto forma di distribuzioni alimentari; *c*) assistenza non diretta al bisognoso ma alle istituzioni; *d*) formazione assistenziale.

È noto invero che l'assistenza all'infanzia è un campo nel quale concorrono molte attività ed operano molti organismi. Al tempo in cui l'Aai cominciò a lavorare, tali organismi non erano in grado di andare incontro agli immensi bisogni dei bambini e delle madri (dagli ammutinamenti degli sciuscià, all'alta mortalità infantile era indefinito il compito) ed anche ora la funzione prevalentemente sanitaria o di controllo dell'ONMI, per esempio, non esaurisce i vari aspetti dell'assistenza infantile. Bisogna tener presente l'assistenza scolastica, le colonie, il primo addestramento professionale, ecc.

L'assistenza sotto la forma di distribuzione alimentare non è affatto finita col finire del razionamento e della deficienza di viveri. Essa coinvolge, oltre i problemi di larghi approvvigionamenti tipici, quelli di una tecnica dell'alimentazione: basti pensare ai nuovi orientamenti scientifici in proposito[3] ed a quelli pratici come la diffusione del consumo del latte, per cui oggi si sta attuando in Italia la progressiva creazione di centrali del latte, sotto gli auspici e mediante la gratuita assegnazione di macchinario da parte dell'UNICEF.

E ancora: il problema delle *istituzioni assistenziali*. Più o meno tutte queste nostre fondazioni pubbliche o private erano state duramente provate dalla guerra: distruzioni delle sedi, dispersione delle persone, insufficienza di mezzi finanziari, volatilizzazione dei redditi fissi a causa della inflazione. Tutto questo patrimonio di numerosissimi enti, istituzioni, organismi esistenti in Italia come frutto di millenni di carità rappresentava un potenziale altissimo di assistenza, una volta che si mettesse in moto mediante un contributo di ristorazione. Ciò consigliò a dirigere gli aiuti assistenziali alle istituzioni stesse come tali: cioè a considerare ciascuna di esse come strumento al tempo stesso delle regolari distribuzioni gratuite e della propria ristorazione.

Nacque pertanto una serie di rapporti fra il centro e le singole istituzioni dislocate in tutte le province e in qualunque punto della periferia; con mille aspetti istituzionali, territoriali e operativi.

Si delinea pertanto, nella nuova storia assistenziale, un libero ma concreto orientamento di tutti questi organismi con finalità di collaborazione, di integrazione e di progresso tecnico generale.

3. L'Aai ha dato un proprio contributo di studio ai problemi dell'alimentazione, effettuando una indagine presso gli istituti di ricovero per ragazzi. V. la pubblicazione *I risultati di una inchiesta sui consumi alimentari nelle convivenze assistite dall'UNRRA*, Roma, Tip. Failli, 1947.

Su questa linea si può finalmente parlare di una *formazione assistenziale* che ha fatto oggetto di interventi diversi: si sono finanziate le scuole di servizio sociale, organizzati corsi ed erogate borse di studio per la preparazione tecnica del personale di assistenza; si va esperimentando il metodo del servizio sociale negli istituti di ricovero; si svolgono studi; si partecipa a congressi; si è in rapporti con gli organismi internazionali ecc. Tutto questo perché la nascente branca dell'assistenza – quale tipica funzione dello Stato solidale moderno – richiede più di ogni altra una metodologia propria: una metodologia nella quale ordinamento, organizzazione e atto assistenziale abbiano una sufficiente autonomia e interdipendenza e le prestazioni una base tecnica.

Ecco dunque attraverso la breve storia dell'Aai un aspetto nuovo e generale dell'assistenza in Italia, assistenza che esige ormai una direttiva di vera natura politica, politica non nel senso di partito o di polemica, ma nel più alto significato di responsabilità collettiva di fronte a certi settori di bisogno socialmente rilevanti.

Si tratta, infatti, di prendere cognizione tecnica di quanto l'Italia ha fatto in millenni di attività benefica e di dare a tante istituzioni, enti ed opere varie la possibilità di svilupparsi nel clima assistenziale moderno.

Si tratta d'altra parte di prendere in considerazione i principi tecnici, professionali dell'assistenza; si tratta di dare ad un gran numero di persone che si occupano di assistenza la migliore efficienza e la competenza nel proprio servizio; e di dare una fisionomia nostra, moralmente e cristianamente italiana, al «servizio sociale».

Infine si tratta di porre in chiaro che nell'assistenza vi sono alcuni settori più importanti, e fra questi il più ingente è certamente quello dell'infanzia e della gioventù.

Sono pertanto lieto di presentare a chiunque si appassioni della assistenza e dei suoi problemi questo opuscolo, il quale rappresenta un po' la giustificazione morale e pratica della vita dell'Aai – non solo del suo passato ma anche – sia lecito sperarlo – del suo avvenire.

Queste pagine non sono se non un riassunto delle attività dell'Aai. Chiunque volesse studiarne più addentro qualche aspetto particolare, sia giuridico, sia esecutivo, sia nei contatti internazionali, o volesse comunque approfondire la materia, ci impegnerà, chiedendole, a fornire le informazioni più complete.

E non è senza significato che il presente opuscolo abbia più che altro il carattere di una memoria sommaria. Questo studio infatti fa parte di un'opera più vasta che sta per essere pubblicata e che costituirà una specie di esposizione generale di tutta l'assistenza in Italia. Tale opera complessa e delicata a cui attende da circa tre anni l'amministrazione, costituirà l'indicatore di tutte le fonti, delle funzioni, degli organismi esistenti in Italia nel campo pubblico e in quello privato per l'assistenza.

Ma tale volume ampio e completo è preceduto in questi giorni da due piccole pubblicazioni. La prima è precisamente il presente opuscolo, il quale non è quindi

che un estratto, più largamente redatto, del capitolo riguardante l'Aai nel volume generale. E l'altro (per chi avesse interesse) è una specie di indice del volume stesso: indice destinato a rappresentare l'elenco e la guida di tutti gli organismi assistenziali esistenti in Italia e descritti nel volume generale.[4]

Si è voluto con questi lavori por mente a taluni aspetti teorici dell'assistenza, mentre pur si era impegnati in una larga esperienza di attività pratiche.

Al presente opuscolo noi diamo un particolare e – sia lecito – personale saluto. In un tempo che ormai si allontana, di ansie e di dolori, nell'inverno fra il 1944 e 1945, venne chiesto ad un padre di famiglia se avesse voluto occuparsi di certi aiuti, di certe assistenze ai bambini e alle madri, proprio perché questo uomo soffriva di essere stato violentemente distaccato dalla casa e dai figli al nord, senza notizie da lunghi mesi… ed avrebbe così potuto sollevare il proprio spirito, quasi ricongiungendolo ai suoi cari, se avesse preso a cuore tanti poveri bimbi e madri nel bisogno, nella sofferenza, organizzando quegli aiuti che, per l'appunto, stavano per arrivare… dalla America.

Era la prima notizia dell'Unrra; erano gli aiuti ai bambini e alle madri di Roma e del sud, che aprivano la speranza di un ricongiungimento della patria e portavano le nuove assistenze internazionali nel mondo sconvolto; assistenze internazionali donde ha preso lontano nascimento l'opuscolo che oggi presento.

4. V.: *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, a cura di Vittorio Torri, con la consulenza di Maria Cao Pinna e Fabio Fiorentino, prefazione di Lodovico Montini, (estratto dal volume omonimo), Tipografia M. Danesi, Roma 1952.

Prefazione a Amy Gordon Hamilton, *Teoria e pratica del servizio sociale* (1952)*

Ancora una volta bisogna ripetere: l'assistenza in Italia non è inferiore a quella di alcun altro Paese più progredito. La quantità e la capillarità dell'assistenza è in Italia superiore a quella di molti altri Paesi. Da due millenni la carità fonda in Italia istituzioni, inventa attività, sviluppa ogni esperimento assistenziale che nasca ovunque nel mondo civile.

Persone – votate anche per la vita – prestano la loro opera gratuita all'assistenza. Il patrimonio della povera collettività italiana presenta una quota altissima destinata all'assistenza, in immobili ed attrezzature. Sul reddito di questa collettività italiana viene prelevato annualmente e destinato all'assistenza un percento che non è inferiore alle percentuali dei Paesi ben più ricchi di noi.

Tutto ciò noi constatiamo con compiacimento e con fiducia.

Ma non così si può dire per la tecnica, per il metodo, per la organizzazione assistenziale in Italia.

Qui c'è molto da fare in senso positivo e in senso negativo. In senso positivo per raggiungere il livello medio di una assistenza organica qual'è necessaria per uno Stato moderno. E in senso negativo per curare deficienze, anchilosi, sovrapposizioni che la nostra stessa lunga storia ci trasmette, e in qualche modo spiega il nostro grande potenziale assistenziale, e la critica diffusa sui suoi risultati.

Si tratta però di non mettere paura a nessuno di coloro che stanno operando con generosità ed entusiasmo, minacciando di introdurre metodi esteri non adatti al nostro Paese o di creare interventi statali burocratici, assolutamente pericolosi alla forma sostanziale dell'assistenza.

E che cosa è la forma sostanziale della assistenza?

La prima sostanza è la carità. La carità che assurge al sublime carattere dell'atto religioso, ma che può prendere vita da qualunque intelligente amore per il bisognoso.

* Pubblicato come *Prefazione* a Gordon Hamilton, *Teoria e pratica del Servizio sociale*, Firenze, Editrice Universitaria, 1953, pp. VII-XIV.

È certo che questa è la forza che fa generare non solo gli atti, ma finanche i mezzi concreti e migliori per l'assistenza.

Quando però si parla dell'assistenza nel senso dell'attività sociale o della collettività in ordine al bisogno come fatto sociale, è necessario pensare alla forma sostanziale della assistenza, come ad una disciplina, ad un ordinamento che esige tutta la razionale applicazione dei principi che reggono i rapporti giuridico-sociali fra gli uomini, che reggono lo Stato e le altre Istituzioni pubbliche e private, nello spirito, diciamolo subito, di quella libertà e di quella giustizia sociale su cui si basa la concezione democratica e finalistica della collettività moderna.

In questo senso la *assistenza* richiede un delicato esame che deve prevenire ogni sistema legislativo ed amministrativo. Sistema che lo Stato potrà ben dettare, ma sistema che deve in ogni modo rispettare ed integrare o sviluppare il metodo essenziale, la sostanza viva, la iniziativa, le opere esistenti della assistenza.

Ed allora la forma sostanziale dell'assistenza anche sotto l'aspetto più moderno va soprattutto ricercata non tanto in provvedimenti più o meno nuovi e geniali, quanto nella persuasa, convinta, disciplinata formazione di quei rapporti che sono destinati a garantire il maggiore e miglior rendimento dell'atto assistenziale; e su cui potrà precisamente assidersi anche l'ordinamento formale, giuridico amministrativo del settore assistenziale.

Il settore assistenziale sarà una delle nuove branche della vita statale o della collettività, così come lo Stato ha una scuola, una polizia, una organizzazione sanitaria, una disciplina dell'industria e del commercio, ecc.

Ma anche qui, occorre dirlo subito (per evitare l'eredità infausta dei settori già burocratizzati), il settore assistenziale rifiuta di assumere la standardizzazione del dicastero quale fu concepito da quel diritto pubblico che faceva di tutti i settori della attività statale un unico sistema amministrativo con un unico modello burocratico, con una sola fisionomia sociale e politica. Bisogna rompere questo incantesimo pseudo liberale.

E quali sono i rapporti fondamentali che stabiliranno la base naturale di un moderno ordinamento assistenziale in Italia, su cui si assiderà la funzione pubblicistica dello Stato?

Anzitutto una *preparazione professionale* per l'assistenza, con conseguente esercizio tecnico-professionale dell'assistenza in qualsiasi campo ove di assistenza si voglia parlare, il che significa la presenza di persone che abbiano la qualifica necessaria per l'attività assistenziale, ovunque esista o si crei una coscienza assistenziale.

Si comprende bene quindi che io voglio parlare di tutto un organamento di scuole per assistenti sociali, con conseguente proposito di immettere gli assistenti sociali ovunque si faccia della pubblica ed anche (per un certo limite) della privata assistenza. Dalle colonie, alle scuole di addestramento professionale; dai villaggi Unrra-Casas ed Ina, alle opere sociali di ogni genere, sia nel Mezzogiorno, sia nel Delta padano, sia nelle solfatare che nei grandi agglomerati industriali; dalle

borgate periferiche delle grandi città, ai centri rurali di nuova formazione, presso i patronati scolastici e presso quelli sindacali…, in ogni grande complesso industriale e nelle attività migratorie….

In secondo luogo occorre pensare ad un certo *coordinamento* dei grandi Enti assistenziali. E qui parlo dell'A.A.I. (il cui nome può essere interpretato come *Attività Assistenziali Italiane*) per presiedere quale organismo pilota alle varie esperienze di alimentazione assistenziale, quale organizzazione-tipo per colonie, per assistenza edilizia, per assistenza tessile, per assistenza di emergenza, quale amministrazione di operazioni assistenziali interessanti vari Ministeri,… quale anello di congiunzione fra l'assistenza medico-igienica alla prima infanzia e quella qualificata per la giovinezza.

E così dicasi dell'Onmi che ha già una fisionomia qualificata, mentre si rende necessaria una impostazione nuova per l'assistenza alla giovinezza (ex G. i.). E così si aggiungano l'Enaoli ed altre attività pubbliche del genere fra cui dovrà organizzarsi quella alla vecchiaia.

E un particolare riguardo dovrà esser dato all'Eca come organo capillare periferico, che ha un carattere ben chiaro specialmente nei comuni di provincia, mentre non così si può dire per le grandi città ove il suo carattere e le sue funzioni meritano uno speciale esame.

Ma il terzo paragrafo dell'ordinamento dovrà riguardare le decine di migliaia di *istituzioni* private o semi-pubbliche, o pubbliche…. che operano in Italia pei bisogni più vari e più delicati contribuendo a rendere tanto efficace e tanto capillare la assistenza. Bisognerà studiare se e quale forma di cooperazione, di divisione dei compiti, di tecnica ragionevole possa essere prospettata per questa selva di opere, in modo che sia in grado di assolvere una funzione ordinata ed organica, pur nel rispetto delle singole autonomie statutarie.

⁂

Mentre questa grande evoluzione storica e funzionale è già in moto, si appalesa invece vivissima la esigenza di informare e di istruire la opinione pubblica che deve affiancare questo vasto e pacifico movimento e che sarà destinata ad affrettarlo.

Non solo, ma è tanto più urgente che una letteratura tecnica e didattica si appresti a corredare delle necessarie nozioni la sfera dirigente, ed a istruire gli operatori specializzati per il presente ed il futuro compito assistenziale.

Ecco perché presentiamo ben volentieri al pubblico italiano la traduzione di un libro destinato ad entrare nella più corrente bibliografia assistenziale a scopo informativo e didattico.

L'autrice Gordon Hamilton è americana, e *La teoria e pratica del Servizio sociale* fa già parte degli strumenti di lavoro per chi si occupa di Servizio sociale in altri Paesi.

Confesso che di fronte al largo strato di miseria ancora esistente in Italia, pare quasi una affettazione introdurre la discussione sull'esame «del caso», sul «colloquio» coll'assistito, e sulle sfumature dei rapporti fra presunti bisogni psichici di alcuni pazienti e le abilità professionali di gente che fa il mestiere lucroso del Servizio sociale d'alta classe! Se non ci occuperemo prima del misero affamato, ignudo, costretto in stamberghe o in tuguri…. noi costruiremo sulla rena le organizzazioni di un *servizio sociale per psicopatici di lusso*.

Tuttavia è certo che di fronte al progresso umanistico fatto anche nel campo del Servizio sociale quale ci vien aperto dalla Hamilton, si è indotti ad una larga riflessione su quel che si possa e si debba fare anche nelle costruende strutture fondamentali dell'assistenza in Italia. E cioè se da noi occorre affrontare il più grande compito dell'organamento assistenziale – come più sopra abbiamo accennato – vero è che si può e si deve impostarlo con quel metodo di definitiva completezza che giustificherà un giorno le finezze che si andranno ad applicare per i casi di – quasi sedicente – miseria o inferiorità psico-logica.

Per la prefazione del libro che oggi esce in testa ad una collana di studi non mi fermo a delle modeste considerazioni sul libro stesso e sulla sua intrinseca utilità. Mi pare necessario aprire con tutta sincerità la visione su una architettura completa che l'assistenza sociale deve ricercare a se stessa per poter in Italia assurgere alla dignità che le spetta.

Il libro della Hamilton ha certamente la qualifica di un libro indispensabile per chiunque voglia avvicinarsi ad una tale concezione assistenziale.

Il libro della Hamilton ha il diritto di presentarsi come un loro necessario per chiunque voglia domani chiamarsi «assistente sociale» anche se per parecchi anni rimarrà vero che un'assistenza sociale specializzata come quella prevista dalla Hamilton sarà difficile o quasi impossibile vedersi attuata in larga scala nel nostro Paese.

Ecco perché mentre siamo profondamente convinti che quella metodologia che sta alla base del libro della Hamilton è fondamentale per qualunque sviluppo dell'attività assistenziale, ci permettiamo di inquadrare la metodologia stessa in quella disamina critica che ne spreme per così dire la sua più intima attuabilità storica.

Il mezzo dell'avvicinare la persona, ossia il mezzo del colloquio con l'assistito si può usare agevolmente nella più alta sfera della classe dirigente o borghese, non solo, ma deve essere fatto con tanta maggiore, direi, intelligenza e cuore, nell'avvicinare il bisogno che per i nostri Paesi è rappresentato da miserie diffuse in larghi strati e con profondità abissali.

Il libro della Hamilton, insisto, richiama quasi le finalità alte dell'umana tecnica a servizio dei più grandi bisogni. La viva speranza che un popolo come il nostro possa servire di nuovo agli sviluppi della civiltà umana, pur presentando piaghe che altrove sono quasi sconosciute, dice il perché noi ci siamo impegnati a fare questa prefazione o presentazione e perché sosteniamo la necessità di una larga diffusione del libro stesso.

Pur col senso della realtà la più concreta e della più spregiudicata disamina non possiamo altro che trarre dalla critica serrata, la conclusione più favorevole alla diffusione del libro.

⁂

Il libro della Hamilton ha la caratteristica di quella letteratura anglo-sassone e particolarmente americana che si dirige alla persona unilateralmente istruita. Come avviene nella produttiva scuola americana che dà ottimi *professionali*, limitati a ciascun specifico campo del lavoro suddiviso, per cui su ogni cognizione tecnica s'è incrostato un po' di tutto lo scibile umano, così è un po' di questo libro che vuol istruire sulla teoria e sulla pratica il suo assistente sociale ben qualificato. Proprio l'opposto del sistema classico nostro, ove sulle fondamenta di una cultura cerchiamo poi di far germogliare le specializzazioni professionali.

Quale sia l'esito dei due sistemi non è qui il caso di discutere (purtroppo la nostra scuola non ha grandi successi in un mondo di esigenze concrete). Comunque mi par di poter dire che del libro della Hamilton tutta la parte introduttiva, moltissime affermazioni generali sparse qua e là nel libro, appaiono a ciascuno di noi abbastanza ovvie, e quasi fuori dall'obbiettivo scientifico del libro stesso. Per chi ha avuto più o meno un fondamento di cultura classica…. le osservazioni (molto indirette o molto aforistiche) sul substrato filosofico e morale dei rapporti di assistenza, sul formalismo di taluni atteggiamenti…. sono osservazioni che nel nostro mondo (vecchio, ma raffinato) hanno ben poco valore, e troveranno scarsa applicazione, se non fosse per quel tanto che la scuola moderna va giustamente prendendo dagli indirizzi della «scuola attiva», dal «metodo montessoriano» ed altre del genere. In questo senso il libro della Hamilton può servire a colmare alcune lacune che il nostro conclamato *buon senso antico* aveva di profondamente intuitivo e di acutamente concreto.

Si discute ormai in tutti i campi, da quelli della speculazione filosofica a quelli della pratica, su queste nuove orientazioni della propedeutica e della profilassi sociale moderna. E taluno ha fatto oggetto di ragionevole critica tali orientamenti anche in rapporto a valutazioni di ordine soprannaturale.

Infatti la sfera dell'assistenza psicologica quale è vista nel libro della Hamilton, sotto il profilo del Servizio sociale, non può non essere in qualche contatto con le concezioni soprannaturali della vita umana. Questo servizio assistenziale, mettendo l'assistente a contatto con i più intimi problemi dei suoi clienti, richiede una particolare sensibilità umana, quale, ripeto, solo una concezione religioso-umanistica può, in qualche modo, garantire da errori e da lacune che non tarderebbero a manifestarsi ove tale Servizio sociale prendesse la sua più ampia applicazione.

In conversazioni che vennero scambiate sulle bozze di questo libro, persona ben qualificata faceva osservare che la Hamilton manca di questa più profon-

da valutazione dell'uomo – essa riduce esplicitamente l'uomo ad un complesso bio-psichico e, osserva tale persona, «sappiamo troppo cosa pensano gli americani della psiche per valutare come l'autrice vede più che altro in questo elemento psichico un insieme di reazioni del sistema nervoso». Però essa forse per la sua stessa esperienza di Servizio sociale sente istintivamente come il problema completo ed umano trascenda i metodi formalistici e si sforzi quindi verso una teoria ed una pratica che possono con le opportune chiarificazioni, essere adattate ad una visione dell'uomo più completa e quindi più vera.

Essa insiste ad esempio sul fatto che non ci si può fermare ad una osservazione esterna e schematica dato che l'uomo non si identifica con la situazione pura e semplice del «caso» clinico, ma presenta a chi intenda aiutarlo le svariate reazioni della propria personalità nella situazione che lo investe. Dovrebbesi qui introdurre la critica – positiva o negativa – sui mezzi ai quali la nuova scienza affida l'esame della personalità umana. Si tratta di apparecchi di psicologia sperimentale e psicotecnica e dei famosi «*tests*».

La Hamilton fa osservare giustamente ed esplicitamente che tali mezzi non sono se non mezzi diagnostici al di là dei quali l'assistente deve scoprire l'uomo ed aiutarlo secondo la sua individuale ed irriducibile personalità. Anche una certa infatuazione per la psicanalisi che la Hamilton condivide con la sua gente americana va debitamente corretta e ricondotta alla giustificata richiesta di una psicologia analitica evidentemente necessaria all'assistenza sociale, entro i limiti consentiti ad un metodo diagnostico e terapeutico.

Concludeva il nostro interlocutore su questa parte semifilosofica o morale del libro allo stesso modo come noi concludiamo in genere per tutto l'orientamento nuovo dell'assistenza sociale e cioè: si può raccogliere molto di bene da tutta la tecnica del Servizio sociale come esposto dalla Hamilton facendo emergere che il raggiungere la finalità di un lavoro specializzato richiede in certo modo anche uno specializzarsi nella visione dei problemi; sicché se si deve in certo modo influire su una parte di esso, bisogna astrarre in qualche modo dal voler stringere tutto l'uomo stesso per non finire in una vacuità di conclusione pratica. Quindi l'assistente sociale, fedele al suo programma di aiutare ad aiutarsi, deve cercare di comprendere l'uomo completo, pur determinando bene in che campo è necessario l'aiuto ed usando la massima attenzione perché l'aiuto stesso in quel determinato campo specifico non venga, anche contro la volontà dell'assistito, a danneggiare il cliente in altri campi che per l'uomo sono altrettanto e forse più importanti e decisivi, come ad esempio un assistente incauto che per risolvere una situazione economica venisse, per ipotesi, a spingere il suo assistito in un conflitto morale.

Così noi diciamo per tutto l'orientamento assistenziale moderno quale ci viene dalle Nazioni che hanno fatto passi più avanti dei nostri; e torniamo in tal modo al primo assunto di questa nostra introduzione cioè alla necessità di prendere atto di quel che gli altri fanno, impararne la sostanza buona per curare l'applicazione alla

nostra gente per il progresso di questo ampio settore della vita caritativa moderna. In questo senso vorremmo concludere dicendo che per noi anche il nome di Servizio sociale non si limita alla sfera a cui il libro della Hamilton lo descrive. Vorremmo che questo titolo di Servizio sociale servisse alla più ampia concezione dell'assistenza in genere, come metodologia e come prassi di quella che un giorno si chiamava carità o beneficenza in genere. Si confondeva allora il perenne valore spirituale dell'atto caritativo o benefico con il pubblico e privato dovere assistenziale.

⁂

Mentre dettiamo questa prefazione è in corso nel nostro Paese un'inchiesta parlamentare sulla miseria. La miseria in Italia è ancora una piaga estremamente grave con aspetti che rendono sempre più problematica l'applicazione dell'articolo 38 della nostra Costituzione per il quale «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

Siamo ben lungi quindi dal poter pensare ad una introduzione generale dei sottili aiuti di un Servizio sociale quale è concepito per il popolo per cui scrive la Hamilton.

Tuttavia bisogna pur muoversi per così dire tempestivamente in tutti i campi e in tutte le direzioni, curando gli apici di una televisione mentre pur manca in taluno abituro perfino la luce della finestra. Il libro che presentiamo ai lettori italiani potrà far parte di quella letteratura che è destinata ad educare i maestri mentre ancora gli allievi sono tanto pochi da non consentire il formarsi di una scuola o sono talmente troppi da costituire un'intera massa da educare ad una concezione completa e nuova dell'assistenza sociale.

Il problema dell'assistenza (1962)*

1. *Le linee di principio*

«*I singoli esseri umani… fondamento, fine, soggetti di tutte le istituzioni in cui si esprime e si attua la vita sociale*» («*Mater et Magistra*» n. 231). Questo principio immutabile, che definisce la società come strumento per realizzare i fini dell'uomo, ha come immediato corollario la visione, stimolatrice nella storia, di una società aperta, mobile, a struttura pluralistica, in cui le autonomie dei singoli e dei gruppi si coordinano in un sistema organico caratterizzato dalla consapevole convergenza verso la realizzazione del bene comune, ma con teleologico impegno verso il bene dei più piccoli, dei più numerosi, dei più deboli e quindi verso una sempre maggiore liberazione dai bisogni.

Una visione organica ampia e pluralistica dell'assistenza è una rilevante manifestazione dell'impegno politico per l'attuazione di tali principi.

Basterebbe un attimo di riflessione sulla concezione dell'assistenza verso l'immenso panorama delle zone e dei popoli sottosviluppati per dare conferma di questa affermazione.

La storia politica di questi recenti anni si incarna proprio nella visione internazionale, nazionale, economica, difensiva, sociale… di un rapporto definito «assistenziale» che è misura dello stesso contrasto fra i due massimi vertici nella loro presentazione verso un «terzo mondo» il quale attende da Oriente o dall'Occidente la propria ragione di incivilimento.

Una manifestazione di questo stesso impegno politico la possiamo rilevare nella affermazione di taluni valori cristiani nel testo costituzionale in tema di assistenza. Ci preme pertanto sottolineare la importanza della funzione che compete all'azione politica per tradurre in effettive acquisizioni sociali le finalità costitu-

* Intervento pubblicato in *Il Convegno di San Pellegrino. Atti del primo convegno nazionale della Democrazia cristiana*, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1962, pp. 718-726.

zionali anche su questo terreno. Infatti, ben sappiamo che la Carta costituzionale nasce dall'incontro con altre differenti ideologie e che in tema di interpretazione del testo costituzionale i partiti sono differentemente orientati, ciascuno riflettendo le posizioni ideologiche già sostenute in Assemblea costituente. Tuttavia, il nostro partito, che nello spirito della Costituzione e nelle sue specifiche statuizioni può riconoscervi una parte dei suoi fondamenti ideali, deve saper far discendere dalla concezione solidale dello Stato, che gli è propria, i termini di una azione politica che traduca tale concezione in una coerente ed organica visione di soluzioni operative e che non rimetta a scelte occasionali o ritardate alcuno dei fattori della politica economico-sociale.

Per questa ragione sosteniamo da tempo la necessità di una chiara impostazione della politica assistenziale e la sua ragionevole collocazione nel quadro della politica economico-sociale.

2. *Situazione di fatto*

A 12 anni dalla Costituzione il problema dell'*assistenza* è tutt'ora aperto. Non è male. Si potrà arrivare ad una soluzione costituzionale solo attraverso ad un assestamento per settori. Si era previsto ciò quando alla tesi della creazione di un Ministero per l'assistenza cominciammo a contrapporre la «inchiesta parlamentare sulla miseria e disoccupazione».[1]

L'assestamento del settore *sanità* è avvenuto con la creazione del Ministero ad hoc (salvo vedere se converrà mantenerlo). Il processo deve continuare nel campo *previdenza* e *assicurazioni sociali*. Si arriverà così a chiarificare e limitare il campo proprio dell'*assistenza*.

La maturazione raggiunta dai nostri orientamenti di politica economico-sociale pone innanzi tutto l'esigenza di superare l'isolamento nel quale è rimasto finora circoscritto il fatto assistenziale, e di inserirlo (in una con il fatto economico e quello sociale) nei presupposti stessi della politica di intervento.

Le strutture assistenziali, pubbliche e private, hanno compiuto in questi anni notevoli sforzi di adeguamento sul piano organizzativo e, soprattutto, sul piano metodologico. La nostra diretta esperienza alla guida dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali ci testimonia, ad esempio, quanta rispondenza abbiano avuto le iniziative per la ordinata impostazione di una politica di nutrizione al livello della prima età, nonché per la formazione qualificata

1. L'inchiesta appare presentata dall'On. Vigorelli, ma una proposta era stata redatta (e mandata al Partito) qualche tempo prima, in seguito ad un dibattito in merito, fra elementi interessati, in seguito alla soppressione del Ministero Assistenza post-bellica.

di personale assistenziale: dalle scuole di servizio sociale ai soggiorni di vacanza, dagli istituti per minori e per vecchi ai patronati scolastici, e così via.

L'azione politica e di governo ha fatto dei notevoli passi per una costante progressione in senso democratico e cristiano. Sono note le direttrici evolutive di questa azione, sia sul *piano sociale* (dalla lotta contro l'analfabetismo alla politica dell'abitazione, estensione della protezione assicurativa dei lavoratori, ecc.) sia sul *piano economico* (sviluppo dell'economia per assicurare la maggiore disponibilità di beni e la massima occupazione, orientamento sempre più deciso dell'economia per contenere e ridurre le sperequazioni tra zona e zona e fra i diversi strati della popolazione).

Tuttavia, questi sforzi sono destinati a rimanere di insufficiente incidenza sul fenomeno globale dell'assistenza, se questa non entra in pieno in un contesto politico organico.

In altre parole, la politica assistenziale deve avere diritto di cittadinanza nella politica economico-sociale del Governo. Né ciò può avvenire se l'assistenza è considerata un mezzo di tamponamento paternalistico di situazioni sociali scabrose o, peggio ancora, strumento di clientelismo politico, come certa fioritura di distribuzioni gratuite ai poveri e meno poveri (in coincidenza forse con le elezioni?) indurrebbero a pensare.

3. *Posizione dell'assistenza*

L'assistenza, largamente concepita, deve divenire un fattore indispensabile della politica di sviluppo e uno strumento ineliminabile di realizzazione della giustizia sociale.

L'estendersi di una economia finalizzata alla giustizia sociale e verso la tutela più ampia di chi ha più bisogno, ivi comprendendo il più perfezionato sistema assicurativo, limiterà sempre più le zone in cui è necessario l'intervento della collettività. Mentre a tale limitazione dovrà far riscontro una tanto maggiore qualificazione tecnica nelle prestazioni assistenziali.

Inabili e minorati non coperti da assicurazione, bambini senza famiglia, persone o gruppi disadattati… costituiranno sempre *settore di intervento primario* dell'assistenza. Ma l'assistenza dovrà concepirsi come qualche cosa di ben più ampio nei confronti dei due grandi poli della struttura sociale: infanzia-vecchiaia.

Frattanto, mentre lo strumento economico e quello assicurativo sono, come nella fase attuale, ancora lontani dall'aver raggiunto la loro massima efficienza, l'assistenza è chiamata a svolgere una funzione *integrativa e sussidiaria* di enorme importanza per attenuare, per quanto possibile, gli squilibri esistenti.

Ma in ogni caso, anche nella migliore delle ipotesi di una buona sicurezza sociale, l'assistenza rimane lo strumento che consente, a differenza della mec-

canicità implicita nel sistema assicurativo, l'intervento differenziato rivolto alla singola persona umana nella sua soggettività e irrepetibilità, l'accostamento vivo, umano, della comunità al bisogno, la realizzazione piena dell'atto solidale tra la società nella persona dell'operatore assistenziale e la contrapposta persona dell'assistendo.

4. *Assistenza ed assistenza sociale*

Al di là dell'assistenza positivamente legalizzata, si apre il campo assai grande dell'assistenza sociale: basta osservare l'incremento continuo del trasferimento di redditi a scopo sociale. E su questo terreno si avvertono le più ampie convergenze. Basti pensare ai rapporti *scuola-assistenza-nutrizione-sanità*. Problemi di *assistenza sociale* sono quelli dell'adattamento alle mutate strutture sociali, quelli comuni con la promozione e lo sviluppo industriale, quelli relativi alla gioventù, ecc.

Qui va osservato che l'assunzione della politica assistenziale nella politica economico-sociale dello Stato, come sua parte integrante, *non postula necessariamente una inflazione di interventi statali diretti*. Anzi, conviene che lo Stato favorisca, integri, aiuti quanto possibile organismi ed attività espressi dalla iniziativa spontanea della società a mezzo dei suoi corpi intermedi, senza assumere sistematicamente responsabilità diretta.

Lo Stato dovrà pur sempre riservarsi una funzione centrale per la *promozione*, per l'*equiparazione* distributiva, per il *controllo di idoneità*, per i sistematici *aggiornamenti* delle tecniche, per i rapporti sui piani *sovranazionali* e *internazionali dell'assistenza*… E ciò anche quando l'assistenza passasse –in applicazione della Costituzione – alle regioni.

Ma, ripetiamo, lo Stato deve limitare il proprio compito e la spendibilità del pubblico denaro mediante una politica assistenziale che si integri nelle nuove forme di intervento economico-finanziario-sociale, ed attui così la politica generale dello Stato democratico. Questa sarà la migliore garanzia per evitare il rischio di uno Stato assistenziale che sarebbe una manifestazione di decadentismo, mentre si deve tendere storicamente alla realizzazione di una buona sicurezza sociale.

5. *Assistenza pubblica ed assistenza privata*

In questa prospettiva il rapporto assistenza pubblica e assistenza privata non si porrà più in termini di superiorità dell'una rispetto all'altra – come per lungo tempo si è discusso non soltanto tra campi ideologici diversi, ma nello stesso

ambito cattolico – bensì di collaborazione ed interdipendenza. Ed apparirà ancor più artificiosa e inadeguata la disciplina pubblicistica delle istituzioni assistenziali private, di cui alcune teniamo ancora in vita col solo risultato di impacciare la funzionalità assistenziale.

La Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno sta ponendo arditamente a fuoco il tema. «Con la legge del 1890 tramontava in effetti nel nostro paese la libertà dell'assistenza privata le cui istituzioni (con secoli di storia) venivano assoggettate ad una pesante ingerenza governativa e caricate di oneri che sono propri, a ben guardare, solo della pubblica amministrazione».

Il tema è analogo – nella comune confusione – a quello della scuola.[2] E cioè esiste un *pubblico interesse* all'assistenza. Entro certi storici sviluppi tale interesse diviene un *diritto-dovere* fra cittadini e Stato: assistenza pubblica.[3] Ma la posizione è duplice: lo Stato può attuare tale assistenza con organismi suoi propri, cioè da esso predisposti, oppure con organismi non propri, cioè solo eventualmente «integrati» (come dice l'art. 34 della Costituzione). Gli «integrati», cioè privati, non dovrebbero però essere più «pubblicizzati» col sistema innaturale della legge del 1890.[4]

L'intervento diretto dello Stato con enti generali (come E.C.A., O.N.M.I., E.N.A.O.L.I. ecc.) ha già una certa disciplina che deve solo essere inquadrata nelle auspicate nuove prospettive.

6. *Problematica dell'azione*

a) Sistemazione della *assistenza di base*, che dovrebbe assicurare un minimo vitale alle persone ed alle famiglie che ne sono prive, focalizzare i problemi e i

2. Con vantaggio per l'assistenza che non esiste il divieto comminato dalla Costituzione per il finanziamento della scuola privata.

3. Assistenza pubblica potrebbe quindi definirsi: «Sistema di provvidenza regolato e finanziato direttamente dallo Stato».

4. Millenni di carità cristiana e di umanesimo hanno dato al nostro Paese un numero immenso di opere, di fondazioni e un flusso costante di vocazioni personali… per cui, nella vita e nei costumi nostri, si è inserita una indicibile sostanza di socialità, che ci ha consentito di metterci alla pari (se non forse ancora nelle tecniche) con le più avanzate esperienze assistenziali del mondo occidentale.

In contatto con tutta questa rete assistenziale l'Aai. ha impostato la ristorazione di queste forze assai abbattute in tutto il Paese, richiamandole all'azione, senza farle diventare Stato. Anche nei tempi delle massime distribuzioni (alimentari, tessili, medicinali, attrezzature, interventi edilizi) l'A.A.I. non ha mai fatto fare allo Stato assistenza diretta. Cioè ha sempre stimolato e fatto operare gli organismi, enti, opere, che compiono l'atto assistenziale come propria finalità istituzionale.

punti nevralgici delle situazioni di bisogno, mobilitare le risorse sociali e quelle personali degli assistiti: non limitata alla semplice funzione d'emergenza, ma in forma sistematica e coordinata.

b) *Istanze organizzative*:

- distribuzione delle competenze tra gli organi dello Stato e gli Enti territoriali locali, senza sminuire una opera di equiparamento ponderato di assegnazione dei mezzi pubblici rispetto al bisogno;
- limiti della specializzazione funzionale degli enti, in cui entrano in gioco, da un lato l'opportunità di qualificare i servizi, dall'altro la esigenza di evitare l'eccessivo frazionamento, la moltiplicazione dei costi e la creazione di isole chiuse;
- coordinamento amministrativo dei servizi, a livello centrale ed in sede periferica, parallelo al coordinamento di tipo politico;
- grado di capillarità dei servizi;
- rapporti e collaborazione con le organizzazioni private e con il lavoro volontario; e strumenti per vivificare tali collaborazioni;
- costo dei servizi e della loro moderna e razionale organizzazione amministrativa.

c) *Istanze tecniche*

In materia di organizzazione tecnica viene subito in evidenza il Servizio Sociale, pur se non si esaurisce in esso il problema tecnico dell'Assistenza, che impegna infatti numerosissimi altri coefficienti. Il problema del Servizio Sociale è quello di inserirsi nelle strutture amministrative, come qualificato strumento di intervento, senza esserne alterato in quella che è la sua sostanza e senza d'altra parte determinare turbamenti regressivi nelle strutture. A questo fine lo Stato deve riconoscere legislativamente la realtà del Servizio Sociale sia nel momento formativo (problema delle Scuole di servizio sociale) che in quello operativo (posto adeguato nelle strutture).

7. *Direzione politica dell'assistenza*

Se l'obiettivo finale è l'autonomia della funzione assistenziale dalle altre funzioni statali, non si può però ignorare che nella situazione attuale l'assistenza (come complesso di attività di organismi) è ancora sostanzialmente immatura, in quanto eterogenea nelle modalità e nei settori di intervento. Questa sua eterogeneità la porta ad interferire continuamente con altre competenze confinanti, quali la Sanità, la Scuola, la Previdenza. D'altra parte, anche per il ruolo integrativo e complementare che l'Assistenza svolge all'interno dell'intervento, sociale, essa è strettamente e strutturalmente collegata a queste altre branche dell'Amministrazione statale. Non sembra quindi opportuno ipotizzare, per ora, un organismo (Dicastero) con il compito di dirigere politicamente in modo *esclusivo* l'Assistenza.

Sembra invece opportuno porsi due obiettivi, uno contingente ed uno finale. L'obiettivo contingente può essere la formazione di un Comitato interministeriale, che riunisca tutti i Ministeri più direttamente interessati all'Assistenza, a cui sia affidato il compito di esprimere le direttive politiche atte ad orientare tutto l'intervento politico. L'obiettivo finale può essere la costituzione di un Ministero della Sicurezza Sociale, che superando l'attuale necessaria ed importantissima fase della specializzazione delle funzioni statuali, attui quella fase che nel tempo si imporrà con sempre maggiore urgenza, implicante la integrazione dei diversi strumenti dell'intervento sociale (l'Assistenza, la Previdenza, la Sanità).

La politica della ricerca sociale (1962)*

La politica – cioè la direttiva di operazione – è sempre, al tempo stesso, conclusione e premessa. La «politica» è la ragione del mio parlare a voi. Mia esperienza e mio impegno è l'azione. L'Aai è all'origine di questi vostri lavori, cioè al loro inizio, in quanto organizzò a suo tempo il «seminario» di Fregene che è un po' la matrice da cui proviene anche il presente convegno.

Al seminario di Fregene fece seguito una riunione, la quale per la sua natura è in certo modo più consona con la qualifica nella quale vi parlo. Dico la riunione che ebbe luogo fra i rappresentanti delle scuole ed i rappresentanti degli enti sociali; ecco: un po' meno scientificamente qualificata di questa ed invece più operativamente qualificata, quella riunione mi diede allora l'impressione che veramente si cominciava a passare sul terreno sociale propriamente detto, cioè a raggiungere, insieme – scuola ed enti – finalità di azione, oltre quella di studio. E quindi più vicine alle responsabilità proprie di chi vi parla, come persona e come responsabile dell'Aai.

Ma poi c'è un altro genere di responsabilità (lontana nel tempo) che collega l'Aai all'incontro di oggi, in quanto l'Aai è entrata empiricamente nel campo dell'assistenza dal tempo in cui il Paese, essendo completamente a terra, l'Aai ha cominciato la propria opera così come veniva. Tante volte, riandando alla ontogenesi direi, del nostro lavoro, mi sono accorto che, a poco a poco, da quelle prime attività di fatto si è passati ad affrontare responsabilità di secondo grado, cioè si sono assunte attività che passavano dal campo empirico, dal campo di immediatezza, dal campo di emergenza, a quello successivo di riflessione e di critica, per approfondire i modi e le finalità delle opere intraprese in ogni momento determinato. Non si è per questo cancellato e non si cancellerà mai, lo spero, l'intimo spirito di immediatezza (che è la poesia o la *charitas* dell'azione) cioè il bisogno di fare subito ad altri qualche cosa che in fondo è la ragione del

* Relazione al Convegno di studio sulla ricerca sociale organizzato dall'Aai (Roma, novembre 1962).

voler bene agli altri. E la presentazione scientifica di tale operato un po' romantico può essere facilmente criticabile da chi approfondisce i temi: esso reca però con sé, ripeto, un suo intimo sottofondo di giustificazione nella forma di responsabilità propria dell'Aai. Dell'Aai, ripeto, la quale continua il suo compito che si deve attuare sulle strade della esperienza pratica anche se dà origine, in certi momenti, come quelli di questo convegno, alle attività di ripensamento e di scienza. L'aver convocato delle scuole, l'aver convocato voi che parlate di «ricerca», rende noi consapevoli di una constatazione che non ci trattiene (né ci fa rimorso) dal proseguire per la nostra strada nel campo empirico. Non giudicateci quindi se siamo meno scientificamente preparati di quello che voi potreste esigere; pensando che anche tutto il lavoro fatto per assistere le scuole, in un certo senso, ci è passato in mano come se fossimo puramente degli ospiti, come se fossimo della gente che sente bensì il bisogno di essere vicina, di preparare, di aiutare chi comincia a lavorare nello studio, ma su cui, ripeto, non pesa nessuna presunzione di intrattenere una dialettica, un dialogo alla vostra altezza nel campo scientifico, campo nel quale voi andate progredendo anche col nostro augurio e col nostro saluto.

E per questo, secondo me, posso dirvi che la funzione di presidente dell'Aai al convegno presente non è quella di venire a dire, come si suole, che siamo insieme arrivati ad un punto di tappa, lasciando intendere che ci impegniamo insieme alle tappe successive. Per me questo è un punto di arrivo. Non so se più oltre potremo andare noi, come Aai, e seguire con voi il cammino in campo di *ricerche*.

È il punto di arrivo, per noi, il punto di salutarvi per lasciarci ognuno sul proprio cammino avvenire. Punto di arrivo che assume però in sé una coincidenza assai importante, la coincidenza con la responsabilità *statuale* dell'Aai. Questo convegno infatti coincide col periodo, recentemente apertosi, di un carattere nuovo. L'Aai, dalla sua nascita storicamente immersa in mille esperienze e dalla riflessione fatta in queste esperienze verso la *ricerca* di una finalità, ha creduto bene non scegliere la sua forma giuridica di ente che tali esperienze cristallizza e circoscrive, ma ha creduto di tentare una via ben più grande e di divenire addirittura parte dello Stato. E ci siamo riusciti. La legge che ha riconosciuto l'Aai non ha creato un ente nuovo; ci ha immessi nello Stato.

Anche per questo ci sentiamo meno impegnati per l'avvenire ad essere degli scienziati, ci sentiamo invece impegnati a fare qualche cosa che sia veramente di carattere più universale, come si addice ad una funzione di Stato.

Una politica, più che una scienza per il servizio sociale.

Ecco perché «ricerca e studio di servizio sociale» per noi si presentano come un dovere riassuntivo ormai. Un punto di arrivo. Ecco perché possiamo da questo stesso convegno ricavare delle concludenze necessarie non esclusivamente da consegnare al campo della ricerca, ma concludenze universali da consegnare, ripe-

to, come dei dati diffusi, a chi opera, direi, in vari campi, a chi opera nei vari settori di cui si compone tutta la vita della collettività.

E così, ponendoci nella prospettiva politica, domandiamoci cosa i docenti di ricerca possono offrire, lavorando in questo loro settore culturale, al settore operativo-tecnico.

L'argomento della *ricerca sociale*, visto nel campo politico – nel senso statuale – mi si presenta anzitutto come esigenza di una sintesi totale.

La esigenza di conoscere, di avere un metodo, di avere un sistema – per operare nella comunità attiva – era al mondo passato molto chiara perché lo Stato del tempo si inquadrava in una concezione operativa ormai ereditata e ben sistemata: lo Stato costituzionale, lo Stato di diritto, si esprimeva conclusivamente nel concetto di Stato di diritto positivo.

Non che oggi non ci sia da parlare ancora dello Stato di diritto, ma la scienza dello Stato di un tempo era quasi tutta circoscritta unicamente entro limiti del campo specifico di diritto positivo e di una certa costituzione che lo esprimeva.

E in questo senso, in questa concezione o filosofia politica, abbiamo fatto tutte le nostre esperienze di studenti prima e poi di professionisti. Durante la mia attività di avvocato mi è venuto di mettere in rapporto il diritto dello Stato ed il diritto canonico (nelle cause che riguardavano il Concordato), cioè non mi sono limitato ad un diritto positivo vigente nella visione statuale. Ma la concezione che era alla base della nostra operatività, la concezione politica nel senso di sintesi sociale… rimaneva una concezione statica, quasi puramente giuridica.

Ben lontana forse, ahimè, da una critica o ricerca sociale. Il sociale era, in certo modo, estraneo alla statualità del mio tempo!

E direi che anche gran parte di tutto il mondo attuale, il mondo che pur è nato dalle esperienze tristissime della guerra, si è fermato, nelle sue prime conclusioni pubblicistiche, alla concezione del diritto positivo come sintesi sufficiente di tutta la giustizia. Tanto è vero che l'unico documento espresso fin qui per sintetizzare i rapporti fra gli uomini in questo momento è la dichiarazione dei diritti dell'Uomo, dichiarazione che regge, in certo senso, la massima organizzazione internazionale: le Nazioni Unite. Anche per l'Europa vi è la carta di dichiarazione dei diritti (e relativa convenzione), la quale appare come massima sintesi delle norme della convivenza, sintesi che difficilmente potrebbe esprimere le esigenze reali, le prospettive creatrici di un ordine sociale contemporaneo.

Infatti la storia recente ha testimoniato la insufficienza di questa posizione. Ci siamo trovati di fronte a tale insufficienza, nella nostra qualità di politici, cioè di persone prive della qualifica di esperti. Il politico infatti non può essere uno scienziato, in quanto non è limitata la sua azione nella stretta perizia scientifica, ma è uno che deve avere la capacità di cogliere dalle varie scienze, dalle varie conoscenze metodologiche, una sintesi, una essenza, una realtà quasi intuitiva, che vorrei dire metascientifica o metafisica (se non temessi di imbrogliarmi nella

filosofia), la quale contenga e superi le singole conoscenze *per causas* e le avvii tutte alla edificazione, nella storia del bene sociale.

Ebbene: ci siamo trovati di fronte a questo problema nella nostra esperienza di rapporti fra i popoli degli Stati europei, nella nostra attività del consiglio di Europa. Quando la commissione sociale del consiglio di Europa si è proposta di preparare una Carta sociale europea, ci siamo trovati di fronte alla confusione circa le prospettive finali di una tale Carta.

Non solo per le differenze di diritto latino, germanico, che si appoggiano su costituzioni o su diritto scritto, (su qualche cosa che vuol essere ben congegnato e logicamente esposto…) rispetto alla struttura del diritto «non scritto» del mondo anglosassone (che coglie da tutta la esperienza della storia il suo diritto).

Ma soprattutto per il problema di definire dei principi che potessero essere la sintesi di una *ricerca sociale* assurta ad espressione della vita europea come lume di unità, come affermazione di una integrazione sociale europea.

Tutto questo comportava e comporta difficoltà, e non solo di formulazioni che pure, ripeto, sarebbe interessante conoscere. Direi per esempio, diritto al lavoro. «Diritto al lavoro»: noi italiani lo abbiamo nella nostra Costituzione. Abbiamo dovuto rinunciarvi ad inserirlo espressamente, se non nel proemio della Carta, perché nessuno degli anglosassoni avrebbe mai accettato di collocare il diritto del lavoro fra gli articoli della Carta sociale perché ciò avrebbe comportato un dovere concreto immediato da parte dello Stato di dare lavoro al cittadino che si fosse presentato a chiederlo.

Ma ben altre sono le difficoltà per arrivare alla stesura di una sintesi sociale: non siamo ancora maturi per tale sintesi.

Infine, dopo anni di lavoro, dopo tre redazioni successive, dopo conferenze degli esperti che rimettevano tutto in discussione e dopo la conferenza tripartita diretta dal BIT in accordo col consiglio di Europa, siamo arrivati alla pubblicazione della Carta sociale che il 18 ottobre del 1961 è stata firmata solennemente a Torino dai rappresentanti dei vari Stati.

Ma che cosa è questa Carta sociale? Chi vi parla ha avuto il senso, dirò esagerando un po', di una certa *mortificazione sociale*. Perché? Perché la Carta sociale avrebbe dovuto essere la nuova testimonianza della nostra civiltà occidentale traducentesi in una concezione di Stato il quale, pur col progresso, rimanendo responsabile di tanti disastri e di tante guerre, potesse finalmente rappresentare un messaggio nuovo al mondo. Al mondo anche se, e proprio perché, ancora tanto diviso. Per cui mentre una mentalità proveniente dall'oriente presentava tutta una socialità fondata sul tema dittatoriale, su un tema che vanta una sintesi immediatamente comprensibile ai fini della propaganda, anche se utopica nel contenuto, noi nel presentare una Carta sociale abbiamo dovuto limitarci quasi unicamente alla elencazione delle cose che avevamo legislativamente acquisito come modesto denominatore comune di una pura giustizia legale.

Mentre la Carta avrebbe dovuto essere quindi lo strumento sociale delle democrazie occidentali di fronte al mondo che si apriva, e che domandava di conoscere l'essenza della civiltà da edificare, non abbiamo potuto fare altro che l'elenco giuridico di una marginale legislazione del lavoro.

Non è del tutto un male; anzi è un bene in un certo senso. È stato detto che debba considerarsi, la Carta sociale, come mezzo preventivo per garantire che quanto è stato acquisito nel campo legislativo rimanga acquisito senza possibilità di regresso. Queste parole sono un valido commento del segretario generale del consiglio di Europa. Ma il garantire che non si andrà indietro non vuol dire che siamo in grado di presentare qualche cosa che ha socialmente la forza di una ricerca, di un sapere intuito, che viene desiderato, che viene prospettato come direttiva politica e giuridica di azione.

Vedete, o signori, quanto il tema vostro sia veramente grande: la *ricerca sociale*, la sua ragione essenzialmente umana, la sua profondità, la sua complessità.

Ma si può andare più avanti, sempre rimanendo nella ottica politica. A commento di questa constatata necessità, di questa esigenza di trarre da una approfondita conoscenza sociale delle linee orientative, basterebbe aprire i vostri, per me tante volte un po' ermetici, elaborati, librarii o professionali, per trovare ciò che potrebbe entrare in una futura Carta sociale – cioè in uno strumento operativo di sintesi politica – capace di dirigere anche la società di popoli nuovi che, pur avendo esigenze tanto differenti dalle nostre, ha da convergere verso una comunità di democrazia, di solidarietà, di indipendenza, di prevenzione e di assistenza.

Questa è la ragione per cui mi sento di dirvi che siete arrivati ad un punto di arrivo, anziché ad una tappa. Siete arrivati alla soglia di una responsabilità di ricerca che vi impegna ben più di quanto forse io non sappia domandare a me stesso od esporre a voi.

Sì, dobbiamo dire: avete ben studiato fin qui il «caso», il «disadatto», la «tecnica di gruppo», la «professione della assistente sociale»… ecc. ma forse vi siete un po' attardati in metodi psicologici che si attagliano più alla istanza per così dire individuale, mentre sono ben poco trasferibili verso quella convergenza di istanze e di metodi, che, in una sintesi nuova, la vostra *ricerca* dovrebbe poter offrire al politico.

Ma è quindi per il politico, – al quale oggi spetta di rispondere alla esigenza di prospettive programmatiche (giacché si parla di programma o di piano in tutti gli Stati moderni) – che anche la vostra ricerca dovrebbe offrire la sua parte affinché il frutto delle varie ricerche in ogni campo, confluisca finalmente in quella azione suprema per il bene comune che è l'azione politica. In questo senso la ricerca sociale diviene qualcosa che aiuta a superare le impostazioni passate della politica basata quasi unicamente sulla metodologia giuridica, o meglio che aiuterà

a rimettere anche il diritto e la giustizia positiva nella loro fase dinamica perché diventino veramente giustizia che si attua, che si fa sociale, che sintetizza ogni ricerca delle ricerche verso la sua operatività, che è il giusto convivere. La scala dei valori sociali richiede infatti l'intervento di ogni disciplina settoriale, per definirsi, e per definire realmente cosa sia questo Stato. Stato solidaristico… Stato di giustizia sociale… Stato di benessere non solo economico… Stato che garantisce una sicurezza sociale… Stato che tempera ogni suo intervento nel rispetto della libertà, Stato cioè che, senza perdere la sua vera finalità sociale, integri la persona in tutte le manifestazioni della umana convivenza senza assumere i caratteri condannabili né di società individualistica (o capitalistica) né di società opulenta od utopica e paradossale.

Non so… ma ciò che mi pare evidente (e mi correggerà il filosofo se sbaglio) si è che quel che andiamo ricercando – e che è dovere di ricercare – è questo: la riedificazione di una pace fra la società e lo Stato. Ristabilire cioè una identificazione fra la giustizia sociale e lo Stato. Lo Stato dovrebbe essere per sé stesso la giustizia sociale operante.

Se si parla dello Stato medioevale come di uno Stato «pacificato» (*societas pacata* come dicevano vecchi testi), come di una società calma, – pur fra tutte le violenze singole di quel tempo (l'osservazione non è mia, ma di una altissima mente) – si è perché la impostazione feudale aveva pur raggiunto una certa quale pacificazione sociale: prendeva dal sacro l'investitura dell'imperatore per consegnargli la terra, perché fosse consegnata ai dipendenti feudatari, perché a sua volta ciascuno di questi fosse il servitore di una certa giustizia, di un certo ordine, di una certa difesa… attraverso la proprietà di beni immobili, da cui traevano i frutti, ma su cui dovevano vivere le popolazioni del tempo.

Prendo questo esempio per dire che, se tutto ciò è finito e se nei secoli sono pur finite altre forme di pacificazione o di armonia dinamica fra Stato e società, alla nostra epoca si domanda di *ricercare* di nuovo una certa identificazione dello Stato con la società, una certa adeguazione per cui non vi sia da considerarsi sempre come se fosse un litigio la questione sociale contro lo Stato, quasi che vi fosse da una parte la società e dall'altra lo Stato contro cui si debba continuamente rivendicare qualche cosa. Se ancor oggi stesso (parlo da politico) noi abbiamo l'impressione che una parte domandi allo Stato di diventar Stato secondo sue rivendicazioni in opposizione ad una parte che sarebbe superata (capitalismo desueto), segno è che la *ricerca sociale* deve impegnarsi perché una *societas* nuova garantisca il superamento di questo disagio, evitando la sistematica minaccia della eversione sociale. Né avvenga che un eccesso di avanzata da una parte non faccia poi sorgere negli sconfitti uguale istanza verso lo Stato; e quindi non una semplice dialettica sociale costruttiva operi, ma una continua contrapposizione eversiva si incancrenisca fra lo Stato e la società.

Questa vostra *ricerca* è dunque la necessaria ricerca metodologica impegnata per una finalità di perfezione che non raggiungeremo mai perché diversamente avremmo raggiunto l'Eden, ma è una grandissima pagina che dovete scrivere con tutta la intenzionalità di cogliere, nel contemporaneo e verso il futuro, le ragioni di progresso e di pace fra la statualità e la vita sociale.

Ma ancora. Da ciò la interdipendenza di tutti i fenomeni, la interdipendenza che in atto è polivalenza, e che si chiama scienza sociale, che si chiama psicologia, che si chiama educazione, istruzione, scuola, che si chiama igiene e sanità, che si chiama, sì, anche la difesa, purché vista in unità plurima ed operante. Direi una umanità, *humanitas*, che aspiri alla ricerca del bene comune con riguardo verso, e per, coloro che sono più lontani da esso, cioè i più bisognosi, i più umili, i destinati a protestare contro i disinganni, i socialmente disadatti… affinché si abbia a cogliere nella *ricerca sociale* il metodo di una sintesi progrediente, per cui ogni progresso significhi bene ridondante a chi meno ha, e ad ogni ciclo la società consegni il meglio di sé a chi deve continuarla.

Se questo è un punto, per il quale la *ricerca sociale* si collega alla politica dello Stato, che dovrei dire della ricerca sociale nel campo culturale? A me, parlo con molta approssimazione scientifica e molta imprecisione di linguaggio, a me, dico, ha fatto una certa impressione; e mi ha fatto anche un po' sorridere, l'incontrarmi in cenacoli in cui si parlava della ricerca sociale in certo modo speciale. Tutto lo psicanalismo che fin qui ha dominato con un certo positivismo sociale e che ci veniva regalato da chi pure aveva fatto dei grandi passi, cioè dico degli americani.., tutti quei grossi volumi che vedevo nelle biblioteche di certe sedi di servizio sociale – qualcuno sa che su questo punto ho osato un po' rompere i vetri in quei templi perché osavo dire «avete complicato le *ricerche*, avete inflazionato una parte o una moda della scienza» – tutto questo psicanalismo, tutto questo pseudo-positivismo con pochissima dose di autentica ricerca del fondo umano… tutto questo non mi pare dia molto lustro all'attuale *ricerca sociale*. E ora vedo che si comincia ad essere un pochino meno fiduciosi su codesta strada. Bene!

Per carità! Non intendo con una critica facile diminuire quel che è frutto di studi e che ha dato utili esperienze. Dico solo che all'estraneo, all'ignorante, a chi non è partecipe di questi clubs di tale ricerca un po' sofisticata, nasce l'impressione che tutto l'irenismo di una certa impostazione non è più accettabile, e invece ancor oggi abbiamo bisogno di filosofi, non dirò filosofi della filosofia per non scandalizzarvi, ma filosofi della ricerca, cioè autentici scienziati di essa. La *ricerca* sociale ha pur bisogno di settoriarsi e di specificarsi in vari rami, ma se tale *ricerca* accetta il dominio di uno di essi, per esempio dello psicanalismo, domani erigerà a idolo un'altra moda o tendenza, e dopodomani ancora, senza dare luogo ad una autentica acquisizione umana e veramente scientifica.

Bisogna avere una filosofia della scienza, bisogna oggi domandare quale sia il metodo, il «discorso sul metodo» della vostra ricerca, sicché non sia semplicemen-

te una tecnica, ma sia autonoma come scienza e quindi non abbia bisogno di essere continuamente a rimorchio di qualche altra scienza, ma in questa sua autonomia acquisisca veramente la dignità di scienza maggiorenne.

Rapidamente passo nel campo operativo, che è il terzo punto delle mie osservazioni. Vi ho accennato, nei primi due, alla *ricerca* per i suoi riflessi nella politica e alla *ricerca* nella sua attuale, modesta condizione come scienza. La ricerca, ecco il terzo punto, per insegnare ad altri, cioè la ricerca tesa verso l'esterno, *quatenus* insegnamento agli altri e *quatenus* estensione di ciò che si è imparato perché diventi patrimonio della scienza stessa nella vita vissuta.

Si tratta cioè di «adoperare» la *ricerca* per far funzionare la *ricerca* stessa scientifica, verso un fine professionale.

Queste cose sono facili a capire per chi, per esempio, ha fatto il professionista della legge. E facile capire qual è il senso della *ricerca* per colui che fa l'avvocato, di fronte al diritto. Scusate se cerco delle esemplificazioni. L'avvocato, di fronte al diritto positivo, quello che è considerato il sacro e intoccabile diritto da far valere nel processo, non smette la *ricerca*, anzi, va alla fonte della ricerca nei riguardi del caso che deve risolvere. Non per aggiungere alla *ricerca come tale* un qualunque clemento scientifico diretto, ma per domandare a tale sforzo di *ricerca* se il «caso» si possa illuminare, in tal modo da ottenere l'effetto positivo del processo. Cioè per domandare se il «caso» possa essere illuminato a colui che è il custode della legge, al giudice (che è l'interprete, autentico e solo, del diritto, in quanto da una sentenza deve trarre la soluzione del caso nel modo che gli sembra più giusto); illuminare, dico, per far scaturire la verità più profonda. E, quindi, tutto lo sforzo di una *ricerca* scientifica del professionista è quella di far vivere il diritto positivo e quasi modularlo al caso, non perché si violi il diritto stesso, ma per cambiare, per esempio, una giurisprudenza di Cassazione. Il che è una delle soddisfazioni maggiori che possa avere un giurista, un legale degno di questo nome: non in quanto voglia porsi contro il diritto, non perché sia un ribelle all'ordine giuridico, non per mettere il giudice in condizione di non raggiungere la verità, ma perché il professionista avveduto e colto riesce così a provare che il diritto può essere applicato in maniera differente da quella che avveniva nella sfera di conoscenza insufficiente di prima. E così dicasi del medico che raggiunga una nuova soluzione favorevole per un caso che la scienza gli aveva insufficientemente classificato e insufficientemente curato. È la grande partecipazione alla ricerca sotto l'aspetto operativo di essa. Ecco dunque i due aspetti della *ricerca*: ricerca per rendere scientificamente valida la disamina della materia, e adempiere così l'impegno come scienziati, come studiosi, come ricercatori di laboratorio, docenti, e l'altra, invece, ricerca che accolga dalla esperienza vissuta elementi nuovi e porti ad impostare la interpretazione sempre nuova del come si deve progredire nella applicazione professionale; cioè nella storia progrediente della convivenza sociale. La scuola (intendo per scuola

la ricerca scientifica) e l'assistenza, la *ricerca sociale* e il *servizio sociale*. Ecco i due poli della ricerca sociale.

E in questo momento mi pare proprio che io devo finire, perché è qui che vi devo lasciare. Io non posso entrare nel tempio di codesta «ricerca», nel vostro tempio. *Odi profanum vulgus*… dovreste infatti dire a me, perché io come vi dicevo da principio non partecipo di codesti studi. Sta a voi di incedere nei recessi propri della «ricerca».

Ed ecco la conclusione, finalmente. La conclusione riassume il mio pensiero. Se è vero che Stato e società vanno tentando, in questa nostra epoca fortunosa, una adeguazione pacifica – se cioè si deve far in maniera che, rispettata tutta la libertà propria del cittadino, o meglio, tutte le forme di una libertà che lo Stato non crea, ma garantisce sicché ne risulti una società plurima e progressiva – ci dobbiamo impegnare, ripeto, a ché ciò avvenga in una statualità più nuova e, posso dire, più sociale. Non quindi uno statalismo a prezzo di mortificazioni sociali quali che si siano. Non classi, o zone, o settori in posizioni antitetiche e sempre su linee eversive, ma una società che meriti di avere strutture atte ad accrescere e a diffondere un ordine sempre in divenire. Se questa è la conclusione da ricercare, la *ricerca sociale*, anche se dovesse limitarsi al solo terreno sociologico, è una ricerca di suprema finalità, che si impone a ciascuno. Finalità pacifica e diffusiva che chi è nello studio deve cercar nello studio, chi è nella pratica cerchi nella pratica, chi è nell'insegnamento ricerchi nell'insegnamento, chi è nella responsabilità di guida ricerchi nella sua stessa interiore direzione di spirito. Ciascuno ponga se stesso in una certa rinuncia, cioè nella severità di un metodo, in uno stato di disponibilità: maturi la cessione della propria anima perché diventi, in un certo senso, proprietà degli altri, e riceva dagli altri quello che lo solidarizza con essi; e questa finalità, che è la suprema *ricerca delle ricerche*, aiuti costantemente la creazione di un *corpus* sociale. Non per perdere noi stessi nella società e nelle sue strutture giuridiche.

In un *corpus mysticum* non vi è mai distruzione della persona, ma avviene la convergenza ordinata di tutte le scienze, perché operino nella realtà vivente dell'umana famiglia.

E in questo senso, signori, che vi ringrazio dell'aver fatto il passo dalla empiria alla ricerca più pura e più alta. Vi domando di dare poi all'Aai i vostri risultati per l'azione e di considerarci, semmai, dei discreti portinai per le vostre future università.

Indice dei nomi

Acquaviva, Gennaro, 28n
Affinito, Michele, 42n, 64n, 65n
Agazzi, Giacinto, 38
Alacevich, Michele, 82n, 90n
Alber, Jens, 81n
Alcock, Antony Evelyn, 34n
Ambrosino, Rita, 53n
Antonetti, Nicola, 19n, 20n, 24n
Appetecchia, Enrico, 73, 96n
Ardigò, Achille, 24

Barbaini, Luca, 8n, 41n
Bardoscia, Antonio, 79, 80n, 91n, 94n
Barucci, Piero, 23n
Battaglia, Roberto, 47n
Becker, Gary, 82n, 94
Bellotti, Domenico, 38
Berlinguer, Enrico, 28 e n
Bernardini, Giovanni, 31n
Beveridge, William Henry, primo barone Beveridge, 21, 47 e n, 132
Bonomi, Ivànoe, 64, 65, 147
Borghino, Giuseppe, 38
Boschini, Aurelio, 39n
Braghin, Paolo, 40n
Brandolini, Andrea, 47n
Brewster, Ralph Owen, 68 e n

Calogero, Maria (nata Comandini), 73
Campanini, Giorgio, 18n
Canepa, Giacomo, 12, 81n, 84n
Canevari, Emilio, 33, 36
Cao Pinna, Maria, 42, 66n, 74n, 83n, 94n, 95n, 100n, 106n, 116 e n, 145n, 150n
Capograssi, Giuseppe, 35
Carera, Aldo, 36n
Cassese, Sabino, 58n
Casula, Carlo Felice, 11, 38n
Catelani, Riccardo, 92n
Cau, Maurizio, 31n
Ceci, Giovanni Mario, 28n
Ceriani Sebregondi, Giorgio, 93, 97n
Chiabov, Amos, 73n
Churchill, sir Winston Leonard Spencer, 21
Ciampani, Andrea, 44n, 67n, 84n, 85n, 104n
Cigliana, Giorgio, 44 e n, 45 e n, 63n, 67 e n, 76, 77n
Civardi, Luigi, 35 e n, 38
Colarizi, Simona, 27n
Cortelazzo, Michele A., 58n
Cova, Alberto, 49 e n, 51, 63n, 80n, 104n, 123, 124n
Crainz, Guido, 27n, 70n
Craxi, Benedetto (detto "Bettino"), 28 e n
Cutini, Rita, 12, 44n, 62n, 73n, 80n
Cuzzaniti, Roberto, 38

D'Attorre, Pier Paolo, 79n
D'Ottavio, Gabriele, 31n
Darby, Vincenzo (Enzo), 69
De Gasperi, Alcide Amedeo Francesco, 22, 31n, 35, 40, 44, 69 e n

De Menasce, Jean, 111
De Mita, Luigi Ciriaco, 28 e n
De Rita, Giuseppe, 96n
De Rosa, Gabriele, 18n
Deeming, Christopher, 82n
Del Rossi, Maria Paola, 34n
Dellavalle, Marilena, 73
Di Nucci, Loreto, 47n
Di Vittorio, Giuseppe, 33, 36, 39
Dossetti, Giuseppe, 11, 18, 20 e n

Fanfani, Amintore, 24, 97n
Farese, Giovanni, 97n
Federici, Maria (nata Anna Maria Agamben), 35
Ferrari, Francesco Luigi, 17 e n
Fiorentino, Fabio, 74n, 116n
Formigoni, Guido, 30n, 31n, 35 e n, 41n
Foschi, Franco, 51
Foucault, Michel, 82n
Franco, Daniele, 82n
Frascatani, Luigi, 38

Gabaglio, Emilio, 39
Galasso, Giuseppe, 58n
Galbraith, John Kenneth (noto anche come Mark Epernay), 23
Gastaldi, Enrico, 101n, 102n
Gemelli, Agostino, 34
Gentiloni, Vincenzo Ottorino, 15
Giannittelli, Lamberto, 34, 38
Giorgi, Chiara, 81
Giorgi, Luigi, 11, 20n, 26n, 81n
Giovagnoli, Agostino, 17n-19n, 22n, 25n, 27n, 29n-31n, 43n
Giovanni XXIII, papa (Angelo Giuseppe Roncalli), 25
Giovanni Paolo II, papa (Karol Józef Wojtyła), 27
Granata, Mattia, 82n, 90n
Grandi, Achille, 33 e n, 34 e n, 36, 38 e n, 39
Gritti, Andrea Umberto, 82n
Guerrieri, Sandro, 43n

Hamilton, Gordon Amy, 74n
Harper, John Lamberton, 44
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, 17
Hendrickson, Roy F., 68 e n
Hoffman, Paul Gray, 23
Hytten, Eyvind, 56n

Ignesti, Giuseppe, 17n
Inaudi, Silvia, 44n, 80n

Keeny, Spurgeon Milton, 42, 44, 60, 64 e n, 65 e n, 69, 147n

La Banca, Domenica, 51n, 90n
La Bella, Gianni, 26n
Lehman, Herbert H., 69
Leone, Giovanni, 57, 58 e n
Lizzadri, Oreste, 39
Lorenzoni Stefani, Maria, 73n

Malgeri, Francesco, 20n
Maraviglia, Mariangela, 34n
Marchi, Michele, 28n, 31n
Marselli, Gilberto Antonio, 51n
Marshall, George Catlett, 43 e n, 44n, 85, 146
Martinazzoli, Fermo detto Mino, 28
Mecca, Giuseppe, 7n, 10n, 11, 47n, 53n
Medusa, Giuseppe, 56n
Melis, Guido, 73
Melloni, Alberto, 58n
Menshikov, Mikhail Alekseyevich, 64, 65
Miletto, Enrico, 42
Milhaud, Maurice, 95n
Minesso, Michela, 49n
Mioni, Michele, 47n
Modinos, Polys, 49n
Molino, Giorgio, 76, 112, 113 e n
Montini, Giorgio, 20 e n, 36, 115
Montini, Lodovico, 7 e n, 8 e n, 9-13, 20 e n, 21, 33 e n, 34-39, 40 e n, 41 e n, 43 e n-52 e n, 55, 56, 57 e n, 58 e n, 60, 61 e n, 62 e n, 63-65, 66 e n, 67 e n, 69, 70, 71 e n, 72, 73, 74 e n, 75, 76, 77 e n-80 e n, 81, 82, 83 e n, 85 e n, 86 e n, 88 e n, 89 e n, 90, 91 e n, 92 e n, 93, 94 e n, 96n, 99 e n, 100 e n, 101,

103, 104 e n, 105, 106 e n-109 e n, 110n, 111, 113, 115, 116 e n, 117, 119, 121-123, 124n, 125, 126n, 128
Moro, Aldo Romeo Luigi, 25, 26, 27n, 30 e n
Mounier, Emanuel, 78 e n
Mura, Salvatore, 7n, 47n

Nenni, Pietro, 25
Nosengo, Gesualdo, 35
Nubola, Cecilia, 31n

Olivetti, Adriano, 73, 112
Ossicini, Adriano, 73

Pacinotti, Lorenzo, 47n
Palma, Luigi, 33
Paniga, Massimiliano, 47n
Paolo VI, papa (Giovanni Battista Montini), 9, 36n, 39 e n, 56
Papi, Giuseppe Ugo, 95
Paronetto, Sergio, 35
Pasini, Giuseppe, 36n, 39 e n
Pastore, Giulio, 34, 38, 96 e n, 97n
Pavan, Ilaria, 80n, 81n
Pazzaglia, Luciano, 62n, 104n
Pedrelli, Claudio, 13
Persico, Alessandro Angelo, 41n, 82n
Petrilli, Giuseppe, 102n
Picciaredda, Stefano, 34n
Pigou, Arthur Cecil, 82
Pio XI, papa (Ambrogio Damiano Achille Ratti), 37
Pio XII, papa (Eugenio Maria Giuseppe Giovanni Pacelli dei Principi di Acquapendente), 18 e n, 34, 36 e n, 39
Polsi, Alessandro, 43n
Pombeni, Paolo, 23n, 24n, 27n, 28n, 31n, 35 e n, 41n, 45n
Pons, Silvio, 28n
Ponzo, Mario, 62n, 103

Rhatigan, Edward E., 68 e n
Riccardi, Andrea, 36n
Righini, Pietro Costante, 33, 34n
Romanelli, Raffaele, 45n
Romero, Federico, 44
Romolotti, Goffredo, 83n
Rosati, Lucio Sergio, 42, 66n, 83n, 106n, 116
Rossi, Paola, 34n, 47 e n, 73, 108n
Rossini, Giuseppe, 44
Rovigatti, Vitaliano, 36
Ruffilli, Roberto, 28

Saba, Vincenzo, 36n, 48n, 70 e n
Salvatici, Silvia, 64n, 84n
Saraceno, Pasquale, 24, 25n, 35, 91, 99
Scalfaro, Oscar Luigi, 98n
Scassellati, Ubaldo, 56n, 97 e n, 98n
Scelba, Mario, 97n, 98n
Schapiro, Michael, 73n
Schmelzer, Matthias, 93n
Schultz, Theodore, 82n
Scoppola, Pietro, 16n, 19n, 26n-28n
Scotti, Vincenzo, 44n
Sereni, Emilio, 73
Sesini, Silvestra Tea, 33
Signorelli, 64
Smyth, Paul, 82n
Sorba, Carlotta, 47n
Stefani, Maria, 62n, 73n
Stolzi, Irene, 80n
Stoppoloni, Alessandro, 44n
Storchi, Ferdinando, 36
Storelli, Paolo, 53n
Sturzo, Luigi, 11, 15, 17 e n, 20 e n, 21 e n, 22n, 23, 26n, 29, 35, 97n

Tacchi, Francesco, 81n
Taccolini, Mario, 33n, 63
Tardini, Domenico, 34
Tedeschi, Francesco, barone, 64
Tedoldi, Leonida, 43n
Thomas, Albert, 34
Tobagi, Walter, 33n
Togliatti, Palmiro, 40
Torresi, Tiziano, 24n
Torri, Vittorio, 74n, 116 e n, 150n

Tosatti, Giovanna, 45n
Traniello, Francesco, 16n, 18n

Trevisan, Carlo, 92n, 100n
Trotta, Giuseppe, 20n
Tunnell, James Miller, 68 e n

Vallin, Odile, 111
Vanoni, Ezio, 35, 44n, 90
Vecchio, Giorgio, 20, 31n, 35 e n, 41n, 45
Veronese, Vittorino, 34, 36-39
Vezzosi, Elisabetta, 73
Vigorelli, Ezio, 47 e n, 51 e n, 85n
Vito, Francesco, 73 e n
Vittorini, Elio, 78 e n

Woodbridge, George, 42n

Zamberletti, Giuseppe, 115
Zampieri, Chiara, 30n
Zappa, Gino, 96n
Zellerbach, James, 86n
Zucconi, Angela, 71 e n, 96n

Gli autori e le autrici

Carlo Felice Casula è rettore dell'Università per stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria e professore emerito di Storia contemporanea presso l'Università Roma Tre dove ha insegnato Storia contemporanea, Storia sociale e Storia della pace. Presso la medesima Università e quella di Cagliari ha diretto corsi di laurea in Servizio sociale. È presidente della Sostoss dal 2021, e direttore della Collana «Insegnare il Novecento» per l'editrice Anicia. Tra le sue pubblicazioni più recenti, la curatela di Salvatore Satta, *Lettere a Piero Calamandrei: 1939-1956* (con Angela Guiso, il Mulino, 2020); *Da credenti nella sinistra. Storia dei Cristiano sociali 1993-2001* (con Claudio Sardo e Mimmo Lucà, il Mulino, 2019). Per Viella ha pubblicato *Il servizio sociale. Le riflessioni di uno storico* (in *Le origini del servizio sociale italiano*, a cura di Maria Stefani, 2012) e *Soggetti e pratiche del servizio sociale tra Stato e comunità nell'Italia che cambia* (in *Idee e movimenti comunitari*, a cura di Enrico Appetecchia, 2015).

Giacomo Canepa è attualmente Marie Curie Global Fellow presso le Università di Basel e Padova. Formatosi tra la Scuola Normale Superiore e il Centre d'Histoire de Sciences Po, si occupa di storia del *welfare* e della cittadinanza nell'Europa del Novecento, in prospettiva comparativa e transnazionale. I risultati delle sue ricerche sulla storia delle migrazioni e dei sistemi di assistenza sono apparsi in «Contemporanea», «European Journal for the History of Medicine and Health», «European Review of History», «Italia Contemporanea» e «Revue d'Histoire de la protection sociale». Con Viella ha pubblicato *Riabilitare gli italiani. Politiche dell'assistenza post-bellica e costruzione della cittadinanza* (2024), dedicato alla storia del Ministero per l'assistenza postbellica.

Rita Cutini insegna presso l'Università Lumsa di Roma e dirige la rivista «Welfare Oggi». Fa parte del Comitato scientifico delle riviste «La Rivista di Servizio Sociale» e «Esperienze Sociali». Dal 2008 è membro del Consiglio direttivo della

Sostoss (Società per la storia del servizio sociale). Ha ricoperto il ruolo di assessore al sostegno sociale e alla sussidiarietà del Comune di Roma. Tra le pubblicazioni per Viella: *Promuovere la democrazia. Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)* (2018); *La delegazione italiana alla Conferenza di Parigi* (in *Le radici del welfare*, a cura di Marilena Dellavalle e Guido Melis, 2023); *Il contributo del nascente Servizio sociale all'Inchiesta* (in *Povertà, miseria e Servizio sociale*, a cura di Paola Rossi, 2018); *L'assistente sociale nelle ipotesi presentate a Tremezzo* (in *Le origini del servizio sociale italiano*, a cura di Maria Stefani, 2012).

Luigi Giorgi è coordinatore delle attività culturali dell'Istituto Luigi Sturzo; socio della Società italiana per lo studio della storia contemporanea (Sissco) e della Società italiana di storia dello Sport (Siss), socio corrispondente Aispp, membro Civitas; e abilitato professore universitario di seconda fascia nel settore concorsuale 11/A3 - Storia Contemporanea. Tra i suoi ultimi lavori: *Tra democrazia e rivoluzione. La Democrazia cristiana e la politica italiana nei giorni del golpe cileno* (Guerini e Associati, 2024); *Giuseppe Dossetti. La politica come missione* (Carocci, 2023).

Giuseppe Mecca, professore associato di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Macerata, insegna Storia dell'assistenza pubblica e del servizio sociale nel corso di laurea magistrale in "Politiche e programmazione di servizi alla persona". È autore di numerosi saggi e di due monografie. In materia di assistenza ha recentemente pubblicato i seguenti contributi: «*Dare concretezza alla costituzione». 1971: il diritto all'assistenza attraverso un'indagine conoscitiva del Parlamento italiano* (in «Giornale di storia costituzionale», 50/2, 2025); e per Viella *L'assistenza ospedaliera da Crispi al fascismo, tra beneficenza e intervento pubblico* (in *Dal diritto della salute al diritto alla salute. Storia, istituzioni, problemi della sanità in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di Luigi Lacchè, 2026). Ha recentemente curato, con Salvatore Mura, *Stato e benessere in Italia dall'Ottocento ad oggi* (Carocci 2026).

Maria Lorenzoni Stefani è assistente sociale specialista, diplomata alla Scuola nazionale per dirigenti del lavoro sociale nel 1964 e laureata in giurisprudenza. Ha operato presso l'Amministrazione aiuti internazionali (Aai), il Comune di Roma e la Regione Lazio nel campo dell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari, della programmazione sociale e della formazione degli operatori. Docente di Servizio sociale di comunità presso il Cepas, poi di Principi e fondamenti del servizio sociale all'Università La Sapienza. È stata vicepresidente della Sostoss dal 2014 al 2021, presidente dell'Istiss e componente del comitato scientifico e di quello editoriale di «La Rivista di Servizio Sociale». Per Viella ha curato il volume *Le ori-*

gini del Servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946 (2012) e pubblicato il saggio *Le speranze dell'Inchiesta* (in *Povertà, miseria e Servizio sociale*, a cura di Paola Rossi, 2018).

Claudio Pedrelli è stato componente del Consiglio nazionale dell'ordine assistenti sociali dal 2016 al 2026. Nel secondo mandato è stato presidente della Commissione coordinamento e partecipazione. È responsabile del Servizio sociale territoriale dell'Unione colline matildiche (Re). È stato docente a contratto all'Università di Parma dove ha insegnato Welfare aziendale e nuova mutualità tra i lavoratori.

Finito di stampare
nel mese di luglio 2026
da The Factory
Roma

Lodovico Montini

L'assistenza e la promozione del benessere
in Italia negli anni della ricostruzione

a cura di Rita Cutini e Giuseppe Mecca

Lodovico Montini fu tra i protagonisti della ricostruzione democratica italiana nel secondo dopoguerra. Spesso ricordato come il fratello maggiore del futuro papa Paolo VI, membro dell'Assemblea costituente, deputato della Democrazia cristiana e presidente dell'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai), elaborò una riflessione originale sul rapporto tra assistenza, diritti sociali e benessere.

In un paese segnato dalla guerra, dalla povertà e dalle profonde disuguaglianze territoriali, sostenne la necessità di un sistema assistenziale moderno, fondato sulla professionalizzazione del servizio sociale e sull'integrazione tra solidarietà e giustizia sociale.

A centotrent'anni dalla nascita, i saggi raccolti nel volume offrono nuove chiavi interpretative della sua figura, collocandone il pensiero nel più ampio processo di costruzione dello Stato sociale nell'Italia repubblicana.

Contributi di G. Canepa, C.F. Casula, R. Cutini, L. Giorgi, M. Lorenzoni Stefani, G. Mecca, C. Pedrelli.

Rita Cutini, docente presso l'Università Lumsa di Roma e assistente sociale, insegna nei corsi di laurea in Servizio sociale e dirige la rivista «Welfare Oggi». È membro del Consiglio direttivo della Sostoss.

Giuseppe Mecca, professore associato di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Macerata, insegna Storia dell'assistenza pubblica e del servizio sociale. È membro del Consiglio direttivo della Sostoss.

€ 22,00

ISBN 979-12-5701-153-6