



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Teoria e Storia dei Movimenti e dei Partiti Politici

**IL WELFARE NEGLI ANNI DEL CENTROSINISTRA: LA MANCATA
SVOLTA UNIVERSALISTICA**

RELATORE

Prof. Andrea Ungari

CANDIDATO

Gregorio Buzzelli

Matricola 079222

Anno Accademico 2017/2018

Indice

Introduzione: Il welfare all'italiana e la sfida nel centrosinistra.....	3
Capitolo I: Quadro storico-politico	6
1.1. Declino del centrismo e ascesa del centrosinistra	6
1.2. La DC verso il centrosinistra.....	9
1.3. Il PSI verso il centrosinistra	13
Capitolo II: Politica di piano e protezione sociale.....	20
2.1. La politica di piano durante il centrismo: le origini	20
2.2. Intermezzo sui modelli di programmazione economica e le politiche di welfare	22
2.3. La “Nota aggiuntiva” e il Rapporto Saraceno	24
2.4. Il Piano Giolitti.....	29
Capitolo III: Le opposizioni al centrosinistra.....	37
3.1. La congiuntura e la linea Carli	37
3.2. I dorotei e la “logica dei due tempi”.....	39
3.3. I comunisti e il centrosinistra	46
Conclusione: La mancata svolta universalistica	54
Bibliografia	58
Summary of the thesis.....	60

INTRODUZIONE

Il welfare all'italiana e la sfida nel centrosinistra

Il sistema di welfare italiano può essere inserito a pieno titolo nella tipologia dello stato sociale conservatore, descritto da Esping-Andersen¹. Esso, infatti, assume lo stesso profilo corporativistico prospettato dall'autore danese, volto a preservare le differenze sociali esistenti. Inoltre, data l'influenza determinante della Chiesa cattolica, emerge una forte dinamica familistica, la quale delega al privato l'erogazione di molti servizi². Questa particolarità, destinando la gran parte della spesa sociale ai trasferimenti di reddito³, provoca la prima delle due distorsioni⁴ caratterizzanti il welfare nostrano, ossia "l'iper-pensionismo⁵". A questa prima alterazione di carattere funzionale, osservabile nelle ampie tutele rivolte alla terza età, se ne affianca un'altra di tipo distributivo. Quest'ultima si manifesta donando alla copertura previdenziale un carattere occupazionale e frammentato⁶, generando, quindi, un divario netto nella protezione delle diverse categorie. Inoltre, gli ammortizzatori sociali, prodotti in questo sistema, non sono destinati tanto alla protezione degli *outsider*, quanto al sostegno degli individui già occupati. Infine, la combinazione di questa *doppia distorsione* con una dinamica di competizione fra i partiti a "pluralismo polarizzato⁷" conduce alla formazione di uno *schema particolaristico-clientelare*, nel quale l'apparato dello stato sociale subisce un "infeudamento"⁸ da parte delle forze politiche, a fini propagandistici, rendendo, per contro, l'universalismo previdenziale un'opzione politicamente non allettante⁹.

Il modello appena descritto caratterizza il welfare italiano sin dalle sue origini, rintracciabili tra l'inizio del XX secolo ed il fascismo, seppur con alcune differenze dovute ai mutamenti di governo. Tuttavia, nei primi anni Sessanta, il percorso evolutivo dello stato sociale italiano incontrò una giuntura critica¹⁰, alimentata dagli storici cambiamenti allora in atto. Il "miracolo economico" aveva trasformato non solo il sistema produttivo del Paese, inondando il mercato di nuove risorse; il boom verificatosi a cavallo dei due decenni aveva rivoluzionato, infatti, le strutture sociali. Nuove istanze sorgevano dalle masse popolari, che pretendevano ora di essere integrate all'interno del

¹ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, p. 27.

² U. Ascoli, *Welfare State all'Italiana. L'esperienza di questo dopoguerra*, in *Lo stato sociale da Brodolini ad oggi*, U. Ascoli et al. (a cura di), Marsilio Editori, Venezia, 1991, p. 91.

³ Ibidem.

⁴ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editori, Venezia, 2012, pp. 5-12.

⁵ Ivi, p. 324.

⁶ Ivi, p. 5.

⁷ Ivi, p. 327.

⁸ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, in *Welfare state all'italiana*, U. Ascoli (a cura di), Editori Laterza, Roma, 1984, p. 29.

⁹ F. Bonini, *L'ordinamento e il dibattito sull'assistenza (1945-1968). Le posizioni della sinistra*, "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", settembre-dicembre 2004, p. 260.

¹⁰ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, pp. 329-331.

sistema. Alla luce di questi mutamenti deve essere perciò analizzata l'ascesa del centrosinistra, seguita al declino del centrismo degasperiano. La Democrazia Cristiana non poté più contare sul solo appoggio dei laici per garantire la maggioranza governativa. Dinamiche interne ed internazionali spinsero verso un nuovo corso politico che, dopo non pochi tumulti, acquistò il profilo della cosiddetta "apertura a sinistra". Il Partito socialista, prese le distanze dal PCI e dall'Unione Sovietica, rappresentò l'alleato ideale per inserire i ceti operai nel nascente welfare moderno.

All'interno di questa inedita coalizione, la protezione sociale divenne terreno di confronto e di competizione tra i due principali attori di governo. Lo scontro avvenne nello specifico tra le anime conservatrici della DC e l'insieme delle forze progressiste del centrosinistra (dalla sinistra democristiana al PSI). Difatti, questa svolta avrebbe potuto restituire un profilo maggiormente universalistico al sistema di welfare italiano, sul modello della *sicurezza sociale* scandinava¹¹, definibile come quello "schema di protezione obbligatorio caratterizzato da copertura universale (estesa a tutta la cittadinanza) e prestazioni uguali per tutti"¹². Il motore di questa rivoluzione si concretizzò nella politica di piano, proposta come soluzione alternativa alla logica di tipo "incrementale"¹³, che aveva guidato le precedenti riforme del welfare. Un approccio riformista globale avrebbe dovuto sostituire, quindi, la via minimalista della legislazione emergenziale, utilizzata fino a quel momento per apportare piccole modifiche al sistema. In particolare, presupposto di tale svolta sarebbe stata la politica dei redditi, con l'obiettivo di redistribuire le risorse in sede allocativa piuttosto che in sede redistributiva¹⁴. Tuttavia, una serie di ostacoli insormontabili le si opposero, provocandone la sostanziale sconfitta. Voci contrarie si sollevarono non solo tra le fila della borghesia industriale e dei suoi rappresentanti, che videro in questa svolta il pericolo di una programmazione dirigistico-sovietica, ma successive prese di distanza si registrarono anche nel mondo sindacale e nella sinistra comunista. Essi guardarono, infatti, con diffidenza il tentativo da parte dello Stato di influenzare alcune dinamiche, come la politica salariale, fermamente gestite dalle organizzazioni dei lavoratori, che acquistarono nuova forza e consenso con la fine del centrismo¹⁵. Si rileva, inoltre, come l'approccio massimalista dei socialisti italiani assegnava al welfare una funzione residuale nella stessa programmazione economica da loro sostenuta, riconoscendo nella politica di piano lo strumento tramite il quale scardinare il

¹¹ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, p. 329.

¹² M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 59.

¹³ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 31.

¹⁴ E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione in Italia e come i socialisti ne diventano protagonisti negli anni '60 e '70*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana "Quaderni della Fondazione G. Brodolini", n. 5, 2015, p. 23.

¹⁵ Ivi, pp. 32-39.

meccanismo di accumulo capitalistico delle ricchezza¹⁶. Difatti, la mancata adesione del PSI alla dottrina socialdemocratica, forza motrice, in quegli anni, della costruzione dei moderni sistemi di *sicurezza sociale* in Europa occidentale, costituì una grave debolezza del progetto riformista italiano¹⁷. In sostanza, le proposte di modifica al sistema di protezione sociale, formulate nei documenti di programmazione economica, non trovando immediata attuazione, funsero da base teorica per importanti riforme dell'apparato del welfare italiano, varate nel decennio successivo, come lo Statuto dei Lavoratori e l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale¹⁸.

In conclusione, la logica che prevalse fu quella della continuità, che vide *l'inclusione nella cittadella del Welfare di sempre nuovi gruppi sociali*¹⁹, prediligendo i lavoratori autonomi ed il ceto medio. L'utopia riformatrice riassunta dall'on. La Malfa nel motto "fare delle due Italie una sola Italia²⁰" dissipò le proprie energie. L'obiettivo che si pone questa tesi è, quindi, quello di analizzare le cause del fallimento di questa svolta, pervenendo ad identificare un eventuale vincitore dello scontro interno al centrosinistra.

¹⁶ A. Ricciardi, *Antonio Giolitti e la ricerca del socialismo possibile*, in *Antonio Giolitti. Una riflessione storica*, G. Amato (a cura di), Viella, Roma, 2012, p. 200.

¹⁷ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, pp. 5-12.

¹⁸ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana "Quaderni della Fondazione G. Brodolini", n. 5, 2015, p. 78.

¹⁹ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 31.

²⁰ P. Soddu, *Ugo La Malfa e la sinistra democratica nel confronto con i socialisti: Nota aggiuntiva e politica dei redditi*, in *Programmazione, cultura economica*, cit., p. 201.

CAPITOLO I

Quadro storico-politico

1.1. Declino del centrismo e ascesa del centrosinistra

L'evento storico che sconvolse maggiormente gli equilibri politici e sociali a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta fu il "miracolo economico". Le cause scatenanti di questo accadimento sono da ricercare nella precedente fase politica, comunemente indicata con il nome di centrismo. Esso, infatti, nella sua complessità, costituì le condizioni politiche ed economiche che furono alla base del "grande cambiamento", foriero del successivo "boom"²¹. Gli equilibri politici dal 1948 al 1953 prevedevano una rigida blindatura del centro, facente perno sulla DC e di cui erano componenti i tre partiti laici (PRI, PSDI e PLI), il quale rappresentava la sola area custode della "legittimità democratica" del sistema²². Questo schieramento risultò vincitore nelle prime elezioni politiche repubblicane del 1948, riaffermando allo stesso tempo l'esclusione del fronte social-comunista dall'area di governo, come stabilito l'anno precedente. In particolare, la fonte di legittimazione principale del sistema risiedeva nella "scelta occidentale"²³, ossia nella fedele adesione dei centristi all'alleanza atlantica, prima ancora che al processo di integrazione europeo.

La strategia economica adottata dalla coalizione assumeva i presupposti del liberismo einaudiano²⁴, caratterizzato da una forte propensione liberoscambista e deflazionistica. Essa assicurò una crescita senza inflazione²⁵, la quale, tuttavia, produsse una forte disparità tra il sensibile aumento dei consumi ed un incremento ridotto del reddito. Esito, infatti, di questa politica fu il particolare "sviluppo dualistico"²⁶, che si manifestò nella sua distribuzione territoriale, come pure nell'articolazione settoriale dell'apparato industriale. L'obiettivo era quello di sostenere l'espansione dei rami moderni dell'industria orientati verso le esportazioni, come la produzione chimica, siderurgica ed automobilistica, ai danni di quella tradizionale, principalmente dei settori tessile ed alimentare. Inoltre, al conflitto appena descritto, si aggiunse il divario netto tra lo sviluppo delle regioni settentrionali e quelle meridionali. Queste ultime, infatti, erano caratterizzate dall'assoluta prevalenza dell'occupazione agricola, vittima sacrificale dell'impetuoso processo di industrializzazione. In sostanza, si delineò in quel periodo un'economia di tipo *export led*, la quale

²¹ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra: Luci e ombre*, in *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, F. Perfetti e A. Ungari (a cura di), Le Lettere, Firenze, 2011, p. 9.

²² Ibidem.

²³ Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, Carocci, Roma, 1998, pp. 19-20.

²⁴ Ibidem.

²⁵ G. Sapelli, *Le basi del "miracolo economico"*, in *Il miracolo economico e il centro-sinistra*, U. Ascoli et al. (a cura di), Teti, Milano, 1990, pp. 146-151.

²⁶ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 37-44.

non era bilanciata da un sostegno diretto alla domanda interna, fiaccata, inoltre, da una regime di bassi salari, con ampie sacche di sottoccupazione²⁷.

Tuttavia, il sistema politico appena descritto entrò in crisi con il finire della prima legislatura. Intervennero, infatti, tre fattori di politica interna che ne misero in discussione l'unità stessa²⁸. Innanzitutto, dissidi tra i partiti della coalizione si registrarono in campo economico-sociale. Infatti, mentre i liberali non approvavano l'intervento statale nell'economia e la riforma della mezzadria, socialdemocratici e repubblicani sostenevano una linea più keynesiana. Inoltre, la Democrazia Cristiana era attraversata da discussioni simili tra le proprie stesse correnti, le quali assumevano connotati più definiti. Infine, la significativa e costante crescita del Partito comunista portò ad una condizione di "assedio reciproco" tra i due blocchi egemonici del panorama politico italiano. Ciononostante, il vero momento di cesura con lo schema centrista deve essere ricondotto all'insuccesso della coalizione nella competizione elettorale del 1953²⁹. L'alleanza quadripartita arrivava a questo appuntamento forte di una nuova legge elettorale, la cosiddetta "legge truffa", che avrebbe consegnato il 60% dei seggi all'insieme di liste aventi la maggioranza assoluta dei voti. Tuttavia, il Blocco di centro si fermò al 49,8% dei consensi, vedendo sfumare il ricco bottino.

La fase politica successiva viene identificata come centrismo postdegasperiano, caratterizzato da un'antinomia di fondo. A seguito del ripiegamento della DC, Scoppola rileva una divergenza tra l'insieme delle forze politiche presenti nelle istituzioni rappresentative, ovvero *l'area della rappresentanza*, e quello dei partiti legittimati a far parte dell'esecutivo, cioè *l'area della legittimità*³⁰. Per di più, il nuovo scenario irrigidì la coalizione stessa, in quanto la soluzione ai dissidi interni non si sarebbe più potuta raggiungere tramite un'alternanza nel tempo delle diverse composizioni centriste, obbligando perciò i tre partiti laici a sostenere ogni gabinetto. In sostanza, qualsiasi rimedio alle divisioni governative avrebbe avuto carattere sincrono e non più diacronico³¹. Inevitabile, quindi, la ricerca, da parte degli attori di maggioranza, di nuovi equilibri politici. In particolare, possiamo dividere il periodo tardo-centrista in tre intervalli³²: dal 1953 al 1956 la maggioranza si mantenne in un periodo di "ambigua stabilizzazione", durante il quale il centro conservò la sua funzione chiave, appoggiandosi però di volta in volta ad altri partiti; tra il 1958 ed il 1960 invece i centristi vissero l'"ultima illusione" di tornare allo schema precedente, giungendo, tuttavia, alla crisi del governo Tambroni e alla definitiva chiusura a destra; infine, tra il 1961 ed il

²⁷ Y. Voulgaris, *op.cit.*, pp. 44-48.

²⁸ Ivi, pp. 23-28.

²⁹ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 10.

³⁰ Ivi, p. 11.

³¹ Ibidem.

³² Ivi, p. 13.

1963 prese forma il centrosinistra delle “convergenze parallele”, basato sull’astensione socialista nel voto di fiducia al governo Fanfani III.

Ulteriore forza motrice del centrosinistra fu il clima di distensione internazionale che si diffuse in quegli anni. Le rinnovate leadership delle due superpotenze, John F. Kennedy e Nikita Chruščëv, animarono nuove speranze di pace³³, che inevitabilmente si riflessero sullo scenario politico italiano. Fu, infatti, l’amministrazione americana a rilasciare il nullaosta alla nuova coalizione. Arthur M. Schlesinger, consigliere del presidente USA, definì la svolta politica italiana come un “laboratorio politico”, il cui principale obiettivo, visto da Washington, era quello di marginalizzare ancor di più le forze comuniste, bloccando qualsiasi riedizione del progetto frontista. Inoltre, l’alleanza tra cattolici e socialisti, qualora fosse stata portata a termine con successo, sarebbe servita da modello per gli altri paesi dell’Europa occidentale giunti, anch’essi, ad un momento di cesura politica. Fra questi, da citare la Germania dopo Adenauer ed eventualmente anche la Spagna post-franchista³⁴. Si inserisce, altresì, in questa dinamica distensiva la “svolta giovannea” della Chiesa cattolica. L’ascesa al soglio petrino, nel 1958, di Giovanni XXIII, al secolo cardinal Angelo Roncalli, concesse alla Democrazia Cristiana una maggiore libertà d’azione. Il pontefice, infatti, intendeva sancire una separazione netta tra responsabilità religiose e politiche, concentrando l’azione della Chiesa sulla prima, come ebbe modo di affermare chiaramente durante la visita dell’allora Presidente della Repubblica Segni in Vaticano: “Altra cosa è il papa in Vaticano e in Laterano; ed altra cosa è al Quirinale il presidente della Repubblica³⁵”. Infine, le due successive encicliche *Mater et Magistra*, del 1961, e *Pacem in Terris*, del 1963, marcarono l’interesse del mondo cattolico al superamento degli squilibri economici tra i diversi Paesi, riaffermando il principio di uguaglianza naturale tra i popoli³⁶, ed il sostegno della Santa Sede ad una soluzione pacifica della Guerra Fredda.

In conclusione, il boom economico e il disgelo internazionale inaugurarono una nuova fase storica, nella quale vasti strati di ceti popolari, a partire dalla classe operaia, chiedevano alle istituzioni di acquisire piena cittadinanza, assommando ai diritti civili e politici, acquisiti con la Liberazione, i diritti sociali previsti dalla Carta costituzionale, senza i quali, come asserisce Kant ne *La metafisica dei costumi*, gli individui non possono essere cittadini attivi, ma “semplici dipendenti

³³ R. Villani, *Nuove speranze di pace: Kennedy, Krusciov e Giovanni XXIII*, “Il parlamento italiano”, n. 18, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 62-64.

³⁴ F. Perfetti, *L’Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 15.

³⁵ A. Riccardi, *La Chiesa del Concilio e la politica italiana*, “Il parlamento italiano”, n. 18, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 425-426.

³⁶ Ivi, p. 63.

della comunità, perché essi devono essere comandati o protetti da altri individui e in conseguenza non possiedono nessuna indipendenza civile³⁷”.

1.2. *La DC verso il centrosinistra*

La sconfitta elettorale del centrismo nel 1953 segnò la fine della carriera politica di Alcide De Gasperi, scomparso poi l'anno seguente. Lo statista trentino, grazie alla sua autorevolezza, aveva reso il sistema di governo italiano simile a quello del gabinetto inglese³⁸. Egli, infatti, riuscì ad affermare la sua indiscussa leadership sia nell'esecutivo che all'interno del suo partito, mobilitando il secondo al servizio del primo. La sua uscita di scena aprì inevitabilmente le porte all'instabilità politica, caratterizzante la fase della “difficile transizione”.

La Democrazia Cristiana affrontò, quindi, un processo di correntizzazione, alimentato anche dalla distensione internazionale che tendeva a ridurre l'enfasi sulla crociata anticomunista. Si delinearono in quel periodo tre principali aree interne alla DC, con differenti visioni politiche³⁹. Gli on. Scelba, Pella, Gonnella e Andreotti formavano la corrente conservatrice della destra, animata da un fervente anticomunismo e dal rifiuto di un eccessivo intervento pubblico nell'economia. La sinistra democristiana, invece, composta dai Sindacalisti della CISL e dalla componente di Base, guidata da Sullo, Donat-Cattin e altri, si dimostrò subito favorevole ad un'apertura a sinistra degli equilibri governativi, mostrando invece ostilità nei confronti dei liberali, ritenuti un ostacolo per la realizzazione di riforme più radicali. Infine, la corrente di Iniziativa democratica, guidata da Amintore Fanfani, si presentò come la soluzione intermedia tra le altre due componenti, seppur tendente verso sinistra. Infatti, lo statista aretino, divenuto segretario nel 1954 grazie alla sintesi operata nel programma della sua maggioranza, sposò in pieno la cultura interventista, volta alla creazione di un complesso “intreccio tra potere politico e potere economico”, il quale avrebbe sostenuto la formazione di un partito forte e libero dal collateralismo cattolico⁴⁰. La dilatazione del settore pubblico e la conseguente occupazione partitica dello Stato, operata principalmente con l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali (1956) e con il rilancio dell'IRI e dell'ENI, liberava la DC dalla pesante influenza clericale, dotandola di una struttura organizzativa radicata. Inoltre, l'espansione dell'intervento statale nell'economia costituì il principale terreno di confronto con i socialisti⁴¹.

³⁷ E. Bartocci, *Le origini del welfare-state*, in *Lo stato sociale da Brodolini*, U. Ascoli et al. (a cura di), Marsilio Editori, Venezia, 1991, p. 75.

³⁸ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., pp. 11-13.

³⁹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁰ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 14.

⁴¹ S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Editori Laterza, Roma, 2007, pp. 64-66.

Nel 1958, a seguito del buon risultato elettorale ottenuto dalla DC, Fanfani poté formare il governo, registrando l'appoggio dei socialdemocratici e l'astensione dei repubblicani. Questa nuova formula sembrò preannunciare una successiva apertura a sinistra, contravvenendo alla precedente linea attendista⁴². L'operazione di rottura condotta dal segretario, che aveva cumulato le cariche di capo del Governo e ministro degli Esteri, mise in allerta molti dirigenti democristiani, i quali ne temevano le radicali conseguenze. Il 26 gennaio del 1959, Fanfani, attaccato dai franchi tiratori democristiani e colpito dalla strategia parlamentarista del MSI, rassegnò le dimissioni da Presidente del Consiglio cui seguì, il 14 marzo, il suo ritiro dalla segreteria del partito⁴³. Dietro la rovinosa caduta del leader democristiano si scorge l'azione della nuova corrente dorotea, un'area centrista e moderata, nata in reazione all'attivismo del segretario. Molti esponenti di Iniziativa democratica si riunirono, in vista del successivo Consiglio nazionale, nel convento delle suore di Santa Dorotea, decretando la destituzione di Fanfani. Il Consiglio, su indicazione degli stessi dorotei, nominò Aldo Moro segretario, il quale venne poi confermato alla guida del partito durante il VII Congresso di Firenze (23-29 ottobre 1959)⁴⁴.

Moro divenne così il secondo “cavallo di razza” della DC, in quanto, come il suo predecessore, influenzò profondamente la vita del partito. Egli si distingueva per la grande prudenza nelle sue scelte politiche, in particolare nei confronti dell'apertura a sinistra. Nella sua visione, la politica rappresentava il luogo della mediazione tra culture differenti, ed il partito ne costituiva il filtro⁴⁵. Questa sua predisposizione fu all'origine del successo moroteo, dal momento che l'assemblea congressuale che lo elesse era tutt'altro che omogenea, composta bensì da sei correnti diverse: i dorotei, gli ultimi seguaci di Fanfani, gli andreottiani, i centristi popolari di Scelba, la Base ed i Sindacalisti. Altrettanto può dirsi in merito alle opinioni delle singole fazioni relativamente al centrosinistra. Se da un lato Andreotti e i dorotei puntavano sull'apertura a destra, i centristi popolari volevano resuscitare la formula degasperiana, mentre i fanfaniani e le sinistre continuavano a sostenere la necessità del dialogo con il PSI. La DC era paralizzata, inoltre, dal veto d'Oltretevere sulla coalizione di centrosinistra, ribadito in modo eloquente nell'articolo comparso su “L'Osservatore Romano” il 18 maggio 1960, dal titolo *I Punti fermi*. La Chiesa rivendicava, infatti, il suo potere di indirizzo sui fedeli, chiudendo alla collaborazione con qualsiasi partito marxista⁴⁶.

Sul fronte governativo, si registrò la nomina di Antonio Segni alla Presidenza del Consiglio, alla guida di un monocolore democristiano. L'esecutivo era sostenuto, inoltre, da liberali,

⁴² Y. Voulgaris, *op.cit.*, p. 24.

⁴³ S. Colarizi, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁴ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 90-91.

⁴⁵ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 14.

⁴⁶ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 92-93.

monarchici e neofascisti, anche se il voto di questi ultimi non risultava determinante. L'asse politico virava, quindi, a destra in seguito all'esito congressuale e alla chiusura imposta dalla Curia. Maturata l'ennesima crisi, dovuta alla sfiducia del PLI, Segni si dimise, consegnando il testimone a Fernando Tambroni, dirigente della sinistra cattolica. Tuttavia, i franchi tiratori spinsero nuovamente il governo a ritirarsi, divenendo determinanti i voti missini a causa delle defezioni democristiane. Le dimissioni vennero però respinte dal Presidente Gronchi, dopo la rinuncia di Fanfani a formare un nuovo Gabinetto, inducendo il capo del Governo a ricercare i consensi mancanti direttamente nell'elettorato, tramite una serie di misure demagogiche⁴⁷. Seguirono mesi di agitazioni e di scontri con le forze dell'ordine, culminati nelle violente proteste scatenatesi in reazione alla scelta del Movimento sociale di organizzare il proprio congresso a Genova, medaglia d'oro della Resistenza. Le tragiche morti del luglio '60 rinvigorirono l'unità antifascista, portando in piazza, oltre ai militanti socialisti e comunisti, l'intero movimento sindacale. Le dimissioni di Tambroni, consegnate il 19 luglio, fugarono le ultime illusioni sull'ipotesi di apertura a destra, mostrando alla DC la necessità del centrosinistra⁴⁸.

Tre giorni dopo Fanfani ricevette l'incarico di formare il nuovo esecutivo, aprendo la fase che passerà alla storia come il centrosinistra delle "convergenze parallele". Esso consisteva in un tripartito centrista (DC, PRI, PSDI), sostenuto però anche dalla sofferta astensione socialista (oltre a quella monarchica). Da molti considerata la fase "eroica"⁴⁹ di quella stagione politica, mostrava un programma frutto del compromesso tra socialisti e democristiani. Alcune proposte molto significative, come la riforma urbanistica o l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, non videro la luce. Tuttavia, i Fanfani III e IV portarono a compimento due riforme cardine del nuovo assetto, destinate a rimanere gli unici veri successi della sinistra parlamentare in quella legislatura: la nazionalizzazione delle industrie elettriche e la riforma della scuola media. La prima, ispirata da una retorica anti-oligopolistica, sostenuta da sinistra DC, PRI, PSDI e socialcomunisti, fece emergere una frattura interna alla Confindustria tra il blocco conservatore (industrie elettriche) e quello progressista, organizzato attorno alla FIAT⁵⁰. La seconda, invece, di carattere fortemente universalistico⁵¹, ridusse le discriminazioni di classe tra gli 11 e i 14 anni, portando, tuttavia, la DC a scontrarsi con gli interessi corporativistici dell'Associazione italiana maestri cattolici (AIMC)⁵². A queste due misure concrete si affiancò la *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione*

⁴⁷ S. Colarizi, *op. cit.*, p. 74-75.

⁴⁸ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 93-95.

⁴⁹ Ivi, p. 129.

⁵⁰ Ivi, pp. 131-137.

⁵¹ E. Bartocci, *Le origini del welfare-state*, cit., p. 93.

⁵² Ivi, pp. 170-175.

economica del Paese per il 1961, presentata dal Ministro del Bilancio La Malfa, la quale fungerà da manifesto della politica di piano sviluppata nella successiva legislatura⁵³.

Tuttavia, la svolta a sinistra operata dalla DC non fu solo il frutto del fallimento tambroniano. Vi erano, infatti, all'interno dello stesso partito cattolico, tendenze molto progressiste, riunitesi nel celebre convegno di San Pellegrino, il 13 settembre 1961. Il sociologo Achille Ardigò, presentatore della piattaforma teorica del convegno, invocò i “nuovi valori” di Dossetti e Vanoni, i quali riconoscevano “il valore dello Stato artefice di sviluppo armonico,[...] della massima occupazione, superatore dei maggiori squilibri sociali⁵⁴”. Egli motivava la rottura con il centrismo identificando nel voto rurale, e in quello dei nascenti ceti medi urbani, la principale fonte di consenso della DC che, ostile al processo di industrializzazione e colpito dalle migrazioni, avrebbe inevitabilmente subito il fascino della propaganda comunista. Fu Pasquale Saraceno, economista e meridionalista democristiano, a sottolineare, durante quell'assise, la validità della programmazione economica finalizzata al superamento degli evidenti squilibri territoriali, trovando inoltre il suo collegamento ideologico con l'interclassismo cattolico⁵⁵. Prese altresì forma la “svolta giovannea” della Chiesa, definita dal pontefice prima nell'enciclica *Mater et Magistra* (1961), mostrando attenzione verso gli squilibri economici⁵⁶, e successivamente nell'enciclica *Pacem in Terris* (1963), stabilendo la netta distinzione tra ideologie e movimenti concreti, oltre che quella tra “errore” ed “errante”. Essa suonò come un tacito annullamento della scomunica antimarxista⁵⁷, sostenendo inevitabilmente il processo di laicizzazione della DC⁵⁸.

Giunti al congresso di Napoli (27-31 gennaio 1962), il segretario democristiano ed il suo predecessore si posero alla guida di una mozione unitaria, definita degli “Amici di Moro e Fanfani”, che conquistò l'80% dei suffragi dei congressisti. Scelba, rappresentante dei malumori antisocialisti, ottenne solo un quinto dei consensi. Fanfani si dimise, quindi, da Presidente del Consiglio, al fine di ottenere il reincarico e costruire un governo di centrosinistra, con PRI, PSDI e astensione del PSI⁵⁹. La Democrazia Cristiana si apprestava perciò ad affrontare le elezioni politiche dell'aprile 1963 con una piattaforma intrisa di valori socialdemocratici, recependo gli insegnamenti del convegno di San Pellegrino⁶⁰. I democristiani compresero, infatti, che il processo di industrializzazione stava erodendo il loro elettorato tradizionale, comportando la crescita del peso sociale dei ceti urbani, nei

⁵³ E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione*, cit., p. 16.

⁵⁴ G. Galli, *Un nuovo quadro politico*, Il parlamento italiano, n. 19, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 47-49.

⁵⁵ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 101-102.

⁵⁶ G. Galli, *op. cit.*, pp. 47-49.

⁵⁷ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 117-119.

⁵⁸ Ivi, pp. 115-116.

⁵⁹ G. Galli, *op. cit.*, p. 42.

⁶⁰ Ivi, pp. 49-50.

quali non prevaleva la cultura cattolica⁶¹. La strada si preannunciava, tuttavia, in salita, in quanto i risultati elettorali congelarono, per qualche mese, l'apertura a sinistra. Invero, la DC arretrava vistosamente di quattro punti percentuali, a tutto vantaggio dei liberali, nemici storici del centrosinistra, che raggiunsero il 7%. Ancor più travagliate furono le conseguenze in casa socialista, obbligando il neopresidente Segni, eletto l'anno precedente a garanzia degli equilibri interni del partito, ad affidare un incarico "balneare" a Giovanni Leone, in attesa di un nuovo accordo tra DC e PSI.

Il primo governo di centrosinistra "organico" nacque il 5 dicembre 1963, guidato da Moro, con Vicepresidente del Consiglio Pietro Nenni. Esso non avrà vita lunga, concludendosi l'anno seguente con il celebre "tintinnar di sciabole" evocato dal segretario socialista, lugubre annuncio delle trame del cosiddetto Piano Solo⁶². L'asse governativo ritornò gradualmente nell'alveo del centrismo⁶³, sotto la pressione congiunturale del 1963-64 che imponeva misure economiche restrittive, mentre gli Stati Uniti e la Santa Sede garantirono l'unità del partito cattolico⁶⁴, forza egemonica della coalizione.

1.3. Il PSI verso il centrosinistra

Le elezioni politiche del giugno 1953 fecero maturare nel PSI un'interpretazione ambivalente. Quel 12,7% rappresentò, infatti, una netta ripresa rispetto al risultato del '48. Tuttavia, si andava ormai consolidando il primato comunista nella sfida interna alla sinistra. Il XXX Congresso socialista, tenutosi a Milano nel gennaio dello stesso anno, lanciò la formula dell'"alternativa socialista", avanzando una proposta di dialogo nei confronti della sinistra cattolica e laica. Questo slogan assunse un'enunciazione più chiara in occasione della successiva assise congressuale, svoltasi a Torino nel marzo del 1955, con il nome di *apertura a sinistra*. Infatti, in un clima di disgelo internazionale seguito alla morte di Stalin e all'armistizio in Corea, il PSI, ed in particolare il segretario Nenni, cercava di stemperare il conflitto instauratosi tra i due principali blocchi politici. La sconfitta del centrismo, e della "legge truffa" nel '53, rimise in discussione gli equilibri governativi. Alle prime aperture socialiste, la sinistra democristiana rispose, nel maggio 1955, con la candidatura del sindacalista Giovanni Gronchi alla Presidenza della Repubblica, eletto poi con i voti determinanti di PSI e PCI⁶⁵. Il governo Segni, invece, succeduto al Gabinetto Scelba, abrogò le ordinanze restrittive del precedente esecutivo.

⁶¹ G. Galli, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁶² G. Tamburrano, *Il centro-sinistra organico*, "Il parlamento italiano", n. 19, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 74-78.

⁶³ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 201-212.

⁶⁴ G. Galli, *op. cit.*, p. 46.

⁶⁵ P. Mattera, *Storia del PSI 1892-1994*, Carocci, Roma, 2010, pp. 157-159.

Prese, quindi, il via in quegli anni la cosiddetta “Operazione Nenni”, volta a scardinare il monopolio democristiano del potere, facendo leva sulle forze progressiste del centrismo⁶⁶. Fu, per il PSI, una stagione culturale molto intensa, nella quale i socialisti misero sotto accusa il mito sovietico, riscoprendo le loro antiche radici laiche ed anticonformiste⁶⁷. Anche sul piano organizzativo il partito venne improvvisamente investito da un cambiamento di grande importanza. Nel luglio 1955 morì, infatti, Rodolfo Morandi, “uomo forte” dell’organizzazione socialista, perno del delicato bilanciamento interno al partito assieme a Nenni, nonché sostegno fondamentale della segreteria⁶⁸. Alle questioni interne si aggiunsero poi le pesanti conseguenze causate dal processo di destalinizzazione iniziato nel mondo comunista, portando alla rottura della linea unitaria con il PCI. Il primo evento traumatico proveniente da Mosca fu la pubblicazione, il 4 giugno 1956, sul “New York Times” del *Rapporto segreto* sui crimini staliniani letto da Chruščëv durante una seduta del XX Congresso del PCUS, celebrata a porte chiuse. Le accuse di tirannia rivolte dagli anticomunisti contro il dittatore sovietico si rivelarono sostanzialmente fondate, gettando nello smarrimento i militanti socialisti. Tuttavia, Nenni, pur sottolineando le contraddizioni del regime sovietico, mantenne un atteggiamento cauto. Furono, invece, i fatti di Polonia, con la dura repressione dello sciopero operaio a Poznan il 28 giugno, a far maturare una posizione più netta da parte del PSI. Il segretario socialista pubblicò un saggio intitolato *Primo bilancio sulla polemica del XX Congresso di Mosca* su “Mondoperaio”, nel quale fece abiura della dottrina leninista⁶⁹.

Gli articoli di Nenni generarono un nuovo interesse tra i socialisti europei nei confronti dei compagni italiani. La ferma condanna delle violenze perpetrate dai regimi comunisti dell’Est fece maturare la convinzione nel vicesegretario della SFIO Pierre Commin di poter giungere alla “unificazione socialista su basi democratiche⁷⁰”. Il socialista francese riuscì, quindi, ad organizzare, con il sostegno informale dell’Internazionale⁷¹, un incontro bilaterale in Alta Savoia, nella località di Pralognan, tra i due storici rivali Nenni e Saragat. Le reazioni non si fecero attendere, in quanto il leader socialdemocratico diede grande risalto all’iniziativa, identificandola come un “viaggio a Canossa” dei vecchi compagni⁷². Nel PSI esplose un putiferio, che vide Nenni isolato in Direzione e accerchiato dalla sinistra interna. Su pressione del PCI, egli concordò con Togliatti la sostituzione del patto di unità d’azione tra i due partiti con un più blando patto di consultazione, volto a rassicurare l’area massimalista.

⁶⁶ P. Mattera, *Il partito inquieto. Organizzazione, passione e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Carocci, Roma, 2004, pp. 215-216.

⁶⁷ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 160.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ivi, p. 162-163.

⁷⁰ P. Mattera, *Il partito inquieto*, cit., pp. 257-258.

⁷¹ Ibidem.

⁷² P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 164.

L'alleanza tra i partiti della classe operaia cadde, tuttavia, sotto i colpi dell'Armata rossa che, il 23 ottobre, entrava a Budapest per reprimere le grandi manifestazioni anticomuniste. Il PSI si trovò sin da subito contrapposto al PCI, condannando l'invasione. Emergeva, infatti, la tradizionale concezione socialista del mondo divisa tra sfruttati e sfruttatori, che rendeva incomprensibili tali violenze⁷³. Il successivo ingresso delle truppe sovietiche in Ungheria, avvenuto fra il 3 ed il 4 novembre, finalizzato alla soppressione della svolta "pluralistica" del nuovo primo ministro Imre Nagy, condusse alla rottura definitiva. Nenni confidava amaramente al diario: "Oggi abbiamo vissuto una delle giornate più tristi degli ultimi quindici o venti anni [...] Siamo tutti traditi! È tradito l'internazionalismo proletario!⁷⁴". Il 6 novembre il segretario annunciò alla Camera la rottura del patto con i comunisti. A saltare fu, infatti, un nesso fondamentale per i socialisti, ovvero il rapporto di necessaria interdipendenza tra rivoluzione e libertà⁷⁵. La fine di questo binomio, alla base dello spirito libertario del PSI, portò al suo allontanamento dall'URSS.

Si registrarono, tuttavia, pur nel generale clima di condanna dell'accaduta, opinioni divergenti in merito all'opportunità di rescindere l'alleanza con il PCI. Riemerse, infatti, il sistema delle correnti, nascosto sotto il velo dell'unanimità del partito morandiano. Il 4 dicembre la Direzione convocò il XXXII Congresso, che si tenne nel febbraio dell'anno seguente a Venezia. L'ovazione riscossa da Nenni e la sua conferma alla segreteria sembrarono ribadire le vecchie dinamiche del centralismo democratico. Eppure lo scrutinio per la composizione del Comitato centrale produsse un risultato inatteso. La mozione nenniana ottenne solo il 33,4%, mentre la sinistra di Valori e Vecchietti conseguì il 49,3% dei consensi, invece Basso conquistò il 17,3% dei suffragi. L'esito congressuale, passato alle cronache con il celebre titolo della "pugnalata alle spalle", obbligò il segretario a trovare un compromesso nella Direzione, essendo egli in minoranza nel suo stesso partito. L'operazione condotta ad arte dalla sinistra interna dette inizio ad una lunga e travagliata fase di transizione⁷⁶, segnata anche dalla fine della prassi unanimistica in sede di Comitato centrale, durante una votazione sulla CEE e l'Euratom. Il processo si dispiegava sui due fronti politico ed organizzativo, imponendo una strategia alternativa al frontismo ed un modello di partito diverso dalla struttura centralistica del passato.

La dinamica interna al Partito socialista si delineò nei termini di una "guerra di posizione"⁷⁷ tra la corrente *autonomista*, la quale sosteneva la necessità del progressivo distacco dal PCI, e la componente *unitaria*, che confermava la validità dell'alleanza con i comunisti. Il primo campo di confronto tra le due aree furono le elezioni del 1958. Nenni decise di opporre lo slogan riformista de

⁷³ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 165.

⁷⁴ Ivi, pp. 166-167.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ivi, pp. 171-172.

⁷⁷ Ivi, p. 174

l'alternativa democratica alla “legge truffa” centrista ed al testardo sovietismo del PCI. La strategia si rivelò vincente, portando i socialisti al 14,2%. Il successo elettorale sbloccò, quindi, lo stallo interno, causando l'immediata convocazione di un nuovo Congresso. Questo si svolse a Napoli, tra il 15 ed il 18 gennaio 1959, e vide contrapporsi le correnti protagoniste della precedente assise, le quali fornirono tre interpretazioni diverse della vincente formula propagandistica. Stavolta i congressisti sostennero largamente il gruppo *autonomista* di Nenni (58,3%), composto da De Martino, Mancini e Lombardi. Il segretario proponeva di rendere il PSI il perno di un “polo laico”, formato con repubblicani e socialdemocratici, alternativo ai due blocchi tradizionali⁷⁸. Indebolita invece la “sinistra” dei cosiddetti “carristi”, ferma al 32,6%, la quale perseverava nella linea unitaria con i comunisti, accusando la maggioranza di voler trasformare il partito di massa socialista in un partito d'opinione socialdemocratico⁷⁹. Si registrò un crollo invece per Lelio Basso, sceso all'8,7%, che proponeva al PSI di divenire il catalizzatore di un'ampia coalizione di forze popolari⁸⁰. La linea che prevalse fu quindi quella nenniana, riassunta nel motto pronunciato dal segretario: “trasformare il miracolo economico italiano in progresso sociale⁸¹”.

Giunta alla prova dei fatti, *l'alternativa democratica* sembrò irrealizzabile. Inoltre, la caduta del Gabinetto Fanfani e l'affermazione della corrente dorotea allarmò i dirigenti socialisti, i quali temevano uno spostamento a destra dell'asse governativo in reazione all'attivismo del segretario democristiano. I leader “autonomisti” formularono, quindi, una nuova linea, ispirata all'“apertura a sinistra” del congresso torinese del '55, intesa ad instaurare un dialogo con la sinistra DC, fornendo ai suoi componenti una sponda esterna⁸², al fine di favorire una convergenza tra Fanfani e Moro⁸³. Essi mantennero, perciò, un atteggiamento duplice e ambivalente⁸⁴ nei confronti del partito cattolico, mostrando diffidenza verso i dorotei e fiducia nel nuovo segretario. Conclusasi la turbolenta fase del governo Tambroni e, con essa, lo prospettiva di un'eventuale svolta a destra del sistema politico, maturò la scelta in Comitato centrale di sostenere, tramite l'astensione, il nascente ministero Fanfani III, come governo di tregua a difesa dell'ordinamento democratico⁸⁵. Prese, quindi, forma, nel luglio 1960, il cosiddetto centrosinistra delle “convergenze parallele” che, in coerenza con la linea “autonomista”, consentiva ai partiti che appoggiavano il governo di mantenere strategie differenti nel lungo periodo⁸⁶. Contemporaneamente, sul piano organizzativo, la sinistra

⁷⁸ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 175.

⁷⁹ A. Landolfi, *Il XXXIII Congresso del PSI*, “Il parlamento italiano”, n. 18, Nuova Cei, Milano, p. 216.

⁸⁰ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 175.

⁸¹ A. Landolfi, *Il XXXIII Congresso del PSI*, cit., p. 216.

⁸² P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 177.

⁸³ P. Mattera, *Moro e il PSI*, in *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Perfetti F. e Ungari A. (a cura di), Le Lettere, Firenze, 2011, p. 181.

⁸⁴ Ivi, p. 180.

⁸⁵ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., pp. 177-178.

⁸⁶ Ibidem.

“unitaria” del PSI veniva esclusa da tutti gli incarichi direttivi, compresa la stampa di partito. Entrambe le principali componenti interne si dotarono di complesse strutture burocratiche, trasformando i vecchi gruppi di opinione fluidi, che caratterizzavano la vita politica del partito, in fazioni sempre più radicalizzate, che convivevano da “separati in casa”⁸⁷.

Pertanto, il cambiamento degli equilibri governativi, coinvolgendo anche il PSI, imponeva a quest’ultimo un definitivo chiarimento interno sul suo posizionamento nel centrosinistra. Questo nodo venne sciolto tramite il XXXIV Congresso, celebrato a Milano tra il 16 ed il 18 marzo 1961, il quale vide nuovamente scontrarsi le tre correnti tradizionali. La sinistra “unitaria” ottenne circa un terzo dei delegati congressuali, mentre Basso si fermò al 6% dei consensi. Nenni, che confermò la vittoria napoletana, abbandonò definitivamente la prospettiva del “polo laico”, trasformando la *tattica* del dialogo con la sinistra democristiana, in una *strategia* di governo. Alla vittoria “autonomista” nel PSI, fece da contraltare il congresso democristiano dell’anno successivo, nel quale Moro convinse il suo partito ad ufficializzare l’“apertura a sinistra”, concordando questa duplice operazione con Nenni.⁸⁸ Giungeva, quindi, a conclusione la fase di transizione aperta dalla rottura del PSI con i comunisti, portando così anche a termine la lunga crisi del centrismo⁸⁹.

Prendeva, dunque, il via il cosiddetto centrosinistra “programmatico”⁹⁰, il quale non prevedeva la presenza di ministri socialisti, ma era fondato su di un programma specifico di riforme, cui Lombardi conferì l’attributo di “strutturali”⁹¹. In particolare, esse consistevano nella nazionalizzazione delle industrie elettriche, nella riforma della scuola media, nella riforma urbanistica e nell’istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Permaneva, tuttavia, un atteggiamento ambiguo dei socialisti in merito al programma di governo, in quanto essi non abbandonarono mai l’obiettivo di superare il sistema capitalistico. Infatti, il partito di Nenni definiva la propria dottrina nei termini di un “riformismo rivoluzionario”, inteso come processo volto ad innestare elementi di socialismo nelle strutture portanti del capitalismo. Questo testimoniava come il socialismo italiano non avesse mai incontrato una sua “Bad Godesberg”, dal nome del celebre congresso della SPD, ossia una fase di radicale revisione ideologica culminante nell’adesione alla socialdemocrazia occidentale⁹². Il Partito socialista in Italia, come chiarì Rodolfo Morandi in un articolo pubblicato su “Mondoperaio” nel 1957, sposando la visione austromarxista di Otto Bauer, si collocava in una posizione intermedia tra sovietismo e socialdemocrazia, sottostimando, quindi, il ruolo del welfare nella riforma del sistema capitalistico, strumento tipico

⁸⁷ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., pp. 178-179.

⁸⁸ P. Mattera, *Moro e il PSI*, cit., pp. 181-182.

⁸⁹ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p.182.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ivi, p.181.

⁹² Ibidem.

del modello sociale scandinavo⁹³. La mancanza di una simile rottura dottrinale non consentì ai socialisti italiani di affrontare per tempo la questione delle divergenze interne, esplose successivamente in maniera traumatica. Più semplice fu, invece, il posizionamento del PSI in politica estera, manifestatosi in una sostanziale accettazione della NATO e del legame con gli Stati Uniti, seppur in una logica esclusivamente difensiva⁹⁴.

Delle riforme concordate tra i due partiti, solo due ne andarono in porto, sfociando nella nascita dell'ENEL e della scuola media unificata. D'altronde, l'appuntamento elettorale dell'aprile '63 spinse la Democrazia Cristiana a moderare l'azione del governo, così da assicurare il proprio elettorato. L'esito di queste consultazioni registrò, infatti, una forte battuta d'arresto della DC (-4%), mentre i socialisti conservarono il proprio bacino di consensi (-0,4%). Divenne, quindi, evidente che i due partiti incontravano esigenze opposte. Se da un lato gli elettori democristiani più conservatori andavano tranquillizzati, quelli socialisti premevano per tradurre in realtà i propositi progressisti del centrosinistra⁹⁵. La divergenza di interessi tra i due partiti emerse drammaticamente nella “notte di San Gregorio”, tra il 16 ed il 17 giugno 1963, quando la componente lombardiana negò il proprio consenso all'accordo raggiunto con la DC sulla riforma urbanistica, infrangendo la maggioranza “autonomista”. Si era, infatti, delineato tra Nenni e Lombardi un analogo contrasto a quello rilevato nel partito cattolico tra Moro e Fanfani. Mentre i primi intendevano come preminente l'aspetto politico della coalizione, i secondi concentravano le loro attenzioni sul suo contenuto programmatico⁹⁶. Il Presidente Segni conferì l'incarico a Giovanni Leone, rimandando la soluzione della crisi governativa al Congresso socialista convocato per ottobre. Questo vide la ricomposizione dell'alleanza tra Nenni e Lombardi, consentendo la formazione, il 5 dicembre 1963, del primo Governo di centrosinistra “organico”, guidato da Aldo Moro. L'ingresso dei socialisti in esecutivo, con il segretario del PSI alla Vicepresidenza del Consiglio, venne accolto da “l'Avanti!” con il giubilante titolo: *Da oggi ciascuno è più libero*⁹⁷.

Tuttavia, umori differenti maturarono nel Partito socialista. Le due correnti di opposizione, guidate da Basso e Vecchietti, si presentarono unitarie al Congresso romano del '63, risultando, tuttavia, sconfitte con il 39,3%. Da tempo ormai “autonomisti” e “unitari” avevano costruito due apparati burocratici distinti all'interno del partito, radicalizzando le loro posizioni. Con il varo del primo governo di centrosinistra “organico”, la convivenza delle due anime nel PSI risultò insostenibile. Durante il dibattito sulla questione di fiducia dell'esecutivo Moro I, Lelio Basso annunciò, a nome dei venticinque deputati della “sinistra”, la volontà di esprimere un voto

⁹³ P. Borioni, *Nordic welfare in post-war Italy*, “Journal of Modern Italian Studies”, n. 22, marzo 2017, pp. 214-215.

⁹⁴ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 180.

⁹⁵ Ivi, p. 184.

⁹⁶ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 104.

⁹⁷ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 185.

contrario. Deferiti al Collegio dei probiviri, essi furono sospesi. Il 12 gennaio 1964, dopo aver formalizzato una richiesta di Congresso straordinario, gli scissionisti fondarono il Partito socialista italiano d'unità proletaria (PSIUP), eleggendo Basso presidente e Vecchietti segretario⁹⁸. Il PSI si apprestava, quindi, ad affrontare la sfida interna al centrosinistra con 25 deputati e 12 senatori in meno, oltre alla perdita di molti sindacalisti della CGIL guidati da Vittorio Foa. Per un partito con scarsa esperienza di governo questo fu un duro colpo, il quale favorì inevitabilmente la strategia moderata della Democrazia Cristiana. Invero, mentre il partito cattolico era sottoposto alle pressioni unitarie del Vaticano e degli USA⁹⁹, il Partito socialista si ritrovava senza alcuna forza legittimatrice esterna che ne garantisse l'unità.

⁹⁸ A. Landolfi, *La scissione socialista e la nascita del PSIUP*, "Il parlamento italiano", n. 19, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 58-60.

⁹⁹ G. Galli, *op. cit.*, p. 46.

CAPITOLO II

Politica di piano e protezione sociale

2.1. La politica di piano durante il centrismo: le origini

Con la fine del secondo conflitto mondiale si profila in Italia la nascita dei primi progetti di programmazione economica. Si trattava di piani di utilizzazione di risorse assai scarse, finalizzati al raggiungimento di una rapida ripresa economica e alla consistente riduzione della disoccupazione e dell'inflazione, frutto degli sconvolgimenti bellici¹⁰⁰. La prima esperienza in tal senso viene ricondotta al "Programma di primo aiuto", presentato agli Alleati nel 1945 e nel 1946¹⁰¹. Tuttavia, questi "programmi di sviluppo" non contenevano un progetto organico che riguardasse l'intera economia, volto al superamento delle sue antiche arretratezze. Inoltre, essi non prevedevano la costruzione di un sistema di protezione sociale sul modello del celebre Piano Beveridge, cogliendo di quest'ultimo prevalentemente una tensione occupazionista. Ciò si può evincere dalle parole di padre Agostino Gemelli, tratte da un suo scritto del 1948: "la sicurezza sociale non si ottiene solo con le leggi di assicurazione o con servizi sanitari forniti dallo Stato. [...] il termine di gran lunga più importante da raggiungere con la legislazione sociale è far sì che l'occupazione nel lavoro sia garantita a tutti; se ogni uomo è impiegato in un lavoro sicuro e con un salario adeguato, la società è posta in condizioni di sicurezza sociale"¹⁰².

Similmente, poca attenzione al tema della protezione sociale viene rinvenuta nel cosiddetto Schema Vanoni, considerato l'apripista della stagione programmatoria¹⁰³. Definito anche con il termine di "Piano", si preferisce, tuttavia, in questa sede utilizzare la parola "Schema", in quanto esso non si caratterizza come un progetto dettagliato, bensì come "una serie ben collegata di previsioni e di assunti"¹⁰⁴. Lo Schema proposto dal senatore Vanoni, avente durata decennale (1955-1964), elencava tre obiettivi principali: il raggiungimento della piena occupazione entro il 1964, la redistribuzione regionale del reddito ed il mantenimento della parità nella bilancia dei pagamenti tramite il sostegno alle esportazioni¹⁰⁵. Se dal primo punto appare evidente la continuità di tale progetto con le precedenti esperienze programmatorie, c'è da sottolineare l'intenzione del legislatore di escludere l'agricoltura dal piano di sostegno all'occupazione, con l'obiettivo dichiarato di ottenere un'equa ripartizione degli occupati nei tre settori produttivi, tramite la

¹⁰⁰ A. Cova, *La sicurezza sociale nella programmazione economica*, "Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", n. 3, 2005, pp. 253-254.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ivi, p. 255.

¹⁰³ Ivi, p. 256.

¹⁰⁴ L. Fezzi, *Un programma per gli italiani. Appunti sul "Piano Vanoni"*, "Aggiornamenti sociali", agosto-settembre 1955, p. 353.

¹⁰⁵ Ivi, p. 354.

creazione di quattro milioni di nuovi posti di lavoro. Si poneva, inoltre, attenzione alla necessità di accrescere il reddito nazionale tramite un piano straordinario di investimenti, che fosse ispirato al “raggiungimento di uno stabile equilibrio regionale e sociale”¹⁰⁶. Il principale sostegno agli investimenti sarebbe venuto dal contenimento dei consumi¹⁰⁷ ed il suo elemento regolatore sarebbe stato il programma edilizio¹⁰⁸. Da notare, altresì, la valutazione sostanzialmente positiva che lo Schema forniva delle migrazioni interne, le quali avrebbero assicurato una migliore distribuzione delle forze lavoro tra le varie regioni¹⁰⁹.

In sostanza, lo Schema era costituito da un insieme di stime previsionali e da un documento di intenzioni¹¹⁰, il quale, come ebbe modo di esplicitare il democristiano Vanoni in un discorso alla Camera di Commercio di Milano, faceva appello all’“impegno collettivo di tutti gli italiani” e negava che lo Stato potesse trasformarsi nella “Provvidenza”, sostituendosi così all’imprenditore privato¹¹¹. Esso, quindi, non inseriva la protezione sociale tra i suoi obiettivi, mentre si proponeva il generico fine della “diffusione del benessere” come fonte di legittimazione delle forze di governo¹¹².

Il secondo documento di programmazione venne stilato dalla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica, istituita dall’allora Ministro del Bilancio Pella nel marzo 1961, e presieduta dal professor Giuseppe Ugo Papi. Essa aveva l’incarico di formulare uno “schema organico di sviluppo dell’economia e del reddito”, elaborando un modello aggregato che stimasse la crescita economica del Paese fino alla fine degli anni Settanta. La Commissione, la quale avrebbe dovuto verificare la fattibilità del pieno impiego, si ritrovò, tuttavia, nell’impossibilità di produrre un modello operativo efficiente, in quanto, al pari del precedente Schema Vanoni, mancarono i necessari dati statistici. Il documento finale si risolse, dunque, in un mero aggiornamento del precedente piano¹¹³. Si può, quindi, concludere che gli elementi caratterizzanti le prime forme embrionali di programmazione economica, elaborate negli anni del centrosinistra, consistevano nella scarsità dei mezzi a disposizione dei programmatori, oltre che all’assenza di una progettualità volta all’edificazione dello stato sociale¹¹⁴.

¹⁰⁶ L. Fezzi, *op. cit.*, p. 357.

¹⁰⁷ Ivi, p. 361.

¹⁰⁸ Ivi, p. 360.

¹⁰⁹ Ivi, p. 362.

¹¹⁰ E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione*, cit., p. 15.

¹¹¹ L. Fezzi, *Un programma*, *op. cit.*, p. 366.

¹¹² A. Cova, *op. cit.*, p. 261.

¹¹³ E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione*, cit., p. 21.

¹¹⁴ A. Cova, *op. cit.*, p. 256.

2.2. *Intermezzo sui modelli di programmazione economica e le politiche di welfare*

Si ritiene opportuno affrontare in questa sede una breve analisi dei diversi modelli di programmazione economica, introducendo il concetto di politica dei redditi ad essi collegato. Si intende, inoltre, evidenziare lo stretto legame che tali politiche mostrano con il sistema di welfare, delineando, infine, lo sviluppo delle due dimensioni fondamentali di quest'ultimo.

I due principali modelli di politica di piano, sui quali si confrontarono gli economisti agli inizi degli anni Sessanta, furono quello della rigida pianificazione sovietica e quello della programmazione indicativa alla francese¹¹⁵. Mentre il cosiddetto modello “della razionalità”, tipico dei paesi socialisti, prevedeva la centralizzazione di tutte le scelte in campo economico (prezzi, salari, investimenti, ecc.), il modello delle “autonomie coordinate” lasciava ampi margini di libertà all'iniziativa privata, come pure alle aziende pubbliche e ai sindacati¹¹⁶. I programmatori che operarono negli anni del centrosinistra si ispirarono al secondo modello, caratterizzante le economie miste occidentali, secondo cui, come chiarì Franco Momigliano (1966), “la pianificazione rappresenta [...] il modo per regolare le varie autonomie”¹¹⁷. In sostanza, la programmazione veniva intesa come coordinamento, volta a delimitare la sfera d'azione dei diversi centri decisionali, indirizzandoli verso il soddisfacimento dei bisogni sociali.

Con il rallentamento della crescita, verificatosi nel biennio 1963-64, emerse la richiesta di una politica dei redditi, ovvero di una serie di misure finalizzate alla redistribuzione delle ricchezze accumulate negli anni del “boom”. Si scontrarono, anche in questo caso, due accezioni di tale politica, una più restrittiva, l'altra più ampia. La prima interpretazione della politica dei redditi coincideva essenzialmente con un controllo dei salari, inteso come strumento di stabilizzazione anti-inflazionistica¹¹⁸. La seconda, invece, si caratterizzava come una complessa politica economica che riuniva tre funzioni fondamentali del bilancio pubblico: l'allocazione, la redistribuzione delle risorse e la stabilizzazione del ciclo economico¹¹⁹. Quest'ultima non prevedeva, pertanto, solo la mera gestione delle dinamiche salariali, garantendo, invece, il controllo di tutti gli altri redditi, nonché dei prezzi, in sede allocativa, cioè al momento della loro formazione, e non soltanto in sede redistributiva, tramite i semplici strumenti di politica fiscale¹²⁰.

¹¹⁵ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi nel rapporto tra sindacato e programmazione*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana “Quaderni della Fondazione G. Brodolini”, n. 5, 2015, p. 167.

¹¹⁶ Ivi, p. 168.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ivi, p. 169.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

Un esempio storico del secondo modello di politica dei redditi può essere rinvenuto nella “politica di solidarietà salariale”¹²¹, applicata in Svezia proprio negli anni del “boom”. Proposta dagli economisti Rehn e Meidner al congresso del sindacato operaio svedese (LO) nel 1951, essa era finalizzata a risolvere il cosiddetto “dilemma della politica di stabilizzazione”¹²², ovvero il tentativo di combinare la crescita dell’occupazione con la stabilità dei prezzi. Questa politica, in netto contrasto con la teoria della curva di Phillips¹²³, ossia quel modello che stabilisce una correlazione inversa tra disoccupazione ed inflazione, imponeva un salario minimo molto alto da applicare egualmente a tutti i lavoratori della stessa categoria, stabilito attraverso la contrattazione collettiva. L’obiettivo dei sindacalisti svedesi era quello di sottoporre le industrie del paese scandinavo ad un processo di razionalizzazione, provocando la chiusura delle aziende meno competitive. I lavoratori colpiti da questi provvedimenti sarebbero stati immediatamente ricollocati, tramite delle efficienti politiche attive del lavoro. Per contro, la crescita dell’inflazione, effetto indesiderato del sostegno al pieno impiego, veniva combattuta con una rigida politica fiscale, oltre che contenuta dal processo di efficientamento del sistema produttivo.

Pertanto, la programmazione economica era vista, assieme al corollario della politica dei redditi, come un valido strumento per realizzare l’inscindibile connessione fra politica economica e politica sociale¹²⁴. Infatti, il controllo degli investimenti e delle dinamiche salariali venne interpretato, anche dai programmatori italiani, come scambio politico tra le parti sociali volto alla costruzione del sistema di welfare¹²⁵.

Tuttavia, per comprendere a pieno la relazione che intercorre tra programmazione economica e sviluppo della protezione sociale in Italia, occorre distinguere le due dimensioni fondamentali del welfare, ossia quella riguardante il trasferimento dei redditi e quella concernente i servizi sociali¹²⁶. Infatti, esse, non mostrando una correlazione significativa, possono crescere in maniera asimmetrica, proprio come è avvenuto in Italia. Invero, il welfare nostrano si caratterizza per una politica dei trasferimenti più espansiva, mentre presenta delle evidenti lacune nel campo dei servizi¹²⁷. In merito a questo fenomeno, si può avanzare una duplice spiegazione, le cui radici affondano nella storia del nostro paese. Da un lato, la presenza egemonica della Chiesa cattolica ha costituito un ostacolo importante allo sviluppo di una moderna cultura dei servizi¹²⁸, in quanto essi

¹²¹ L. Magnusson, *An Economic History of Sweden*, Routledge, Milton (UK), 2000, pp. 235-238.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ivi*, p. 240.

¹²⁴ A. Cova, *op. cit.*, p. 260.

¹²⁵ M. Carabba, *Un memorandum attuale*, in Antonio Giolitti. *Una riflessione storica*, G. Amato (a cura di) Viella, Roma 2012, p. 120.

¹²⁶ C. Jensen, *Worlds of welfare services and transfers*, “Journal of European Social Policy”, n. 18, 2008, pp. 151-152.

¹²⁷ U. Ascoli, *Welfare State all’Italiana. L’esperienza di questo dopoguerra*, cit., p. 92.

¹²⁸ P. David, *Il sistema assistenziale in Italia*, in *Welfare state all’italiana*, U. Ascoli (a cura di), Editori Laterza, Roma, 1984, pp. 185-189.

incidono fortemente sulla struttura familiare, affidando buona parte dell'assistenza sociale allo Stato. Lo stretto legame con il processo di “de-familizzazione¹²⁹” sarebbe entrato, dunque, in contrasto con le radici cristiane della società italiana, caratterizzanti il modello di welfare conservatore¹³⁰. Al contrario, la politica dei trasferimenti di reddito, la quale sostiene il processo di “de-mercificazione” del lavoratore¹³¹, ovvero la possibilità dell'individuo di mantenere il proprio sostentamento senza dipendere dal mercato¹³², si adatta meglio al sistema politico italiano. Infatti, si rivela più semplice la manipolazione, da parte del ceto politico, di tale versante della politica sociale, in funzione clientelare¹³³. Si attua, quindi, in questo settore del welfare un “totale infeudamento”, da parte del sistema partitico e correntizio, degli apparati dello stato sociale¹³⁴.

In conclusione, appare evidente come la programmazione economica, tramite il controllo della variabile salariale e degli investimenti, costruisca uno stabile legame tra l'edificazione del sistema di protezione sociale e la politica economica. Tuttavia, per quanto riguarda il caso italiano, i progetti di pianificazione degli anni Sessanta saranno maggiormente rivolti al sostegno dei trasferimenti di reddito, sottostimando l'importanza dei servizi, ed in particolare dell'assistenza¹³⁵, come fondamento del contratto sociale¹³⁶.

2.3. La “Nota aggiuntiva” e il Rapporto Saraceno

Nel febbraio del 1962, Ugo La Malfa divenne Ministro del Bilancio nel Governo Fanfani IV, succedendo al democristiano Pella. La visione secolarizzata del leader repubblicano rappresentò un punto di svolta nella politica di piano, portando alla stesura del primo testo governativo nel quale veniva posto il problema degli squilibri creati dal modello di sviluppo adottato dal centrismo¹³⁷. Il fine dell'azione politica di La Malfa consisteva nel rivitalizzare la cultura democratica del Paese, non soltanto in senso procedurale; essa era intesa, piuttosto, come “religione della democrazia”, perseguendo quella che il politico siciliano riteneva essere la funzione storica delle classi dirigenti repubblicane, ossia “fare delle due Italie una sola Italia”¹³⁸. Egli assegnava, quindi, alla programmazione economica il ruolo di “cemento unificante” del sistema democratico¹³⁹, ossia quella funzione inclusiva che lo stesso Kant riconosceva ai diritti sociali, necessari al

¹²⁹ C. Jensen, *op. cit.*, p. 152.

¹³⁰ G. Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 27.

¹³¹ C. Jensen, *op. cit.*, p. 152.

¹³² G. Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 22.

¹³³ U. Ascoli, *Welfare State all'Italiana. L'esperienza di questo dopoguerra*, cit., p. 92.

¹³⁴ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 29.

¹³⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 271.

¹³⁶ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi*, cit., p. 192.

¹³⁷ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 98.

¹³⁸ P. Soddu, *op. cit.*, pp. 197-201.

¹³⁹ *Ibidem*.

raggiungimento della piena cittadinanza¹⁴⁰ da parte di tutte le componenti sociali. Compagno necessario ed indispensabile per riportare in Italia quelle esperienze democratiche e socialiste, iniziate negli anni '30 in Europa, che La Malfa assumeva come modello, era il PSI¹⁴¹. In particolare, un rapporto privilegiato, seppur conflittuale, si realizzò con Riccardo Lombardi, con il quale La Malfa condivise la militanza nel Partito d'Azione¹⁴².

Cartina di tornasole del centrosinistra fu la “Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961”, presentata dall'allora Ministro del Bilancio, il 22 maggio 1962, alla Camera dei Deputati. Nella prima parte di questo documento, si analizzava la politica economica seguita dai precedenti governi repubblicani, la quale, pur giovandosi dell'impetuoso sviluppo del “boom”, assicurò la permanenza di “situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali, evidentemente, non [riuscirono] a trarre sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema”¹⁴³. La Malfa criticava, dunque, la scelta centrista indirizzata verso la creazione di “un mercato sostanzialmente libero, su cui l'azione pubblica ha influito spesso limitatamente e talvolta, attraverso specifici interventi, non sufficientemente coordinati tra loro”¹⁴⁴. Al liberismo einaudiano, egli contrapponeva una programmazione globale che indirizzasse “l'evoluzione economica del Paese nel senso più corrispondente alle esigenze di uno sviluppo equilibrato”¹⁴⁵. Tuttavia, egli notava come la spinta egualitaria dovesse essere sostenuta dall'accresciuto reddito nazionale, senza il quale essa avrebbe comportato dei costi troppo elevati¹⁴⁶. Il sostegno pubblico agli investimenti divenne, di conseguenza, il secondo obiettivo della “Nota aggiuntiva”, il quale avrebbe assicurato un elevato ritmo di sviluppo e l'allargamento del mercato interno¹⁴⁷.

Terzo proposito esplicitato nel documento, che ne costituisce il principale punto di rottura rispetto alle precedenti esperienze programmatiche, è costituito dalla presentazione di un embrione di politica sociale¹⁴⁸. La necessità di inserire la protezione sociale nella programmazione economica nasceva, infatti, dalla negligenza con la quale il precedente modello di sviluppo aveva trattato “un'ampia serie di bisogni che stentano a manifestarsi a livello di individui e di comunità ma la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile”¹⁴⁹. I principali settori verso i quali dovevano essere indirizzate le spinte riformatrici della politica di piano furono

¹⁴⁰ E. Bartocci, *Le origini del welfare-state*, cit., p. 75.

¹⁴¹ P. Soddu, *op. cit.*, pp. 197-198.

¹⁴² Ivi, p. 207.

¹⁴³ U. La Malfa, *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961*, presentata alla Camera dei Deputati il 22 Maggio 1962, p. 33.

¹⁴⁴ Ivi, p. 35.

¹⁴⁵ Ivi, p. 39.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ P. Soddu, *op. cit.*, p. 203.

¹⁴⁸ A. Cova, *op. cit.*, p. 262.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

individuati nella scuola, fornendo “più investimenti in strutture e personale per superare il *gap* di partenza e la scarsa propensione delle famiglie ad investire nell’istruzione”¹⁵⁰, e nella sanità, “che deve essere ugualmente valida ed efficiente per tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni finanziarie, la previdenza e le assicurazioni, che garantiscono a tutti un minimo di sicurezza di vita”¹⁵¹. Tuttavia, neppure la “Nota aggiuntiva” mostrava una progettualità completa che tenesse in considerazione le diverse articolazioni del nascente stato sociale. Invero, accanto al generico appello volto al superamento degli antichi squilibri regionali, non compare, nemmeno in questa relazione, il tema dell’assistenza¹⁵², confermando il ritardo italiano nel campo della cultura dei servizi¹⁵³.

Ciononostante, un fondamentale elemento di novità della “Nota aggiuntiva” risiede nell’aver colto il nesso che intercorre tra politica economica e politica sociale, facendo dei servizi previsti nel piano una “condizione necessaria dello sviluppo produttivo”¹⁵⁴. Il ruolo di cerniera tra queste due dimensioni poteva essere affidato alla politica dei redditi, la quale, nel “keynesismo lamalfiano”, fungeva da presupposto per l’espansione dei cosiddetti “consumi pubblici”¹⁵⁵. Sebbene non ci siano riferimenti espliciti a tale politica, se non sotto la definizione di “forme dirette a tramutare in risparmio una parte degli incrementi dei redditi personali”¹⁵⁶, essa emerge dall’appello rivolto alle parti sociali, ed in particolare ai sindacati operai, le quali erano chiamate a “contribuire alla ricerca del miglioramento delle condizioni dei lavoratori che [provenisse] soltanto in parte dall’aumento dei salari, e si [fondasse], per il resto, su altre forme di aumento del reddito reale”¹⁵⁷ (scuola, sanità, trasporti pubblici, ecc.). Occorre, inoltre, notare come l’intenzione di includere i sindacati nella programmazione, con particolare riguardo per la CGIL, era finalizzato a condizionare indirettamente il Partito comunista, cercando di sciogliere alcuni dei dilemmi del sistema democratico italiano¹⁵⁸. Vi fu, infine, a riprova della centralità della politica dei redditi, uno scontro tra i due ex azionisti, La Malfa e Lombardi, sull’effettiva incisività di tale misura nella redistribuzione delle ricchezze. Se per il primo essa investiva “il rapporto interno tra le varie forme e i vari livelli di rendita, interesse o profitto, e le varie forme o i vari livelli di salario”, per il secondo, invece, questo provvedimento si sarebbe risolto nella cristallizzazione della distribuzione vigente, ovvero in una “mera politica di controllo dei salari”¹⁵⁹. Si chiarisce, quindi, il diverso

¹⁵⁰ A. Cova, *op. cit.*, p. 262.

¹⁵¹ La Malfa, *op. cit.*, p. 88.

¹⁵² A. Cova, *op. cit.*, p. 262.

¹⁵³ U. Ascoli, *Welfare State all’Italiana. L’esperienza di questo dopoguerra*, cit., p. 92.

¹⁵⁴ A. Cova, *op. cit.*, p. 263.

¹⁵⁵ P. Soddu, *op. cit.*, p. 203.

¹⁵⁶ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi*, cit., p. 166.

¹⁵⁷ La Malfa, *op. cit.*, p. 88.

¹⁵⁸ P. Soddu, *op. cit.*, p. 205.

¹⁵⁹ Ivi, p. 207.

valore che i due politici attribuivano al controllo dei redditi: mentre La Malfa poneva la politica dei redditi alla base della programmazione economica, Lombardi riteneva che un'efficiente politica di piano l'avrebbe resa superflua¹⁶⁰. Le due opposte strategie contribuirono, inevitabilmente, ad indebolire l'influenza della sinistra nelle dinamiche del centrosinistra, conducendo ad una comune insoddisfazione¹⁶¹.

Rivolgendo un ultimo sguardo alla “Nota aggiuntiva”, appaiono evidenti le sue lacune, soprattutto nell'ambito dei servizi ed il suo contenuto a volte astratto. Tuttavia, il suo riferimento abbozzato alla necessità di costruire un sistema di protezione sociale, insieme all'invito rivolto alle parti sociali per collaborare nella politica di programmazione, costituiscono un considerevole passo in avanti nella consapevolezza, da parte della classe dirigente, dei nuovi bisogni nati con il “miracolo economico”. La costituzione nel 1962, ad opera dello stesso La Malfa, di una nuova Commissione nazionale per la programmazione economica, composta sia da esperti che da rappresentanti delle organizzazioni economico-sindacali¹⁶², fece sperare in una rinnovata considerazione del tema della protezione sociale, deludendo, in parte, le aspettative¹⁶³. Come l'apertura al movimento sindacale, indicata nella “Nota aggiuntiva”, anche questa prospettiva “neo corporatista” era intesa dal suo ideatore come strumento per attaccare il primato comunista sulla sinistra¹⁶⁴. Tale Commissione produsse due documenti, redatti dal vicepresidente Pasquale Saraceno. Il primo, del giugno 1963, richiamando gli articoli 31, 32 e 38 della Costituzione, ribadiva la liceità dell'assistenza privata, confermando, però, la garanzia, da parte di “organi integrati o predisposti dallo Stato”, di una assistenza pubblica minima¹⁶⁵. Gli obiettivi prefissati da questa relazione riguardavano principalmente la razionalizzazione delle risorse impiegate, con l'eliminazione di dispersioni, duplicazioni e sprechi che caratterizzavano l'erogazione delle prestazioni assistenziali¹⁶⁶. Nel secondo rapporto, dell'anno successivo, prevalsero invece gli aspetti descrittivi, non presentando significativi sviluppi rispetto al documento precedente¹⁶⁷.

Tuttavia, elemento innovativo, e di particolare interesse per l'analisi delle prospettive sulla protezione sociale, furono le osservazioni di sindacati e studiosi a commento del Rapporto Saraceno. Molti interventi si caratterizzarono per la scarsa conoscenza del tema, mossi, soprattutto, da interessi di parte¹⁶⁸. I contributi più significativi provennero dalle confederazioni sindacali. In particolare, la CISL di Giulio Pastore riprese alcune proposte del 1957, parte di un progetto di

¹⁶⁰ P. Soddu, *op. cit.*, p. 207.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ivi*, 204.

¹⁶³ A. Cova, *op. cit.*, p. 263.

¹⁶⁴ P. Soddu, *op. cit.*, p. 204.

¹⁶⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 263.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 264.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 265.

riforma complessivo del sistema di sicurezza sociale. I sindacalisti cattolici affermavano il “diritto all’assistenza e alla previdenza contro ogni concezione paternalistica”, respingendo qualsiasi forma di “smantellamento dell’attuale sistema pubblicistico della previdenza per un ritorno ad un sistema privatistico di assicurazione”, chiedendo, inoltre, “la copertura generale dei rischi, indipendentemente dal rapporto di lavoro”¹⁶⁹. Da notare, particolarmente, l’intenzione della CISL di addossare la spesa dell’intera protezione sociale alla fiscalità generale dello Stato, al fine di non far gravare il costo di questi interventi sui contributi di imprese e lavoratori, non incidendo sulla produttività e sulla conseguente possibilità di contrattare un livello di sicurezza maggiore con il datore di lavoro¹⁷⁰. La UIL si concentrò, invece, principalmente su sanità, infortuni sul lavoro e previdenza, mentre la CGIL stese una lunga memoria, incentrata quasi esclusivamente sulla dimensione economica della programmazione, lasciando poche righe all’assistenza sociale¹⁷¹.

Sulla scia del progetto sviluppato dalla CISL si pose il disegno di riforma dello stato sociale proposto dal CNEL nel 1963¹⁷². Le due iniziative erano accomunate da un assetto “universalistico inclusivo”, volto all’istituzione di una protezione minima per tutti i cittadini, cui si affiancavano schemi professionali per le singole categorie lavorative¹⁷³. L’unica novità presente nel piano del CNEL consisteva nella specificazione che tali schemi integrativi sarebbero stati disciplinati dallo Stato¹⁷⁴. La principale differenza, invece, con il piano della CGIL riguardava il sistema sanitario, in quanto il sindacato socialcomunista proponeva l’istituzione di “circoscrizioni sanitarie” comunali e provinciali, con compiti di supervisione sui privati. Al contrario, il CNEL prevedeva un ordinamento “inteso a garantire a tutti i cittadini una protezione sanitaria comprendente tutte le prestazioni”¹⁷⁵, affidato ad “una gestione unica finanziata dallo stato”¹⁷⁶. Sulla questione della previdenza, viceversa, la CGIL affermò la propria adesione al modello proposto dal CNEL, il quale prevedeva l’estensione graduale della copertura ai lavoratori autonomi, con un finanziamento parzialmente a carico dello Stato¹⁷⁷. Si rileva, tuttavia, un approccio più selettivo dei sindacalisti cgiliani, tipico del welfare conservatore, in merito all’introduzione di uno schema pensionistico per gli anziani in condizione di bisogno, con prestazioni nettamente meno generose della previdenza

¹⁶⁹ A. Cova, *op. cit.*, p. 266.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, p. 234.

¹⁷³ *Ibidem.*

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 267.

¹⁷⁶ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 248.

¹⁷⁷ A. Cova, *op. cit.*, p. 267.

tradizionale¹⁷⁸, mentre il CNEL proponeva delle “prestazioni uniformi, indipendenti dalla situazione di reddito precedente e [tali] da garantire un minimo di sicurezza”¹⁷⁹.

In conclusione, appare evidente come tutte le proposte di riforma del sistema di protezione sociale, sviluppate nei primi anni del centrosinistra, siano sottoposte ad una generale tensione universalistica, mirando all’istituzione di tutele minime uguali per tutti i cittadini. Alla logica di tipo “incrementale”¹⁸⁰ del centrismo si sostituisce una pianificazione globale, incentrata sulla politica dei redditi, unendo programmazione economica con politica sociale a sostegno dello sviluppo¹⁸¹. Si conferma, tuttavia, la preponderanza della dimensione dei trasferimenti di reddito su quella dei servizi all’interno delle politiche di welfare, sebbene in calo rispetto al decennio precedente, testimoniata dalla scarsa attenzione, della classe politica come delle parti sociali, rivolta verso questi ultimi¹⁸².

2.4. Il Piano Giolitti

Il 5 dicembre 1963, dopo sedici anni di centrismo, i socialisti tornarono nella compagine governativa. Il primo Gabinetto di centrosinistra “organico”, presieduto da Moro, prevedeva sei ministri socialisti, oltre alle Vicepresidenza del Consiglio affidata a Nenni. Tra le nomine più significative spicca quella di Antonio Giolitti, che assunse la guida del dicastero del Bilancio. Nipote dello statista liberale Giovanni Giolitti, partigiano nelle formazioni garibaldine¹⁸³, fu indiscusso protagonista della stagione programmatica di quegli anni. Eletto nelle liste del Partito comunista sin dalla Costituente, ne fu deputato fino al luglio 1957, quando abbandonò il PCI a causa di forti dissensi con la segreteria in merito alla mancata condanna della repressione sovietica in Ungheria, avvenuta l’anno precedente¹⁸⁴. Il pomo della discordia, che sancì il definitivo allontanamento di Giolitti dal PCI, fu la pubblicazione, nell’aprile del 1957, di un suo opuscolo intitolato “Riforme e rivoluzione”, nel quale egli criticava gli evidenti limiti del comunismo sovietico, ponendosi alla ricerca di un’alternativa “via italiana al socialismo”¹⁸⁵. Tuttavia, alle prese di distanza dal mito sovietico non seguì la sua adesione alla socialdemocrazia, negando ogni forma di avvicinamento al revisionismo di Bernstein¹⁸⁶. Giolitti sosteneva, invece, la necessità di una

¹⁷⁸ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, p. 237.

¹⁷⁹ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 248.

¹⁸⁰ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 31.

¹⁸¹ A. Cova, *op. cit.*, p. 263.

¹⁸² Ivi, pp. 262-268.

¹⁸³ M. Salvati, *Antifascismo, Resistenza, Costituente*, in *Antonio Giolitti. Una riflessione storica*, G. Amato (a cura di), Viella, Roma, 2012, pp. 27-28.

¹⁸⁴ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 201.

¹⁸⁵ Ivi, p. 195.

¹⁸⁶ Ivi, p. 199.

“terza via” che, in linea con la tradizione del socialismo italiano¹⁸⁷, salvaguardando le libertà individuali e la giustizia sociale, potesse tradursi in un sistema radicalmente alternativo al capitalismo, senza sposare la causa socialdemocratica¹⁸⁸. L’intellettuale piemontese riteneva necessario, per un Paese economicamente sviluppato come l’Italia, costruire il socialismo su basi democratiche, attraverso le cosiddette “riforme di struttura”¹⁸⁹. Questa celebre formula, adottata poi da Riccardo Lombardi, venne presentata da Giolitti come una nuova “via rivoluzionaria”, tramite la quale la classe operaia avrebbe dovuto “far leva [...] sulle contraddizioni intrinseche al modo di produzione [capitalistico]”¹⁹⁰. Tali riforme, descritte nel discusso *pamphlet*, non consistevano in “cartelloni per il sol dell’avvenire, [...] per poi creare sulle macerie il paradiso terrestre; [erano considerate] invece gli strumenti e gli obiettivi concreti nei quali si articola l’azione rivoluzionaria per la costruzione di un’economia, di una società, di uno Stato socialista sulle basi [...] di una civiltà [...] che va trasformata e arricchita ma non distrutta”¹⁹¹.

Il 28 settembre dello stesso anno Giolitti aderì al gruppo parlamentare socialista, dopo un’intensa opera di avvicinamento attuata, soprattutto, dai dirigenti lombardiani, i quali lo convinsero, negli anni immediatamente precedenti il centrosinistra, ad entrare nella loro corrente¹⁹². Condividendo l’assunto lombardiano, secondo il quale il contenuto programmatico del centrosinistra conservava la priorità assoluta rispetto alla sua forma politica¹⁹³, contribuì alla rottura della maggioranza autonomista del partito nella “notte di San Gregorio”¹⁹⁴, salvo poi impegnarsi per ricomporre la frattura tra Nenni e Lombardi¹⁹⁵.

L’azione di Giolitti al ministero del Bilancio si sviluppò essenzialmente su due fronti¹⁹⁶, il primo conforme ad una logica di breve periodo, l’altro ad una di più ampio respiro. Il documento rispondente alle immediate necessità congiunturali vide la luce per primo. Il 26 maggio 1964 Giolitti presentò alla Camera un *memorandum* rivolto ai sindacati, nel quale chiedeva loro di contenere le richieste salariali per limitare la crescita dell’inflazione, conseguenza inevitabile del previsto peggioramento della situazione economica, invitando gli imprenditori a reinvestire i profitti in impieghi produttivi¹⁹⁷. Si rivolgeva, inoltre, ai sindacati l’appello a partecipare all’elaborazione della programmazione economica¹⁹⁸, ossia alla stesura di quel documento di politica economica

¹⁸⁷ P. Borioni, *op. cit.*, pp. 214-215.

¹⁸⁸ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 199.

¹⁸⁹ Ivi, p. 200.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ivi, pp. 211-220.

¹⁹³ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 104.

¹⁹⁴ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 222.

¹⁹⁵ Ivi, p. 223.

¹⁹⁶ Ivi, pp. 225-228.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Ibidem.

avente una prospettiva di lungo periodo. La politica dei redditi prevista nel *memorandum* si distingueva, dunque, da quella proposta da La Malfa nella “Nota aggiuntiva”, prendendo invece spunto dalla formulazione dell’economista Franco Momigliano¹⁹⁹. La proposta rivolta da Giolitti ai sindacati potrebbe essere definita, infatti, utilizzando le parole di Manin Carabba, allora giovane programmatore del “gruppo giolittiano”, come uno “scambio di alto profilo”²⁰⁰: una politica espansiva che, sul medio periodo, prevedesse l’aumento delle retribuzioni e la costruzione del sistema di welfare, contro la disponibilità dei sindacati a limitare le proprie rivendicazioni in ragione della compatibilità con gli obiettivi del piano²⁰¹. Si rilevano, in merito a questo documento, due elementi particolarmente significativi. Il primo riguarda l’invito di Giolitti ad includere le parti sociali nella discussione della politica di piano, risolvendo quel problema di “partecipazione responsabile e attiva del cittadino alla direzione politica” comune, secondo il Ministro del Bilancio, sia ai Paesi occidentali che ai regimi comunisti dell’Est²⁰². Il secondo punto concerne l’introduzione, all’interno di questo “patto”, dello stato sociale, inteso come cardine del nuovo modello di sviluppo. Definito come “impieghi sociali del reddito”²⁰³, esso non veniva, tuttavia, delineato con chiarezza nel *memorandum*, lasciandone prospettare una trattazione più approfondita nel successivo documento di programmazione economica.

Il secondo fronte d’azione venne aperto da Giolitti il 27 giugno 1964, con la presentazione del Piano di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69, il giorno successivo alle dimissioni di Moro²⁰⁴. Sebbene mai attuato, questo documento rappresenta la massima espressione della cultura programmatoria di quegli anni, all’interno del quale emerge, seppur confusamente, la questione della costruzione di un sistema di sicurezza sociale²⁰⁵. Il Piano esprimeva la netta contrarietà del Ministro del Bilancio alla politica deflazionistica proposta dal responsabile del Tesoro, Emilio Colombo²⁰⁶. Se, difatti, Giolitti intendeva affrontare la crescita dell’inflazione, nel breve periodo, tramite il contenimento delle dinamiche salariali, di concerto con i sindacati, riteneva comunque inammissibile sottoporre l’intera politica dei redditi alla stabilità monetaria, trasformandola nella “variabile dipendente di una dinamica della produttività affidata alle autonome decisioni dei centri di potere privato”²⁰⁷.

Il Piano Giolitti si distinse dalle precedenti esperienze programmatorie per due ragioni di fondo. Innanzitutto, se i primi documenti di programmazione, inclusa la “Nota aggiuntiva”,

¹⁹⁹ M. Carabba, *Un memorandum attuale*, cit., p. 120.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 77.

²⁰² A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 219.

²⁰³ M. Carabba, *Un memorandum attuale*, cit., p. 121.

²⁰⁴ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 229.

²⁰⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 268.

²⁰⁶ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 226.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 227.

individuavano esclusivamente temi e obiettivi della pianificazione, il Piano si proponeva di aggiungervi gli strumenti, i modi e i costi necessari per la sua applicazione²⁰⁸, evitando di trasformarsi in un ennesimo manifesto di buone intenzioni. Si forniva, in sostanza, quel “Quadro di riferimento” evocato da Giolitti, che dotava la programmazione di una “seria contabilità”, articolata per categorie sociali e redditi, indispensabile per avviare una consapevole contrattazione con le organizzazioni dei lavoratori²⁰⁹. La seconda novità riguarda lo spazio, indubbiamente maggiore, che i pianificatori dedicarono alla costruzione di un primordiale sistema di sicurezza sociale²¹⁰, ribadendo che la sua necessità si fondava sulla constatazione che durante il centrismo “all’espansione dei consumi privati non ha corrisposto un parallelo sviluppo degli impieghi sociali”²¹¹. La parte dedicata alla “sicurezza” comprendeva molteplici aspetti della politica sociale, soffermandosi però, principalmente, sui temi della sanità e della previdenza. Per quanto riguarda l’analisi dello stato dell’arte, il Piano riprendeva un’interpretazione ormai consolidata, la quale riconduceva le inefficienze e la dispendiosità del sistema alla “dispersione di competenze e [alla] molteplicità degli enti gestori operanti nei tre settori della sanità, della previdenza e dell’assistenza sociale”²¹².

In merito all’assistenza sanitaria, se ne proponeva l’estensione a tutti i cittadini, addossandone il finanziamento alla fiscalità generale dello Stato. Il Piano prevedeva, inoltre, la creazione di un “Sistema sanitario nazionale” volto ad “assicurare a tutta la popolazione una protezione sanitaria completa mediante l’impiego organico delle moderne tecniche di prevenzione, cura e recupero e mediante lo sviluppo delle attrezzature sanitarie”²¹³. La prospettiva universalistica, di cui il Piano si faceva interprete, emerge nella ricerca di una “sostanziale elevazione del livello igienico-sanitario del paese”, da raggiungere tramite la fissazione di alcuni standard minimi delle prestazioni, destinate alla cura o alla prevenzione²¹⁴. Infine, si prospettava la realizzazione di un programma di ricerca pubblica volto alla riduzione dei prezzi dei medicinali.

Per quanto concerne la previdenza, il Piano sembrava superare il progetto universalistico presentato dal CNEL (1963), proponendo l’istituzione di una pensione di base per tutti i cittadini inabili per vecchiaia, invalidità e superstiti, integrata da “regimi professionali per i lavoratori dipendenti [...] che potranno essere liberamente trattati e definiti tra le singole categorie

²⁰⁸ G. Ruffolo, *Giolitti e la programmazione*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana “Quaderni della Fondazione G. Brodolini”, n. 5, 2015, p. 92.

²⁰⁹ F. Archibugi, *La programmazione come strumento specifico dell’utopia socialista*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana “Quaderni della Fondazione G. Brodolini”, n. 5, 2015, pp. 104-105.

²¹⁰ A. Cova, *op. cit.*, p. 268.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ivi*, p. 269-270.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*.

economiche o gruppi”²¹⁵. Si prevedeva, inoltre, di migliorare la qualità delle prestazioni, elevando l’importo delle varie indennità all’80% della retribuzione, di unificare i diversi enti erogatori, e di fiscalizzare progressivamente gli oneri previdenziali²¹⁶. Il documento, tuttavia, soffermandosi ripetutamente sulle critiche rivolte alla frammentarietà del sistema previdenziale, tralasciava il problema della duplicazione degli enti, i quali si sovrapponevano, erogando diversi sussidi per un medesimo beneficiario, dando, così, luogo ad evidenti disparità fra contribuenti²¹⁷.

L’attenzione destinata, invece, all’assistenza sociale appariva deludente, essendo trattata solo marginalmente nelle sezioni dedicate alla sanità e alla previdenza²¹⁸. Il Piano affermava la necessità di “coordinare l’assistenza privata e quella pubblica; di provvedere al riordino dell’assistenza di primo intervento secondo uniformi prestazioni prestabilite e preferibilmente economiche” e di formulare gli obiettivi in base ai nuovi bisogni emersi a seguito dei mutamenti economici²¹⁹. Si rileva, anche in questo settore della politica sociale, una visione marcatamente universalistica, in quanto tale documento stabiliva: il superamento del criterio della povertà per l’accesso ai servizi di assistenza, l’erogazione di prestazioni uguali per uguali bisogni e la fissazione di standard minimi di intervento²²⁰. Tuttavia, i redattori del Piano precisavano che “l’ampiezza delle riforme [...] non [aveva] consentito di [valutarne] analiticamente il costo e i tempi [...] Per questo motivo, le spese per l’assistenza non [avevano] trovato particolare evidenza e [continuavano] ad essere classificate tra i trasferimenti ed i consumi privati”²²¹. La maggiore attenzione rivolta a tale settore venne, ad ogni modo, ribadita nelle conclusioni finali, ove si riconosceva l’esigenza di migliorare la formazione del personale tramite delle “scuole di servizio sociale”²²².

Sul progetto di programmazione presentato da Giolitti, il CNEL emise un parere redatto dal consigliere Coppini. Il rapporto espresse delle criticità in merito alla mancanza di precise indicazioni sul finanziamento dell’assistenza sanitaria, e sulle responsabilità attribuite alle unità sanitarie locali che avrebbero costituito il Servizio sanitario nazionale²²³. Il sostegno alla spesa per l’assistenza sociale sarebbe, invece, dovuto venire, in parte da contributi proporzionali alle retribuzioni, e in parte dallo Stato, con l’affidamento integrale dell’onere delle prestazioni per i cittadini più bisognosi alla fiscalità generale²²⁴. Mentre, per la previdenza, il CNEL proponeva l’estensione della copertura di alcune prestazioni, come la maternità e gli assegni familiari, a

²¹⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 270-271.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ *Ivi*, p. 269.

²¹⁹ *Ivi*, 271.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ *Ivi*, p. 272.

²²² *Ibidem*.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

categorie non protette, garantendo delle prestazioni pensionistiche minime ed uniformi a tutti i cittadini. Inoltre, la pensione di base, prevista anche dal Piano, sarebbe stata interamente finanziata dallo Stato²²⁵. Il consigliere Coppini concludeva la sua relazione sul progetto giolittiano constatandovi il superamento del criterio della povertà come condizione di accesso alle prestazioni sociali, la possibilità di un'ampia scelta fra più servizi per i bisogni più estesi, l'affermazione del principio di prestazione standardizzata per uno stesso bisogno e la maggior attenzione al tema della prevenzione²²⁶. Tuttavia, il CNEL, oltre a rilevare il mantenimento dell'inefficiente distribuzione di competenze fra diversi organi e ministeri, marcò, infine, la netta distinzione tra previdenza e assistenza sociale, limitando il raggio d'azione di quest'ultima ad alcune specificità e singolarità di situazioni e bisogni²²⁷.

Le proposte di riforma del sistema del welfare italiano avanzate nel Piano appaiono, dunque, particolarmente innovative ed ispirate a principi universalistici. Infatti, “per la prima volta”, come rilevò Mario Corsini, “il servizio sociale era stato posto come punto di riferimento per una radicale revisione delle strutture e delle finalità di un'organizzazione assistenziale”²²⁸, portando al superamento del principio della beneficenza a favore “di una vera e propria organizzazione dei servizi sociali”²²⁹. Una prospettiva universalistica emerge anche nei settori previdenziale e sanitario, con la progressiva estensione della copertura di tali servizi a tutta la popolazione, il miglioramento delle prestazioni, il riordino degli enti erogatori, e la previsione di standard minimi di servizio²³⁰. Inoltre, un ulteriore pregio del piano giolittiano consiste nell'integrazione fra programmazione economica e politica sociale, già contenuta nel *memorandum*²³¹, ed in linea con gli altri Paesi occidentali, la quale, se mantenuta, avrebbe garantito l'equilibrio della finanza pubblica²³².

Occorre, tuttavia, sottolineare alcuni ritardi dei programmatori. Sebbene il Piano presenti una rinnovata consapevolezza dei bisogni nati a seguito delle trasformazioni economiche, esso mostra un approccio ancora superficiale al tema dell'assistenza sociale, come si evince dall'esiguo spazio dedicatole²³³. Lo stesso Giolitti, nelle *Lettere a Marta*, opera memorialistica indirizzata alla nipote, pone scarsa attenzione al tema del welfare italiano, non interessandosi, peraltro, ad una sua comparazione con le altre esperienze europee²³⁴. Questo aspetto non può essere scisso dal fermo giudizio negativo che il Ministro socialista mantenne nei confronti della socialdemocrazia. Difatti,

²²⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 273.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ivi*, p. 279.

²³⁰ *Ivi*, pp. 276-277.

²³¹ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 77.

²³² A. Cova, *op. cit.*, p. 280.

²³³ *Ivi*, p. 269.

²³⁴ L. Cafagna, *Il socialismo dei diritti*, in *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, E. Russo (a cura di), Collana “Quaderni della Fondazione G. Brodolini”, n. 5, 2015, p. 75.

in *Un socialismo possibile*, egli afferma che “nella prospettiva socialista, la programmazione economica assume il suo pieno significato al fine della costruzione del socialismo nella democrazia, proprio come mezzo per la soluzione del problema del potere nella società industrializzata”²³⁵. Appare, dunque, evidente come il socialismo italiano, in particolare quello massimalista di Lombardi e Giolitti, non avendo celebrato una propria “Bad Godesberg”, non si fosse mai avvicinato ad un modello riformista “scandinavo”, ovvero quell’approccio ideologico mirante a ridurre le disuguaglianze proprie del capitalismo tramite una legislazione sociale²³⁶. Al contrario, il responsabile della programmazione economica, in un articolo pubblicato su “Mondoperaio” nel 1965, criticava il riformismo socialdemocratico, giudicando inadatta ai problemi dello sviluppo italiano la separazione tra l’organizzazione della produzione, affidata al regime privato, e lo stato sociale, la cui gestione sarebbe rimasta in capo al potere pubblico²³⁷. Il modello di welfare proposto dai socialisti italiani si distingue, quindi, da quello conservatore per il mercato accento sulla dimensione dei trasferimenti di reddito, come si deduce dalle speranze riposte dai programmatori nella cosiddetta politica dei redditi, volta a liberare il lavoratore dalle dinamiche di mercato²³⁸. Si rilevano, tuttavia, delle lacune nella dimensione dei servizi, ispirata ad una logica defamilizzatrice²³⁹, la quale trova poco spazio nel “riformismo rivoluzionario”, al contrario della socialdemocrazia scandinava²⁴⁰. La protezione sociale appariva, infatti, nella prospettiva del PSI, come una variabile dipendente, un veicolo per il consenso elettorale, per creare alleanze sociali con la classe media e per rinforzare il lavoro salariato²⁴¹.

La svolta universalistica prospettata in quegli anni, la quale avrebbe potuto avvicinare lo stato sociale italiano al modello scandinavo²⁴², incontrò un ostacolo all’interno degli stessi progetti di programmazione che avrebbero dovuto promuoverla. Tutte le iniziative programmatiche mantennero, infatti, la preminenza dei trasferimenti di reddito sui servizi sociali, tipica del welfare italiano²⁴³, non riuscendo, pertanto, ad intaccare la caratteristica *doppia distorsione*²⁴⁴. Tuttavia, la programmazione economica, e le riforme di politica sociale in essa contenute, dovette scontrarsi con un limite ben più restrittivo della mera debolezza interna, ossia la linea espressa dal Ministro del Tesoro Colombo e dal Presidente della Banca d’Italia Carli²⁴⁵. Essi si trovarono a rappresentare le istanze dell’elettorato democristiano, che, già in occasione delle elezioni del 1963, si era

²³⁵ F. Archibugi, *op. cit.*, p. 95.

²³⁶ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., p. 181.

²³⁷ P. Borioni, *op. cit.*, pp. 215-216.

²³⁸ Jensen, *op. cit.*, p. 152.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ivi*, p. 155.

²⁴¹ P. Borioni, *op. cit.*, p. 216.

²⁴² M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op.cit.*, p. 329.

²⁴³ U. Ascoli, *Welfare State all’Italiana. L’esperienza di questo dopoguerra*, cit., p. 92.

²⁴⁴ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, pp. 5-12.

²⁴⁵ Y. Voulgaris, *op.cit.*, p. 141.

dimostrato insofferente all'apertura a sinistra, oltre a dover affrontare il primo rallentamento della crescita economica dal dopoguerra. In particolare, la politica dei redditi proposta da Giolitti spinse il Ministro Colombo, in concomitanza con la presentazione del *memorandum*, ad inviare una lettera al Presidente Moro, nella quale si chiedeva di accantonare le “riforme di struttura” per rispondere alla crisi con delle misure anti-congiunturali²⁴⁶. Prevalse, quindi, la cosiddetta “logica dei due tempi”²⁴⁷, volta a rinviare la politica di piano ad un secondo momento, sostituendovi dei provvedimenti economici più restrittivi, attuati tramite la stretta deflazionistica decisa dalla Banca d'Italia a partire dal secondo semestre del 1963²⁴⁸.

Con l'insediamento del secondo Governo guidato da Moro, nel luglio 1964, Giolitti venne sostituito al Ministero del Bilancio dal compagno di partito Giovanni Pieraccini, il quale condusse all'approvazione parlamentare del Piano (Legge n. 685 del 27 luglio 1967), senza sostanziali modifiche, registrando l'astensione dei comunisti e dei socialisti militanti nella CGIL²⁴⁹. Tale programma, tuttavia, non divenne mai operativo, scontando l'involuzione conservatrice del centrosinistra e la vittoria della linea Colombo-Carli²⁵⁰. Nondimeno, le proposte di riforma in esso contenute, in particolare quelle riguardanti il sistema di protezione sociale, rappresentarono le basi teoriche della successiva evoluzione del welfare, legata all'azione di due ministri socialisti: Giacomo Brodolini, padre dello Statuto dei Lavoratori, e Luigi Mariotti, autore della riforma ospedaliera del 1968, presupposto dell'istituzione, dieci anni dopo, del Servizio Sanitario Nazionale²⁵¹.

²⁴⁶ Y. Voulgaris, *op.cit.*, p. 143.

²⁴⁷ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi*, cit., p. 172.

²⁴⁸ Y. Voulgaris, *op.cit.*, p. 139.

²⁴⁹ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 232.

²⁵⁰ Y. Voulgaris, *op.cit.*, p. 137.

²⁵¹ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 78.

CAPITOLO III

Le opposizioni al centrosinistra

3.1. La congiuntura e la linea Carli

La politica di piano, ancora in fase di elaborazione, si trovò nella necessità di fronteggiare la prima fase recessiva dell'economia italiana dal dopoguerra, che fece la sua comparsa nel biennio 1963-1964. Le ricette formulate prima dalla Banca d'Italia, ed in seguito dal Governo, affossarono la programmazione economica e, con essa, il progetto di riforma globale del welfare.

Il modello di sviluppo economico adottato dal centrismo rimase pressoché immutato fino agli anni 1960-62, quando le lotte rivendicative ed i mutamenti sociali ne causarono lo smottamento²⁵². In particolare, il mercato del lavoro risultava ancora dominato dai compratori, ovvero dalle imprese, in quanto l'offerta di manodopera era sostanzialmente illimitata, consentendo loro di fissare liberamente il salario, beneficiando della debolezza del sindacato²⁵³. La massa dei disoccupati era alimentata dai flussi migratori provenienti dal Mezzogiorno che, come si può ancora rilevare nello Schema Vanoni, il legislatore riteneva potessero garantire un'efficiente distribuzione della forza lavoro, legata alla produttività delle singole regioni²⁵⁴. Si confermava, inoltre, una bassa propensione al consumo, depressa da un meccanismo di distribuzione delle ricchezze che favoriva i percettori di reddito da capitale, penalizzando i lavoratori²⁵⁵. Data la debolezza del mercato interno, il sistema produttivo destinava il commercio dei beni verso le piazze estere, grazie soprattutto ai prezzi competitivi, sostenuti da una contenuta dinamica salariale²⁵⁶. Un ulteriore fattore di criticità del modello di sviluppo centrista è da ricondurre al sistema bancario, che presentava delle modalità di finanziamento inadeguate alle esigenze delle nuove industrie. Infatti, mancando gli istituti di credito specializzati, le banche detenevano il monopolio dei finanziamenti destinati ai settori produttivi, i quali si concretizzavano in prestiti a breve termine, essendo alle banche interdetta la concessione di crediti a lunga durata²⁵⁷.

La dipendenza del sistema produttivo dalle esportazioni e la presenza di un ordinamento creditizio obsoleto aggravarono le conseguenze della congiuntura economica negativa, iniziata nel 1963. I significativi aumenti dei salari operai registrati nel primo biennio degli anni Sessanta, a seguito delle crescenti rivendicazioni sindacali²⁵⁸, comportarono un notevole rialzo dei prezzi,

²⁵² Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 138.

²⁵³ M. Finioia, *La recessione economica (1964-1965)*, "Il parlamento italiano", n. 19, Nuova Cei, Milano, 1991, pp. 186-187.

²⁵⁴ L. Fezzi, *op. cit.*, p. 362.

²⁵⁵ M. Finioia, *op. cit.*, pp. 187-188.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ivi*, pp. 190-191.

²⁵⁸ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 138.

condizionando negativamente le esportazioni. L'inflazione, dunque, metteva a rischio l'assetto tradizionale del modello di sviluppo fino ad allora adottato, riducendo, di conseguenza, gli investimenti in quei settori produttivi dipendenti dalla domanda estera²⁵⁹.

La combinazione recessiva, generata dall'inflazione e dal deficit nella bilancia dei pagamenti, si verificò in un momento di vuoto governativo. Infatti, a seguito delle elezioni tenutesi nell'aprile del 1963, la formula del centrosinistra subì una battuta d'arresto, portando alla nomina di un governo "di tregua", presieduto dall'on. Leone²⁶⁰. L'esecutivo non si trovava, pertanto, nella condizione di poter assumere delle misure fiscali restrittive, volte ad arginare la spirale inflattiva con un metodo più selettivo e temperato²⁶¹. Acquistò, invece, un ruolo di guida politica la Banca d'Italia, diretta dal governatore Guido Carli. Egli attribuiva alla Banca centrale un ruolo di "arbitro esterno e puramente tecnico", garante degli equilibri economici, e contrappeso alla presenza socialista nell'esecutivo²⁶². Nel primo semestre del 1963 Carli incoraggiò le prospettive di crescita del sistema produttivo, consentendo un'espansione del credito, sostenuta dall'indebitamento delle banche con l'estero²⁶³. Tuttavia, nella seconda metà dell'anno, a seguito dell'inasprimento della crisi inflattiva e della conseguente riduzione delle esportazioni, il governatore decise di limitare la capacità di indebitamento delle banche commerciali, deprimendo così la dinamica monetaria espansiva che questa pratica aveva alimentato²⁶⁴. Ciononostante, il mancato raggiungimento dei risultati sperati condusse ad una seconda stretta creditizia nel 1964, più rigorosa della precedente. Mentre l'inflazione si arrestava per effetto di tali misure, lo squilibrio nella bilancia dei pagamenti si aggravò a causa della fuga dei capitali, stimolata soprattutto dal clima di sfiducia della classe imprenditoriale generato dall'ingresso del PSI nel governo²⁶⁵.

Finalmente, nel marzo 1964, il nuovo esecutivo presieduto da Moro affiancò alla strategia monetaria di Carli una politica fiscale restrittiva, intervenendo nei settori dei combustibili, delle automobili e delle vendite rateali²⁶⁶. Tuttavia, il ritardo dell'azione governativa in campo fiscale rese la stretta monetaria più severa, essendo stata quest'ultima l'unico argine alla crisi inflattiva²⁶⁷. Evidentemente, l'interpretazione avanzata dal governatore della Banca d'Italia individuava nei sensibili aumenti salariali una condizione strutturale della congiuntura economica, proponendo nella Relazione annuale del 30 maggio 1964 il blocco degli accordi salariali²⁶⁸. Tale proposta emerse

²⁵⁹ M. Finioia, *op. cit.*, p. 197.

²⁶⁰ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 139-140.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ M. Finioia, *op. cit.*, p. 197.

²⁶⁴ *Ivi*, p. 198.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 199.

²⁶⁶ *Ivi*, p. 200.

²⁶⁷ *Ivi*, p. 203.

²⁶⁸ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 143.

pochi giorni dopo la pubblicazione della contestata lettera dell'allora ministro del Tesoro Colombo, indirizzata al Presidente Moro, con la quale egli criticava aspramente le riforme "di struttura" avanzate dai socialisti, come il decentramento regionale e la legge urbanistica, contrapponendosi alla ricetta giolittiana contenuta nel *memorandum* del 26 maggio²⁶⁹.

Una politica reflattiva venne, invece, intrapresa a partire dal 1965, senza tuttavia contemplare un aumento consistente degli investimenti e dei salari, mantenendo un regime di dipendenza dalla domanda estera ed estese potenzialità produttive inoperose²⁷⁰. Il superamento di tali equilibri si verificò solo a seguito delle contestazioni sociali del 1969, rafforzando il movimento sindacale²⁷¹.

La strategia monetaria di Carli, dunque, si proponeva di ristabilire quegli equilibri economici modificati dal "boom" e dalle rivendicazioni salariali dei primi anni Sessanta. Sulla linea del governatore della Banca d'Italia conversero le forze conservatrici, a partire dai dorotei, i quali rafforzarono la loro egemonia nel partito cattolico alleandosi con la destra di Scelba²⁷². La politica di piano, incluse le proposte universalistiche di riforma della protezione sociale in essa contenute, soccombette alla cosiddetta "logica dei due tempi", la quale, rinviando la programmazione economica, riconosceva la priorità assoluta alle misure anti-congiunturali²⁷³. La stretta creditizia fu, quindi, nel vuoto politico precedente la nascita del Gabinetto Moro, la prima offensiva volta a ricondurre il centrosinistra alla continuità con il centrismo²⁷⁴.

3.2. I dorotei e la "logica dei due tempi"

Il centrosinistra incontrò notevoli resistenze politiche, soprattutto nella Democrazia Cristiana, le cui dinamiche interne si proiettavano sulle istituzioni, condizionandone gli assetti. Tale ostilità traeva la propria origine non solo dal rapporto della DC con i gruppi sociali che la sostenevano, ma anche dal ruolo che il partito cattolico ricopriva negli equilibri del sistema politico²⁷⁵.

Se il congresso democristiano del gennaio '62 aveva sancito l'apertura al PSI, i dorotei e le correnti di destra imposero, come contrappeso istituzionale al governo, un proprio uomo alla Presidenza della Repubblica. Il 6 maggio dello stesso anno, le forze conservatrici della DC assieme a liberali, monarchici e missini, elessero Antonio Segni, a garanzia di una transizione moderata

²⁶⁹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 143.

²⁷⁰ Ivi, pp. 144-146.

²⁷¹ Ivi, p. 148.

²⁷² Ivi, p. 209.

²⁷³ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi*, cit., p. 172.

²⁷⁴ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 144.

²⁷⁵ Ivi, p. 183.

verso il centrosinistra²⁷⁶. Lo stesso Moro, durante il Consiglio nazionale di luglio, affermò come l'elezione dello statista sardo fosse intesa a "rassicurare, in una prova impegnativa come questa, l'opinione pubblica circa l'intangibilità di taluni principi e valori e la sempre determinante presenza della DC"²⁷⁷. La dinamica frammentaria del partito cattolico si ripercosse, inoltre, sul percorso di riforme iscritto nell'accordo con i socialisti, spingendo il segretario ad un'opera di costante mediazione tra le anime interne. Con la nazionalizzazione delle industrie elettriche la DC raggiunse il limite estremo del riformismo tollerabile dalla sua base elettorale, scontrandosi con alcuni gruppi sociali a suo sostegno. Pertanto, quando nell'autunno del 1962 si pose il tema dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la destra del partito chiese rassicurazioni agli alleati, subordinando il loro consenso alla rottura dell'alleanza socialcomunista nelle nascenti giunte locali, rendendole omogenee alla maggioranza governativa²⁷⁸. Tuttavia, Nenni propose, in cambio dell'omologazione delle coalizioni regionali con quella nazionale, un patto di legislatura a tutti i partiti del centrosinistra, includendovi la creazione delle Regioni. I democristiani non erano, però, disposti ad accettare la proposta del segretario socialista, rinviando a dopo le elezioni, tramite una decisione del Consiglio nazionale del 10 novembre, l'istituzione dell'ordinamento regionale²⁷⁹.

Le elezioni del 28 aprile 1963 registrarono un arretramento delle forze di centrosinistra, le quali scesero complessivamente dal 62,5% al 59,6%. Il calo più marcato riguardò la Democrazia Cristiana, attestandosi al 38,3%, con quattro punti percentuali in meno rispetto alla precedente tornata elettorale. Una crescita sensibile fu quella dell'elettorato comunista, il quale raggiunse il 25,3% dei voti, conquistando poco meno di tre punti. Tuttavia, la lista che attrasse maggiormente i consensi in uscita dalla DC fu quella del Partito liberale, raddoppiando il risultato del 1958, con il 7%. Nel complesso, i risultati dell'aprile '63 mostrarono come la nuova coalizione governativa anziché stimolare una dinamica centripeta, aveva sostenuto delle tendenze centrifughe verso la destra e la sinistra dello schieramento politico²⁸⁰. Il colpo di freno imposto dai settori moderati del partito cattolico non sembrò, quindi, tranquillizzare l'elettorato conservatore²⁸¹, restando una divergenza d'analisi tra la sinistra DC, la quale criticava la ritrosia della destra e dei dorotei nel sostenere il processo riformista, e la maggioranza del partito che, al contrario, giudicava le riforme di inizio decennio troppo avanzate²⁸². Complessivamente, la perdita dei consensi cattolici a destra verso il PLI e l'ascesa del PCI, rafforzarono le pressioni delle forze conservatrici sul centrosinistra,

²⁷⁶ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 185-186.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ *Ivi*, pp. 187-188.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ivi*, p. 189.

²⁸¹ P. Mattera, *Moro e il PSI*, cit., p. 183.

²⁸² Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 190.

in particolare dei dorotei, i quali consolidarono la propria funzione di guida della Democrazia Cristiana²⁸³.

Superato lo stallo politico sorto con la “notte di San Gregorio”, la nascita del primo governo di “centrosinistra organico” fu messa a repentaglio dall’opposizione della corrente del “centrismo popolare”, guidata dall’on. Scelba. La destra democristiana, che comprendeva una trentina di deputati, minacciò di non votare la fiducia al nascente Gabinetto Moro, in quanto riteneva che il rapporto che il PSI intendeva avere con i comunisti non fosse ancora stato definitivamente chiarito²⁸⁴. Si rese, pertanto, necessario un intervento da parte della gerarchia ecclesiastica che, con un articolo pubblicato su “L’Osservatore Romano” il 15 dicembre, richiamò i cattolici all’unità, ribadendo come “ogni indebolimento del partito cui va il suffragio dei cattolici italiani rafforza, non indebolisce gli avversari dell’ordine democratico. [...] l’alternativa è unica: o uniti o sconfitti”²⁸⁵. L’ingerenza d’Oltretevere confermò il ruolo di garante dell’unità del partito-Stato ricoperto dalla Chiesa, baluardo dell’anticomunismo²⁸⁶. Non godeva, invece, del supporto di una forza unificatrice esterna il PSI, il quale dovette affrontare la sfida interna al centrosinistra con 38 parlamentari in meno a causa della scissione dei socialproletari, indebolendone l’influenza²⁸⁷.

Con il definitivo ingresso dei socialisti al governo i dorotei pretesero un nuovo contrappeso politico, stavolta all’interno del partito, che garantisse la normalizzazione della prospettiva riformista della coalizione²⁸⁸. Il 24 gennaio 1964 il Consiglio nazionale democristiano elesse il doroteo Mariano Rumor alla carica di segretario, sostituendo il dimissionario Moro. Questa operazione, oltre a prevenire un’eventuale concentrazione di potere nelle mani della stessa persona, sanciva uno spostamento verso destra del partito cattolico. Infatti, l’elezione del nuovo segretario ottenne l’appoggio di Fanfani, il quale procedette ad un avvicinamento verso la corrente maggioritaria del partito²⁸⁹, confermato in un suo intervento alla Camera, il 16 aprile, nel quale contestò l’irreversibilità del centrosinistra²⁹⁰.

Lo spostamento su posizioni più conservatrici intrapreso dalla Democrazia Cristiana emerse, in maniera evidente, nel duro scontro verificatosi tra il Ministro del Tesoro Colombo ed il titolare del dicastero del Bilancio Giolitti, in merito alla programmazione economica²⁹¹. La presentazione alla Camera, il 26 maggio 1964, del cosiddetto *memorandum*, nel quale il Ministro Giolitti proponeva ai sindacati uno scambio politico inteso a ripagare il contenimento deflazionistico della

²⁸³ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 191.

²⁸⁴ Ivi, pp. 195-196.

²⁸⁵ Ibidem.

²⁸⁶ Ibidem.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ F. Perfetti, *L’Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., pp. 17-18.

²⁸⁹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 196.

²⁹⁰ F. Perfetti, *L’Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., pp. 17-18.

²⁹¹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 138.

dinamica salariale con una politica dei redditi più generosa sul medio periodo, assieme all'impegno di costruire un moderno sistema di protezione sociale²⁹², contribuì alla polarizzazione dei rapporti tra i due principali alleati di governo²⁹³. L'offensiva dorotea prese forma tramite la pubblicazione su "Il Messaggero", il giorno successivo alla presentazione del progetto giolittiano, di una lettera confidenziale che Colombo inviò al Presidente del Consiglio. In essa il ministro esponeva la cosiddetta "logica dei due tempi", la quale dava priorità assoluta alle misure di contrasto alla congiuntura economica, intese a "stabilizzare l'economia ad ogni costo con limitazioni creditizie e misure fiscali, senza sottovalutare i pericoli della recessione e della disoccupazione"²⁹⁴. In seguito, egli identificava nella "politica dogmatica di riforme strutturali" proposta dai socialisti, come l'istituzione delle Regioni e la legge urbanistica, un "pericolo mortale che corre non solo per l'economia, ma anche per la democrazia"²⁹⁵. Appare, dunque, evidente l'allineamento del responsabile del Tesoro con la strategia intrapresa l'anno precedente dal governatore della Banca d'Italia, finalizzato al ripristino del modello di sviluppo centrista, tanto da spingere Nenni, nei suoi diari, ad affermare che "non di linea Colombo si dovrebbe parlare, ma di linea Carli"²⁹⁶.

Tale slittamento verso destra del partito cattolico si accentuò a seguito della caduta del primo Governo Moro. La formula dell'apertura a sinistra, che era vacillata su di un provvedimento volto ad estendere i finanziamenti destinati alle scuole private, venne confermata dal Consiglio nazionale della DC del 30 giugno, chiedendo, tuttavia, agli alleati un ridimensionamento delle riforme previste²⁹⁷. In particolare, il segretario Rumor accusò la corrente lombardiana di voler stravolgere la funzione politica della coalizione, interpretando "il centrosinistra come un fatto strumentale in vista di una società socialista, obiettivo che, ovviamente, non poteva essere e non era della coalizione"²⁹⁸. Alla richiesta di moderazione dell'offerta riformatrice avanzata dai dorotei, la componente socialista guidata da Lombardi rispose con un rinvio delle trattative per la formazione del nuovo esecutivo, disposto il 13 luglio dal Comitato centrale del PSI²⁹⁹.

L'eventualità di un radicale spostamento verso destra a seguito del fallimento dei negoziati tra gli alleati di centrosinistra, portò all'attivazione delle strutture del cosiddetto "Stato duale". Con questa definizione, fornita dal politologo Alan Wolfe alla fine degli anni Settanta, si identifica il risultato di quel processo di duplicazione delle strutture dello Stato, il quale trasferisce gli obiettivi

²⁹² M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 77.

²⁹³ F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 18.

²⁹⁴ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 143.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ P. Nenni, *Gli anni del centrosinistra. Diari 1957-1966*, SugarCo Edizioni, Milano, 1982, p. 360.

²⁹⁷ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 198.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ *Ivi*, p. 199.

di lotta tipici dello schieramento internazionale nella dinamica politica interna³⁰⁰. Nello specifico, l'appartenenza al Patto atlantico imponeva ai Paesi aderenti un "quadro di condizionalità" all'interno del quale la politica nazionale poteva agire liberamente³⁰¹. Qualora tali vincoli dovessero essere stati messi in discussione da tensioni interne, si prevedeva l'intervento di corpi estranei alla legalità costituzionale, volto a ristabilire un quadro di lealtà nei confronti dell'alleanza militare. In Italia, tra giugno e luglio del 1964, le strutture parallele dello "Stato duale" assunsero le vesti dell'allora Comandante dell'Arma dei Carabinieri Giovanni De Lorenzo, il quale, come risulta dal resoconto dell'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare presieduta dal senatore Alessi, "al di fuori di ordini o direttive o di semplici sollecitazioni provenienti dall'autorità politica e senza nemmeno darne loro notizia, ideò e promosse l'elaborazione di piani straordinari [...] nella previsione che l'impossibilità di ricostruire un governo di centro-sinistra avrebbe portato ad un brusco mutamento di indirizzo politico tale da creare gravi tensioni e contrasti determinando una situazione di emergenza speciale"³⁰². Il celebre "Piano Solo" elaborato dal generale De Lorenzo, in accordo con il Capo di Stato Maggiore della Difesa, gen. Rossi, e con i Capi di Stato Maggiore delle altre Armi, prevedeva l'arresto e la deportazione in Sardegna di esponenti politici della sinistra inclusi nelle "Liste di enucleandi", compilate dai servizi segreti militari (SIFAR) di cui De Lorenzo fu a capo fino al 1962³⁰³.

Tale Piano, pur non vedendo mai la luce, condizionò gli equilibri politici del Paese. La disponibilità del Presidente Segni ad incaricare un esecutivo sostenuto dalle destre, oltre ai suoi ripetuti incontri con il Comandante dell'Arma dei Carabinieri, diede corpo ai timori golpisti³⁰⁴. Il "tintinnar di sciabole" evocato da Nenni spinse il PSI a sostenere il secondo esecutivo guidato da Moro. La corrente socialista di Lombardi e quella democristiana di Fanfani si astennero nel voto di fiducia³⁰⁵. Il 26 luglio il segretario socialista scriveva su "l'Avanti!": "La sola alternativa che si è delineata nel vuoto di potere conseguente a una rinuncia del centro-sinistra è stata quella di un governo di emergenza [...] che nella realtà del Paese sarebbe stato il governo delle destre, con un contenuto fascistico-agrario-industriale, nei cui confronti il ricordo del luglio 1960 sarebbe impallidito"³⁰⁶. Occorre però precisare che, sebbene la minaccia del ricorso al metodo golpista sia stata determinante per convincere il PSI dell'irreversibilità della cornice centrista³⁰⁷, essa non ebbe

³⁰⁰ G. Vacca, "Introduzione. Per la storia del centro-sinistra", in *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, Y. Voulgaris, Carocci, Roma, 1998, p. XXXVI.

³⁰¹ Ibidem.

³⁰² G. Tamburrano, *Il centro-sinistra organico*, cit., p. 74.

³⁰³ Ivi, p. 75.

³⁰⁴ Ivi, pp. 76-77.

³⁰⁵ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 200.

³⁰⁶ Ibidem.

³⁰⁷ Ivi, p. 201.

un ruolo dirimente nella “parabola politica” del centrosinistra, in quanto il programma riformatore era già stato colpito e moderato dall’azione delle forze conservatrici interne alla coalizione³⁰⁸.

Con l’insediamento del Governo Moro II i dorotei accrebbero la loro influenza sull’esecutivo, ottenendo l’estromissione dei ministri più “radicali”, come l’on. Giolitti, sostenitori della politica di piano. Tuttavia, l’elezione del nuovo Capo dello Stato, a seguito delle dimissioni di Segni, colpito da una trombosi cerebrale, registrò la vittoria di una maggioranza diversa da quella governativa, includente i comunisti. Gli alleati minori del centrosinistra erano determinati ad eleggere un Presidente non democristiano, mentre la DC risultava divisa tra le candidature di Fanfani, sostenuto dai dorotei, e Pastore, sostenuto dalla corrente sindacalista. L’intervento del Vaticano, inteso a convincere lo statista aretino al ritiro, non ottenne i risultati sperati. Il 7 agosto 1964, Giuseppe Saragat venne eletto Presidente della Repubblica con i voti di PSI, PRI e PSDI, oltre al sostegno determinante dei comunisti³⁰⁹. Per la maggioranza del partito cattolico, al motivo di preoccupazione dovuto al venir meno di un importante contrappeso istituzionale alla formula del centrosinistra, si aggiunse il timore per la formazione di un partito socialista unificato, resa possibile dalla scissione dei massimalisti del PSIUP, oltre che dall’elezione di Saragat al Quirinale e dalla nomina di Nenni alla Vicepresidenza del Consiglio, accantonando la competizione tra i due storici rivali³¹⁰. Il socialismo italiano avrebbe così acquistato maggior potere contrattuale nei confronti dell’alleato democristiano, minacciandone lo stesso ruolo egemonico di governo. Riemergeva, infatti, la prospettiva di un “polo laico-socialista” che, sul lungo periodo, sarebbe potuto divenire competitivo ed alternativo alla DC³¹¹.

La disponibilità dei due partiti socialisti all’unificazione, espressa nei congressi tenutisi a cavallo tra il 1965 e il 1966³¹², consentirono ai laici del centrosinistra di procedere alla verifica dell’attuazione del programma di governo, adoperata tramite la messa in minoranza dell’esecutivo, il 20 gennaio alla Camera, a causa del voto contrario di alcuni democristiani in merito all’istituzione della scuola materna statale³¹³. Le inquietudini che tormentavano il partito cattolico furono schiettamente riferite dal doroteo Flaminio Piccoli in un’intervista a “l’Espresso”: “C’è stato il Concilio ecumenico e ci sarà l’unificazione socialista [...]. Il Vaticano ci lascia, il Quirinale ci incalza. Come reagire a tutto questo?”³¹⁴. Il dirigente democristiano proponeva, dunque, il rafforzamento dell’unità dei cattolici al fine di conservare l’egemonia nella coalizione di maggioranza: “Stringiamo le file, portiamo al governo tutti i nostri uomini migliori, respingendo

³⁰⁸ G. Vacca, *op. cit.*, p. XXXIV.

³⁰⁹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 203.

³¹⁰ P. Mattera, *Storia del PSI*, cit., pp. 187-188.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ G. Tamburrano, *Il centro-sinistra organico*, cit., p. 80.

³¹⁴ *Ibidem*.

ogni richiesta di discriminazione, riprendiamo con forza il controllo del centro-sinistra”³¹⁵. La corrente maggioritaria della Democrazia Cristiana aveva, quindi, la necessità di incontrare una nuova sponda interna sulla quale fare affidamento per consolidare l’unità del partito. Questa opportunità venne offerta dalla corrente di Scelba che, per suggellare l’operazione unitaria, fece il suo ingresso nella Direzione del partito, con il voto favorevole del Consiglio nazionale del 10 febbraio 1965³¹⁶. Inoltre, la crisi del secondo Gabinetto Moro, messo in minoranza dagli stessi cattolici conservatori, consentì a questi ultimi di provocare l’ingresso della componente di destra nell’esecutivo, mancando tuttavia l’obiettivo di sostituire Moro con Rumor, grazie alla resistenza degli alleati di governo e del Quirinale³¹⁷.

Il nuovo assetto interno al partito cattolico venne ratificato dal X Congresso tenutosi a Milano, il 23 novembre 1967, stravolgendo gli equilibri maturati durante l’assise napoletana del 1962. La maggioranza, costituita da dorotei, fanfaniani, morotei e “centristi popolari”, ottenne il 64,2% dei consensi dei delegati. La sinistra risultò, invece, minoritaria, con il 23,8% dei voti e, affiancata dalla corrente intermedia ai due schieramenti guidata da Taviani (12%), venne relegata all’opposizione³¹⁸. Il partito-Stato si trovò nella necessità di mantenere l’unità interna, in quanto la mancanza di alternative di governo, dovuta alla *conventio ad excludendum*, generava una sorta di reazione automatica che, quando il ruolo egemonico del partito veniva minacciato, reprimeva le divergenze interne³¹⁹.

La vittima principale del nuovo assetto politico interno alla DC fu la programmazione economica. Il Piano Pieraccini, pur essendo stato approvato nel luglio 1967 senza sostanziali modifiche rispetto al progetto giolittiano³²⁰, rimase lettera morta. Il disegno organico di riforme si infranse contro gli interessi corporativi che, sia in Parlamento che in Consiglio dei Ministri, ne provocarono la sconfitta³²¹. Lo stesso Nenni, in una seduta di Gabinetto, rinfacciava ai colleghi democristiani che “il piano senza riforme non è niente. Bisognerà chiarire definitivamente se siamo in grado di portare avanti gli impegni che abbiamo assunto. Se non lo siamo, andiamocene”³²². Alle richieste incalzanti del segretario socialista Moro rispondeva con il rinvio, in ossequio alla “logica dei tempi”, affermando seraficamente: “Miracoli non ne faccio”³²³.

³¹⁵ G. Tamburrano, *Il centro-sinistra organico*, cit., p. 80.

³¹⁶ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 209-210.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ A. Ricciardi, *op. cit.*, p. 232.

³²¹ P. Mattera, *Moro e il PSI*, cit., p. 189.

³²² *Ivi*, p. 184.

³²³ *Ivi*, p. 185.

La legislazione che ne seguì fu caratterizzata da “interventi spesso di natura parziale e talvolta palesemente occasionale”³²⁴. Il trionfo dell’incrementalismo e delle prerogative corporative ricondusse il centrosinistra nella cornice centrista. A prevalere fu, dunque, la prospettiva indicata dal partito cattolico, ed in particolare dalla corrente dorotea, che “intese la svolta come un rinnovamento esteriore nella continuità della linea democristiana”³²⁵. Vi è addirittura chi, come il saggista Domenico Bartoli, giunge ad affermare che “tra centro e centrosinistra le somiglianze sono assai più numerose delle diversità, [...] specialmente tra il ’64 e il ’68. [Infatti] immutato è il perno del governo. [...] Quasi immutati lo stile, il clima, il modo di fare le cose (o di non farle)”, arrivando a paragonare la moderna apertura a sinistra alla rivoluzione parlamentare del 1876³²⁶.

Tuttavia, le proposte contenute nel Piano Giolitti-Pieraccini costituirono le fondamenta teoriche sulle quali si eressero le principali riforme che, nel decennio seguente, costruirono il moderno sistema di welfare italiano³²⁷. Se al termine della IV legislatura il centrosinistra ottenne scarsi risultati, spingendo il “Corriere della Sera” a definirla “una misera conclusione”³²⁸, l’iniziativa riformista conobbe nuovi successi, grazie soprattutto all’opera del Ministro socialista del Lavoro Giacomo Brodolini, artefice dell’abolizione delle gabbie salariali e della ristrutturazione del sistema pensionistico, nonché padre dello Statuto dei Lavoratori³²⁹. Il centrosinistra costituì, quindi, una *cornice permissiva*, all’interno della quale, nel clima protetto della democrazia rappresentativa, maturarono le formulazioni teoriche e, in seguito, le conseguenti, seppur parziali, attuazioni politiche di un moderno stato sociale³³⁰.

3.3. I comunisti e il centrosinistra

Il rapporto tra il Partito comunista e la coalizione di centrosinistra fu contraddistinto da una costante ambiguità, dovuta alla lentezza che il PCI scontava, rispetto ai tempi della politica, a causa del suo rigido substrato dottrinale e dell’arretratezza in merito ai temi economici³³¹. Tale ritardo emerse con chiarezza dall’analisi che i comunisti elaborarono alle soglie del boom economico, paventando, sorprendentemente, un’imminente spirale recessiva³³². Il partito fu, quindi, colto impreparato dalle grandi trasformazioni verificatesi in quegli anni, vivendo questa svolta in uno

³²⁴ P. Mattera, *Moro e il PSI*, cit., p. 189.

³²⁵ G. Tamburrano, “Il P.S.I. e il centro-sinistra”, in Arfè et al., *Lezioni di storia del Partito socialista italiano: 1892-1975*, Cooperativa editrice universitaria, Firenze, 1976, p. 180.

³²⁶ F. Perfetti, *L’Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 18.

³²⁷ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 78.

³²⁸ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 201.

³²⁹ G. Tamburrano, “Prefazione”, in *Gli anni del centrosinistra. Diari 1957-1966*, P. Nenni, SugarCo Edizioni, Milano, 1982, p. X.

³³⁰ M. Carabba, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, cit., p. 78.

³³¹ M. Marzillo, *L’opposizione bloccata. PCI e centro-sinistra (1960-1968)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), 2012, p. 12.

³³² Ivi, p. 18.

stato di incertezza, alimentato dallo scontro interno tra radicalismo e riformismo, “vera e irrisolvibile doppiezza” del PCI, rappresentata dal conflitto tra la corrente di Ingrao e quella di Amendola³³³. Se in un primo momento il partito di Togliatti sembrò accogliere positivamente l’abbandono del centrismo, esso maturò, in seguito, una strategia di opposizione frontale alla coalizione governativa quando i nuovi equilibri politici confermarono la *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI, deresponsabilizzando l’opposizione comunista. Infatti, la consapevolezza di non poter accedere al governo, spinse i comunisti ad adottare una strategia competitiva a rialzo nei confronti della DC nel campo della spesa pubblica, ed in particolare della protezione sociale, tesa a promettere ad alcune categorie di elettori benefici più generosi e a basso costo, in cambio del loro sostegno alle urne³³⁴. Tale “politica di scavalco”³³⁵, così definita da Sartori, alimentò la dinamica del “pluralismo polarizzato” e, insieme alla tendenza fortemente lavorista della sinistra comunista³³⁶, volta a mantenere un solido legame tra le prestazioni sociali e lo status di lavoratore, allontanò la prospettiva di una trasformazione in senso universalistico del welfare, contribuendo al consolidamento di un profilo *particolaristico-clientelare*³³⁷.

Nel periodo di transizione fra il centrismo e l’“apertura a sinistra”, i gruppi parlamentari comunisti avanzarono una serie di proposte volte a rilanciare in senso universalistico le politiche previdenziali. La più significativa fu quella presentata alla Camera il 3 giugno 1954 dalla compagine sindacale, di cui primo firmatario era l’on. Di Vittorio³³⁸. Tale documento prevedeva la concessione di un assegno vitalizio di 3.000 lire mensili, destinato a tutti gli ultrasessantacinquenni sprovvisti di pensione, il cui onere sarebbe gravato sulla fiscalità statale³³⁹. Lo slancio universalistico del PCI in quegli anni, seguito alle coeve riforme del welfare inglesi e scandinave, corrispose ad una cauta apertura del Partito comunista verso il centrosinistra. Difatti, durante il IX Congresso del partito, tenutosi a Roma dal 30 gennaio al 4 febbraio 1960, Togliatti comunicò l’intenzione di avviare una collaborazione, seppur indiretta, con le forze cattoliche progressive, al fine di approvare alcune “riforme di struttura” che, “nella piena legalità costituzionale”, avrebbero potuto “realizzare uno sviluppo democratico dell’economia e della vita politica del Paese”, dichiarandosi perfino pronto ad appoggiare un governo di centrosinistra, pur nella consapevolezza della pregiudiziale anticomunista³⁴⁰. Il PCI, infatti, temendo l’isolamento politico, si pose alla ricerca di nuovi legami con le forze progressiste del centrosinistra, tentando di superare i rigidi

³³³ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 18.

³³⁴ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, p. 328.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ivi*, p. 327.

³³⁷ F. Bonini, *op. cit.*, p. 260.

³³⁸ *Ivi*, p. 261.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ M. Marzillo, *op. cit.*, pp. 27-31.

schematismi dottrinari che ne rendevano l'azione inconcludente, come il segretario espresse, con rammarico, a Nenni, che annotò la frase del Migliore nei suoi diari: “Tu fai politica, noi ancora agitazione e propaganda”³⁴¹.

A riprova della tensione universalistica del PCI si pose la VI tesi del congresso romano, la quale rivendicava la costruzione di “un moderno sistema di sicurezza sociale”³⁴². Per il raggiungimento di tale scopo il Partito comunista proponeva il passaggio degli oneri della sicurezza sociale dal sistema contributivo a quello fiscale, svincolando la prestazione sociale dal “contributo”, rendendola un diritto di tutti i cittadini, di cui lo Stato si sarebbe fatto carico. Si illustrava, inoltre, la proposta di istituire un servizio sanitario nazionale con copertura universale e un sistema pensionistico più esteso, assieme ad un miglioramento di tutte le prestazioni monetarie previdenziali. Infine, si voleva liberare l'assistenza sociale dall'impostazione clericale della beneficenza, centralizzando il sistema dei finanziamenti, e affidando agli enti locali il compito distributivo dei servizi³⁴³.

Sulla stessa linea si pose il progetto di legge presentato alla Camera dall'on. Novella, segretario generale della CGIL, il 26 luglio 1960. Il punto di riferimento restava la Commissione D'Aragona³⁴⁴, istituita presso il Ministero del Lavoro nel 1947, con il fine di elaborare una riforma complessiva del sistema di assicurazioni sociali, sotto l'influenza del celebre piano Beveridge³⁴⁵. La proposta Novella intendeva “giungere ad un organico ordinamento della protezione sociale, in cui [fosse] chiaramente acquisita, da parte di ogni lavoratore e di ogni cittadino, la certezza e l'inalienabilità del diritto alla sicurezza sociale”, la quale avrebbe compreso una protezione sanitaria universale, una “protezione monetaria” per i lavoratori e, per gli altri cittadini, a seconda dei casi, una pensione di vecchiaia, invalidità e per orfani minorenni³⁴⁶.

La strategia del Partito comunista durante il centrosinistra delle “convergenze parallele” era ispirata ad una sorta di “politica elastica”³⁴⁷, portando il PCI a maturare un rapporto ambivalente con la maggioranza. Tuttavia, Togliatti cercò, tramite un intervento in Comitato centrale nel dicembre 1961, di fornire un'interpretazione univoca del nuovo ibrido governativo da parte del PCI, accogliendolo come un terreno più avanzato nella battaglia per le riforme, opponendosi al giudizio critico della composita minoranza guidata da Ingrao³⁴⁸. In merito al voto di fiducia al Gabinetto Fanfani IV, il PCI, dopo essersi consultato con il gruppo socialista, decise di esprimere il proprio

³⁴¹ P. Nenni, *op. cit.*, p. 132.

³⁴² F. Bonini, *op. cit.*, p. 262.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, pp. 98-99.

³⁴⁶ F. Bonini, *op. cit.*, p. 263.

³⁴⁷ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 74.

³⁴⁸ *Ivi*, p. 77.

voto contrario, sebbene avesse l'intenzione, dichiarata dal segretario comunista in un suo intervento alla Camera il 5 marzo 1962, di costituire un'opposizione "di tipo particolare", assicurando il proprio sostegno alle iniziative ritenute utili, sebbene esse costituissero "solo un avvicinamento parziale [...] a quella svolta" necessaria "per lo sviluppo della [...] democrazia"³⁴⁹, e mantenendo "un collegamento con la posizione del Partito socialista italiano"³⁵⁰. A ragione Nenni definì il discorso di Togliatti un esempio di "possibilismo tattico quasi senza limiti secondo la sua linea"³⁵¹.

Lo scontro politico interno al Partito comunista si manifestò con chiarezza durante il convegno promosso dall'Istituto Gramsci sulle "Tendenze del capitalismo italiano", nel quale emersero due linee interpretative del centrosinistra. La prima, detta "continuista", di cui Amendola si fece interprete, riteneva il neocapitalismo incapace di autoregolarsi; pertanto, il centrosinistra avrebbe inevitabilmente mostrato i suoi stessi limiti, costringendo le forze di maggioranza ad un allargamento della base governativa al PCI³⁵². L'altra linea interpretativa era sostenuta dalla sinistra interna, cui punto di riferimento era Ingrao, la quale temeva che la nascente formula governativa potesse rafforzare il nuovo sistema produttivo, criticando l'inefficace politica degli obiettivi parziali perseguita dal PCI³⁵³.

Sebbene il conflitto interno cominciasse ad assumere dimensioni impreviste, il segretario comunista continuò ad applicare la strategia attendista che aveva contraddistinto i rapporti con il primo centrosinistra. Alle elezioni amministrative del 1962 il PCI decise di sostenere, in presenza di determinate garanzie programmatiche, alcune nascenti giunte social-cattoliche, mancando un disegno strategico generale³⁵⁴. Inoltre, durante il X Congresso, svoltosi all'EUR dal 2 all'8 dicembre 1962, Togliatti, dopo aver ribadito la necessità di un governo più avanzato, dichiarò di accettare "il principio della programmazione economica governativa", quantunque ritenesse necessario, per rendere effettivo tale piano, colpire il potere del grande capitale³⁵⁵. Giorgio Ruffolo, allora segretario generale per la programmazione economica presso il Ministero del Bilancio, giudicava la sinistra comunista ferma ad un modello quantitativo di politica di piano, di carattere sovietizzante³⁵⁶. Questo schema, inadatto ad un sistema produttivo capitalistico avanzato, causò l'iniziale egemonizzazione dei comunisti da parte della cultura socialista, cui seguì un rifiuto ideologico del PCI nei confronti di qualsiasi forma di regolazione dei redditi, sostenuto dal

³⁴⁹ M. Marzillo, *op. cit.*, pp. 84-85.

³⁵⁰ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 124.

³⁵¹ P. Nenni, *op. cit.*, p. 216.

³⁵² M. Marzillo, *op. cit.*, p. 89.

³⁵³ Ivi, p. 90.

³⁵⁴ Ivi, pp. 97-98.

³⁵⁵ Ivi, p. 109.

³⁵⁶ Ivi, p. 100.

movimento sindacale, il quale temeva di perdere la propria autonomia³⁵⁷. Infatti, se la politica dei redditi venne formalmente accettata come strumento di programmazione durante il Congresso della CGIL, tenutosi a Bologna nel 1965, essa continuò ad essere interpretata prevalentemente come un mezzo per aggredire l'accumulo di ricchezza³⁵⁸.

L'allontanamento del Partito comunista dal centrosinistra prese corpo con l'avvicinarsi delle elezioni politiche, quando l'agenda di governo subì un'involuzione conservatrice, intesa a rassicurare l'elettorato tradizionale della DC. All'accondiscendenza nenniana si contrappose la mozione di sfiducia, presentata dal PCI, il 24 gennaio 1963. Tuttavia, la consolidata unanimità della Direzione comunista venne rotta dall'intervento di Amendola, il quale invitava ad attaccare "il nemico principale", ovvero la Democrazia Cristiana, ipotizzando, invece, un accordo elettorale con il PSI³⁵⁹. La reazione della dirigenza fu veemente, mostrando uno spostamento della linea della segreteria verso le posizioni ingraiane, fortemente critiche nei confronti della coalizione governativa³⁶⁰. L'inedito equilibrio interno venne confermato a seguito del successo elettorale riportato dai comunisti nell'aprile 1963, che consegnò al PCI la rappresentanza di un quarto dell'elettorato (25,3%). La perseveranza sulla linea aperturista della destra amendoliana, intesa a confermare la necessità di una collaborazione sulla programmazione economica, spinse la maggioranza del gruppo dirigente a ribadire l'impossibilità di un sostegno ad un esecutivo egemonizzato dai dorotei³⁶¹.

Tuttavia, dinanzi alla prevalenza della linea Colombo-Carli e alla scissione socialista, il PCI si ricompattò all'opposizione, tantoché Amendola definì il primo Gabinetto Moro "il peggior governo di centrosinistra"³⁶². In particolare, la scissione dei socialproletari dal PSI poneva il Partito comunista dinanzi a due rischi, tesi a minare la sua supremazia a sinistra: la fuoriuscita dei massimalisti avrebbe potuto accelerare il processo di unificazione socialista, creando un terzo polo alternativo al PCI; inoltre, il PSIUP avrebbe potuto collocarsi a sinistra del partito di Togliatti, intaccando l'imperativo comunista "nessun nemico a sinistra"³⁶³. Infatti, i comunisti avrebbero preferito la permanenza dei carristi nel Partito socialista, così da poter continuare ad influenzare le decisioni politiche dei compagni del PSI, oltreché la vita dello stesso governo. A scissione avvenuta, Togliatti ribadì l'intenzione di voler mantenere un rapporto collaborativo con i socialisti, negando un'alleanza organica agli psiuppini³⁶⁴.

³⁵⁷ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 101.

³⁵⁸ E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione*, cit., pp. 36-38.

³⁵⁹ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 115.

³⁶⁰ Ivi, pp. 131-132.

³⁶¹ Ibidem.

³⁶² Ivi, p. 143.

³⁶³ S. Colarizi, *op. cit.*, p. 103.

³⁶⁴ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 147.

Poco prima di morire, il Migliore affermò la necessità di una nuova maggioranza, basata sull'“incontro tra le forze socialiste e cattoliche più avanzate e il PCI”, ribadita nel memoriale di Yalta³⁶⁵. Secondo il segretario comunista, infatti, la spinta riformista del centrosinistra si era esaurita, con la DC ormai a trazione esclusivamente dorotea e un PSI abbandonato “all'empirismo dell'azione governativa giorno per giorno”, che aveva “smarrito la visione di una propria prospettiva”³⁶⁶. Tuttavia, l'apertura del dialogo con la componente progressista del movimento politico dei cattolici, che presupponeva l'esclusione della corrente dorotea, frantumando trasversalmente il partito democratico cristiano, sottostimava la capacità di ricompattamento della DC, di cui essa diede prova al X Congresso milanese³⁶⁷. Inoltre, tale fermento rinnovatore interno al PCI non assunse un indirizzo unitario, in quanto la scomparsa di Togliatti lasciò campo libero alle iniziative individuali, ormai fortemente divergenti³⁶⁸. Se da un lato Amendola criticava la lentezza del riformismo comunista, con l'obiettivo di costruire un partito legittimato a governare, dall'altro la corrente ingraiana puntava sull'apertura verso i cattolici, ammorbidendo la propria opposizione al centrosinistra³⁶⁹. Lo scontro interno si ripropose in vista dell'elezione del successore di Segni, quando Ingrao indicò Fanfani come avversario della candidatura dorotea di Leone, mentre Amendola promosse il nome di Saragat, in rappresentanza delle forze di sinistra, risultando poi il vincitore³⁷⁰.

Una linea oppositiva comune venne ritrovata in occasione del dibattito sul Piano Pieraccini, cui il PCI contestava soprattutto il legame con il regime di stabilità monetaria, rendendo gli impieghi sociali del reddito una sua variabile dipendente³⁷¹. Si sottolinea, tuttavia, che i parlamentari CGIL si astennero nella votazione finale³⁷². In seguito, la “politica di scavalco” nei confronti del governo, divenuta una costante della strategia comunista³⁷³, si ripropose durante la discussione di importanti misure di politica sociale, come la riforma ospedaliera promossa dal Ministro Mariotti nel 1968, ritenuta inefficace, cui i comunisti opposero la proposta di istituire un servizio sanitario gratuito, finanziato dalla fiscalità generale³⁷⁴. Tale iniziativa di carattere universalistico si tratta, però, di un'eccezione, in quanto la virata “operaista” del PCI, a seguito

³⁶⁵ M. Marzillo, *op. cit.*, pp. 155-156.

³⁶⁶ Ivi, pp. 160-161.

³⁶⁷ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 209-210.

³⁶⁸ M. Marzillo, *op. cit.*, pp. 172-173.

³⁶⁹ Ibidem.

³⁷⁰ Ivi, pp. 176-177.

³⁷¹ Ivi, p. 180.

³⁷² E. Russo, *Come nasce la cultura della programmazione*, cit., pp. 38-39.

³⁷³ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, p. 328.

³⁷⁴ F. Bonini, *op. cit.*, p. 265.

dell'allontanamento dal centrosinistra, causò un ripiegamento corporativistico del partito³⁷⁵, come testimonia l'opposizione alla politica dei redditi, ritenuta una prerogativa sindacale³⁷⁶.

Il rigido substrato ideologico del Partito comunista, che impediva una lettura attuale delle dinamiche capitalistiche, fu alla base della rottura interna consumatasi tra Amendola e Ingrao³⁷⁷. Sul terreno del centrosinistra si accese il dibattito interno, che la sinistra ingraiana sfruttò per attaccare il monolitismo togliattiano, chiedendo l'assegnazione di poteri più ampi al Comitato centrale, con la possibilità di formare al suo interno maggioranze e minoranze trasparenti³⁷⁸. Proprio in occasione di una riunione di quest'organo, nell'ottobre 1965, si consumò pubblicamente la rottura della minoranza di Ingrao, critica nei confronti della formula del "fallimento del centrosinistra" contenuta nelle bozze delle tesi per l'XI Congresso³⁷⁹. Durante l'assise congressuale, tenutasi a Roma tra il 25 e il 31 gennaio 1966, in totale dissonanza con la visione della sinistra comunista, il segretario Longo, insieme alla corrente amendoliana, rivolsero un appello per la costituzione di un partito unico della sinistra, reagendo all'accelerazione del processo di unificazione intrapreso da PSI e PSDI³⁸⁰. Al contrario, Ingrao giudicava insufficiente l'apertura ai socialisti, ritenendo necessaria la costituzione di un "polo unitario" esteso a tutte le forze che intendessero superare l'esperienza del centrosinistra, proponendo un modello di sviluppo alternativo³⁸¹. Il voto dissenziente della sinistra rappresentò un attacco senza precedenti al metodo del centralismo democratico, causando l'estromissione degli ingraiani dalle massime cariche direttive, obbligandoli ad una resa senza condizioni³⁸².

La strategia dell'opposizione frontale intrapresa dal Partito comunista ai danni del centrosinistra rappresentò un fattore decisivo nel fallimento della prospettiva riformatrice della coalizione governativa³⁸³. La rigidità del suo schematismo dottrinale lasciò il PCI impreparato di fronte ai mutamenti epocali causati dal "miracolo economico", scisso tra radicalismo e riformismo³⁸⁴. Sebbene il gruppo parlamentare comunista sostenne circa il 70% delle leggi varate dagli esecutivi social-cattolici³⁸⁵, la sua svolta "operaista", in controtendenza rispetto all'attitudine universalistica mostrata nei primi anni del centrosinistra, insieme con la "politica di scavalco"

³⁷⁵ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 266-267.

³⁷⁶ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 180.

³⁷⁷ Ivi, p. 186.

³⁷⁸ Ivi, pp. 195-199.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ Ivi, p. 208.

³⁸¹ Ivi, pp. 209-210.

³⁸² Ivi, p. 211.

³⁸³ G. Tamburrano, "Il P.S.I. e il centro-sinistra", cit., pp. 179-180.

³⁸⁴ M. Marzillo, *op. cit.*, p. 18.

³⁸⁵ S. Colarizi, *op. cit.*, p. 103.

alimentata dalla *conventio ad excludendum*, posero il Partito comunista in contrasto con la prospettiva universalistica della *sicurezza sociale*³⁸⁶.

³⁸⁶ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 266-267.

CONCLUSIONE

La mancata svolta universalistica

Il “miracolo economico” verificatosi a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta modificò radicalmente la società italiana. L’ingresso dell’Italia nel consesso delle potenze industriali aumentò sensibilmente il reddito nazionale, facendo emergere nuove istanze dalle masse popolari, che chiedevano di partecipare attivamente allo sviluppo democratico del Paese. Con le elezioni del 1953, il centrismo, ed in particolare il modello di sviluppo da esso propugnato, basato sul contenimento dei salari e sul sostegno alle esportazioni, perse il consenso conquistato cinque anni prima. Il Partito socialista, grazie al clima di distensione internazionale e ai mutamenti socioeconomici, divenne lo strumento attraverso il quale estendere *l’area della legittimità*³⁸⁷, includendovi i rappresentanti della classe operaia.

Tuttavia, la coalizione di centrosinistra non ebbe un profilo omogeneo, mostrando, bensì, una competizione interna tra la componente conservatrice, guidata dai dorotei, e l’area progressista, rappresentata dal PSI e dalla sinistra cattolica³⁸⁸. Principale terreno di sfida delle due anime fu la programmazione economica, con inevitabili ripercussioni sulle proposte di riforma del welfare in essa contenute. Da un lato le forze progressive, con i socialisti in testa, consideravano la programmazione un mezzo necessario per superare quello “sviluppo dualistico” generato dal modello economico centrista³⁸⁹. Dall’altro, i conservatori ostacolarono la politica di piano, sostenendo la necessità di immediate politiche anti-congiunturali, atte a reagire alla recessione del 1963-1964³⁹⁰. Inoltre, all’azione delle forze interne alla coalizione si affiancò l’influenza, esercitata da alcuni attori esterni, nei confronti dell’esecutivo. La strategia monetaria deflattiva intrapresa da Carli durante le trattative per la nascita del primo governo di centrosinistra organico condizionò la politica economica dei Gabinetti Moro, dando credito alla “logica dei due tempi” sostenuta dal Ministro Colombo e dai dorotei³⁹¹. Dall’opposizione, invece, il Partito comunista adottò, in un primo momento, una linea politica “elastica” ed eterogenea, in quanto incapace di interpretare gli sconvolgimenti sociali con i vecchi strumenti dottrinari³⁹². Tuttavia, l’involuzione conservatrice del centrosinistra, oltre alla consapevolezza dell’invulnerabilità della *conventio ad excludendum*, spinse il PCI ad eseguire una svolta “operaista” che ricollocò il partito in netta contrapposizione alla strategia programmatica del governo, ritenuta inefficace e parziale, oltreché in contrasto con la prospettiva

³⁸⁷ F. Perfetti, *L’Italia, Moro e il centro-sinistra*, cit., p. 11.

³⁸⁸ Y. Voulgaris, *op. cit.*, pp. 183-184.

³⁸⁹ Ivi, pp. 37-44.

³⁹⁰ A. Forcillo e E. Russo, *La politica dei redditi*, cit., p. 172.

³⁹¹ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 144.

³⁹² M. Marzillo, *op. cit.*, p. 74.

universalistica del welfare, preferendo una protezione sociale corporativistica in sostegno del proprio elettorato operaio³⁹³.

In merito al dibattito sulla riforma della protezione sociale, si rileva, in quegli anni, una tensione universalistica proveniente da più fronti, essendo tale prospettiva divenuta, a seguito delle riforme welfaristiche scandinave e anglosassoni, sinonimo di progresso civile e sociale³⁹⁴. Negli anni del centrosinistra, le principali proposte di modifica globale del welfare erano contenute nei documenti di programmazione economica, garantendo, dunque, al pari di altri Paesi europei, un collegamento tra politica economica e sociale, assicurando la sostenibilità delle spese³⁹⁵. Nella “Nota aggiuntiva” di La Malfa del 1961 la protezione sociale apparve, seppur in una dimensione embrionale, come sostegno all’istruzione e alla sanità pubblica, accessibili a tutti i cittadini³⁹⁶. Sebbene risultasse mancante qualsiasi riferimento all’assistenza sociale³⁹⁷, tale documento colse il nesso fondamentale tra sviluppo economico e protezione sociale, ritenendo quest’ultima una “condizione necessaria” del primo³⁹⁸. Alla “Nota” seguirono, nel 1963, le “Osservazioni e proposte” del CNEL sulla riforma del welfare, le quali prevedevano una copertura minima universale nei settori sanitario e pensionistico, orientando il sistema verso una progressiva fiscalizzazione degli oneri³⁹⁹. Inoltre, lo stesso anno, in occasione della stesura del rapporto della seconda Commissione nazionale per la programmazione economica da parte del vicepresidente Saraceno, numerose associazioni di categoria inviarono le proprie osservazioni in merito a tale relazione. Le organizzazioni sindacali mostrarono vivo interesse per la materia, orientandosi, in special modo la CISL, verso l’istituzione di un vero sistema di *sicurezza sociale*, in linea con il progetto del CNEL⁴⁰⁰.

Il documento economico che dedicò maggior spazio al tema della protezione sociale fu, indubbiamente, il Piano quinquennale presentato dal Ministro del Bilancio Giolitti nel 1964⁴⁰¹. Esso prevedeva l’istituzione di un “Sistema sanitario nazionale” con copertura universale, oltre ad un regime pensionistico di base per ogni cittadino, ed un miglioramento degli stessi assegni previdenziali in relazione all’ultima retribuzione percepita⁴⁰². Nel campo assistenziale si stabiliva il superamento del criterio della povertà per l’accesso ai servizi, oltre alla previsione di standard

³⁹³ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 266-267.

³⁹⁴ Ivi, p. 249.

³⁹⁵ A. Cova, *op. cit.*, p. 280.

³⁹⁶ La Malfa, *op. cit.*, p. 88.

³⁹⁷ A. Cova, *op. cit.*, p. 262.

³⁹⁸ Ivi, p. 263.

³⁹⁹ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 247-248.

⁴⁰⁰ A. Cova, *op. cit.*, pp. 265-267.

⁴⁰¹ Ivi, pp. 268-271.

⁴⁰² *Ibidem*.

minimi di intervento. In merito a tale settore, tuttavia, gli stessi programmatori ammettevano alcune difficoltà, dovute all'ampiezza della materia trattata dal Piano, rinviandone l'analisi approfondita⁴⁰³.

Appare, dunque, evidente dall'esame del Piano Giolitti come in casa socialista si ponga una rinnovata attenzione al tema della protezione sociale. Tuttavia, l'esiguo spazio dedicato all'assistenza sociale dimostra come la dimensione dei servizi rimase sottostimata, lasciando la priorità ai trasferimenti di reddito, già evidenziata dall'importanza assegnata alla politica dei redditi nel *memorandum*. Infatti, i socialisti italiani, ed in particolare la corrente massimalista, di chiara matrice lavorista, prediligevano questa seconda dimensione, legata profondamente allo status di lavoratore, mentre la prima, tesa a modificare la funzione tradizionale della famiglia come primo ammortizzatore sociale⁴⁰⁴, venne trattata con superficialità. Inoltre, la costruzione del sistema di welfare assumeva un ruolo secondario rispetto alla trasformazione dei rapporti di produzione capitalistici, venendo prevalentemente interpretato come strumento per la raccolta del consenso elettorale⁴⁰⁵. Tale impostazione non può essere dissociata dalla mancata adesione del PSI alla dottrina socialdemocratica, che, nel resto dell'Europa occidentale, si stava impegnando per la costruzione di moderni sistemi di *sicurezza sociale*⁴⁰⁶. Pertanto, la permanenza del socialismo italiano nell'alveo del massimalismo, alla ricerca di una via intermedia tra riforme e rivoluzione⁴⁰⁷, indebolì il progetto di riforma del welfare nostrano, mantenendone il profilo occupazionista e la prevalenza della dimensione dei trasferimenti di reddito, che ne costituivano la tipica *doppia distorsione*, maturata negli anni Cinquanta⁴⁰⁸.

Inoltre, la combinazione delle predette resistenze ideologico-corporative con la dinamica del "pluralismo polarizzato", caratterizzante il sistema politico italiano, sostenne un processo di "infeudamento"⁴⁰⁹ dello stato sociale da parte delle forze politiche a fini propagandistici, contribuendo a delineare quel profilo *particolaristico-clientelare*, alimentato da riforme "incrementali"⁴¹⁰ e parziali, cui la politica di piano voleva porre fine.

In conclusione, i principali fattori che impedirono all'Italia di trasformarsi, negli anni Sessanta, nella "Svezia del sud Europa"⁴¹¹, mantenendo, invece, l'impianto previdenziale sviluppato durante il centrismo, sono da rinvenire sia all'interno che all'esterno della coalizione di centrosinistra. Al di fuori della compagine governativa, l'opposizione "operaista" del PCI si

⁴⁰³ A. Cova, *op. cit.*, p. 272.

⁴⁰⁴ Jensen, *op. cit.*, p. 152.

⁴⁰⁵ P. Borioni, *op. cit.*, pp. 215-216.

⁴⁰⁶ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 249.

⁴⁰⁷ P. Borioni, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁴⁰⁸ M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *op. cit.*, pp. 5-12.

⁴⁰⁹ U. Ascoli, *Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 29.

⁴¹⁰ Ivi, p. 31.

⁴¹¹ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 252.

contrappose alle tendenze universalistiche di inizio decennio⁴¹². Mentre la stretta creditizia della Banca d'Italia contribuì al blocco della dinamica salariale e all'involuzione della politica di piano⁴¹³. All'interno della coalizione, i dorotei, assumendo una posizione egemonica nel partito cattolico, spinsero la maggioranza ad accantonare la programmazione economica, al fine di tranquillizzare l'elettorato conservatore, diluendo l'azione riformatrice in misure di carattere incrementale⁴¹⁴. Infine, lo stesso Partito socialista, seppur principale promotore della stagione riformista, propose una teorizzazione del welfare approssimativa, a causa della sua impostazione massimalista, di carattere prettamente lavorista⁴¹⁵.

Scoppola ne *La repubblica dei partiti* afferma che il centrosinistra si collocò “entro la tendenza di lungo periodo del sistema politico italiano a svilupparsi per progressiva aggregazione al centro di nuove forze”⁴¹⁶. Si può, dunque, affermare che le forze conservatrici interne al centrosinistra abbiano prevalso su quelle progressiste, riportando l'innovativa esperienza di governo all'interno della cornice centrista⁴¹⁷, e conservando la *doppia distorsione* tipica del welfare italiano.

⁴¹² M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 266-267.

⁴¹³ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 143.

⁴¹⁴ P. Mattera, *Moro e il PSI*, cit., p. 189.

⁴¹⁵ P. Borioni, *op. cit.*, p. 216.

⁴¹⁶ G. Tamburrano, *Il centro-sinistra organico*, cit., pp. 82-84.

⁴¹⁷ Y. Voulgaris, *op. cit.*, p. 201.

Bibliografia

- G. Amato (a cura di), *Antonio Giolitti. Una riflessione storica*, Viella, Roma 2012.
- U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Roma, 1984.
- U. Ascoli et al. (a cura di), *Il miracolo economico e il centro-sinistra*, Teti, Milano, 1990.
- U. Ascoli et al. (a cura di), *Lo stato sociale da Brodolini ad oggi*, Marsilio Editori, Venezia, 1991.
- E. Bartocci (a cura di), *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 2000.
- F. Bonini, *L'ordinamento e il dibattito sull'assistenza (1945-1968). Le posizioni della sinistra*, "Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", settembre-dicembre 2004, pp. 255-266.
- P. Borioni, *Nordic welfare in post-war Italy*, "Journal of Modern Italian Studies", n. 22, marzo 2017, pp. 212-231.
- A. Cova, *La sicurezza sociale nella programmazione economica*, "Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia", n. 3, 2005, pp. 253-280.
- M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.
- L. Fezzi, *Un programma per gli italiani. Appunti sul "Piano Vanoni"*, "Aggiornamenti sociali", agosto-settembre 1955, pp. 353-366.
- Il parlamento italiano, *Una difficile transizione* (vol. 18), *Il centro-sinistra* (vol. 19), Nuova Cei, Milano, 1991.
- C. Jensen, *Worlds of welfare services and transfers*, "Journal of European Social Policy", n. 18, 2008, pp. 151-162.
- U. La Malfa, *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961*, presentata alla Camera dei Deputati il 22 Maggio 1962.
- L. Magnusson, *An Economic History of Sweden*, Routledge, Milton (UK), 2000.
- M. Marzillo, *L'opposizione bloccata. PCI e centro-sinistra (1960-1968)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), 2012.
- P. Mattera, *Il partito inquieto. Organizzazione, passione e politica dei socialisti italiani dalla Resistenza al miracolo economico*, Carocci, Roma, 2004.
- P. Mattera, *Storia del PSI 1892-1994*, Carocci, Roma, 2010.
- P. Nenni, *Gli anni del centrosinistra. Diari 1957-1966*, SugarCo Edizioni, Milano, 1982.

- F. Perfetti e A. Ungari (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze, 2011.
- E. Russo, (a cura di), *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, Collana “Quaderni della Fondazione G. Brodolini”, n. 5, 2015.
- G. Tamburrano, “Il P.S.I. e il centro-sinistra”, in Arfè et al., *Lezioni di storia del Partito socialista italiano: 1892-1975*, Cooperativa editrice universitaria, Firenze, 1976.
- Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, Carocci, Roma, 1998.

Summary of the thesis

At the beginning of the 1960s, due to the “economic miracle”, the Italian welfare state came to a critical juncture. The social and cultural changes, which took place in that period, showed the willingness of the working class to be included in the republican institutions. In Western Europe, the universalistic concept of *social security* became a synonym of civil progress, giving to all the citizens the inalienable right to social protection, without taking into account their working status. However, in Italy the “universalization” of the welfare system did not happen, since the centre-left coalition perpetrated the *double bias* which raised during the 1950s. The aim of the thesis is to analyse the political reasons that hampered this breakthrough.

The first chapter gives a brief description of the historical and political context in which the “economic miracle” took place, analysing the fall of “centrism” and its development model, based on low salaries and growing exportation. The subsequent two paragraphs describe the paths followed by the Christian Democracy and the Socialist Party between the 1950s and the 1960s, in order to create the centre-left coalition. Until the election in 1963, the new coalition cabinets, supported by the socialist abstention, had got great achievements, such as the single middle school and the nationalisation of the electric industry.

The main topic of the second chapter concerns the strong link between social protection and economic planning, since most of the welfare reforms were set out in those plans. After a short overview of the economic planning which preceded the centre-left alliance, there is an interlude that helps to define the different models of the planned economy and the basic dimensions of the welfare state. Afterwards, the “Nota La Malfa” and the debate which took place thanks to the second National Commission for the Economic Planning are analysed as the basis on which the following “Giolitti Plan” grew up. In the plan presented by the Minister of Budget in 1964 it could be found some innovative proposals that recognize the importance of modernizing the Italian welfare system. However, the maximalist and “labour oriented” attitude of the Italian Socialists, together with the minor importance that the welfare state had in their ideology, weakened that draft.

The third chapter describes the different forms of opposition which hampered the reform process of the centre-left. Within the coalition, the conservative group of Christian Democrats called “dorotei” strongly opposed the economic planning and the social reforms in order to reassure the traditional electorate of the DC, imposing some restrictive fiscal policies that countered the economic crisis of 1963-1964. This political line was supported by the former president of the Italian Central Bank, who adopted an hard monetary strategy, reducing the inflation and lowering the salaries. The victory of the conservative forces led the centre-left coalition to a new centrist equilibrium. It should be also noticed that the Communist opposition, unable to join the

government, weakened the universalistic proposals included in the economic planning. The initial opening of the PCI to the new government, turned into a tough opposition, which gave a stronger “workerist” identity to the Communist Party.

In the end, the conservative resistance of Guido Carli and the “dorotei”, together with the corporatist opposition of the PCI and the non-social democratic ideology of the PSI, hampered the universalization of the Italian welfare state, which did not become the “Southern Europe Sweden”. From a political point of view, the perpetuation of the *double bias*, matched with the transition of the centre-left coalition to a new centrist equilibrium.