

VOLUNTARY ACTION. SPUNTI DI RIFLESSIONE SU VOLONTARIATO E TERZO SETTORE IN ITALIA DA UN LIBRO DI LORD WILLIAM BEVERIDGE

Posted on 29 Novembre 2013 by Storia e Futuro



Categories: [Articoli](#), [Numero 33 - Articoli](#), [Numero 33 - Novembre 2013](#), [Primo piano](#)

Tags: [Azione Cattolica](#), [società volontaria](#), [volontariato](#), [Welfare state](#), [William Beveridge](#)



di Davide Gobbo

Abstract

Un libro di lord William Beveridge del 1948, *Voluntary action: a report on methods of social advance*, delinea le caratteristiche del welfare state futuro, in cui un ruolo importante lo avrà l'azione volontaria dei cittadini e delle associazioni per integrare tutti quei bisogni che lo stato non riuscirà più a soddisfare. Quest'evoluzione, pur con i limiti del nostro welfare particolaristico – clientelare e con un'alta frammentazione di enti assistenziali, può essere osservata anche per l'Italia. L'articolo delinea le tappe di quest'evoluzione che culmina con l'introduzione del principio di sussidiarietà nel 2001, e si sofferma su alcuni momenti chiave del dibattito e del riconoscimento legislativo di volontariato e terzo settore. Tuttavia alcune dei suggerimenti di Beveridge, come quello di un reddito minimo di inserimento, non sono state mai realizzate, vanificando così il processo di modernizzazione del nostro paese.

Abstract english

Voluntary action. Cues for reflection about voluntary work and third sector in Italy, from a book of Lord William Beveridge.

A 1948 book of lord William Beveridge, *Voluntary action: a report on methods of social advance*, outlines the characteristics of welfare state in the future, when an important role will be held by citizen's voluntary action and associations in order to integrate all those needs that the state will not be able to satisfy. This trend, even with the limitations of our particularistic welfare – patronage and a high fragmentation of aid agencies, can be observed for Italy too. The article outlines the stages of this evolution, culminating in the introduction of subsidiarity in 2001, and focuses on some key moments of the debate and legislative recognition of voluntary work and third sector. However, some of the Beveridge's suggestions, such as a minimum income, were never realized, thus defeating the process of modernization of our country.

“Ci sarà ancora spazio per l'azione volontaria”?

Sembrerebbe un accostamento azzardato quello di Lord Beveridge, il padre del welfare state, con la “Big Society” di Cameron, che si basa sul coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei servizi pubblici e il trasferimento di potere “dal centro alla periferia e dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi” (Degl'Innocenti 2012, 7) oppure con il terzo settore, termine tanto in voga al giorno

d'oggi e spesso confuso con il volontariato. Il nome di Lord Beveridge ci richiama alla mente piuttosto *Social insurance and allied services*, il rapporto uscito nel 1942 con il quale, andando ben oltre il suo scopo originario (indagare le distorsioni del modello assicurativo britannico) aveva elaborato un vero e proprio piano per "liberare dal bisogno" i cittadini britannici. Da profondo conoscitore e studioso dei problemi sociali aveva capito che la povertà non poteva essere provocata da difetti morali, ma da distorsioni provocate dall'economia, e perciò lo stato aveva il dovere imprescindibile di garantire un minimo di sussistenza a tutti i cittadini, senza distinzioni di sesso, di età, di classe in modo da tutelarli da tutti i rischi nel caso di interruzione del lavoro: malattia, disoccupazione, vecchiaia, infortunio. Connesso alla garanzia di un reddito minimo le proposte del piano si focalizzavano anche sulla creazione di un sistema sanitario pubblico efficiente e gratuito, affinché i lavoratori potessero riprendere le loro occupazioni "as soon as possible" e su un sistema di assegni familiari che integrasse il reddito da lavoro per garantire un tenore di vita adeguato a figli e famiglia ((Provvedimenti che furono accolti dal governo laburista di Clement Attlee con National Health Act nel 1946 e con il Family Allowances Act nel 1945.)). Ma Beveridge tuttavia rimaneva pur sempre un liberale e anche se la sua idea di Stato era antitetica a quella del suo partito, era ben lungi dal voler proporre un sistema di facile assistenzialismo. Il cittadino doveva essere messo in condizione di sopravvivere, ma il miglioramento del proprio *status* e del proprio benessere doveva essere ancora promosso dal lavoro, dal merito, dall'iniziativa individuale. Più volte Beveridge richiamò nel testo questa concezione: "Il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione tra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni, e nell'organizzazione di tale protezione lo Stato non deve soffocare né le ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità" (Beveridge 1944, 48). Basti pensare al fatto che nel caso in cui la disoccupazione per un individuo si fosse prolungata oltre un certo periodo l'erogazione del beneficio sarebbe stato condizionato dalla "frequentazione di un centro di tirocinio o di allenamento al lavoro" (Beveridge 1944², 122) per non abituare l'individuo a preferire l'inattività.

Enorme fu il successo della pubblicazione, anche perché il governo britannico non mancò di fare un'ampia diffusione a fini di propaganda bellica, per contrapporre il suo *welfare* al *warfare* nazifascista (Benassi 2010, 17; Conti, Silei 2004, 105-106).

Il Rapporto Beveridge non manca di porre ancora oggi dei problemi di stringente attualità, specie per il nostro paese, uno dei pochi in Europa "a non disporre di un programma nazionale universalistico di sostegno al reddito" e con politiche di supporto alla disoccupazione molto squilibrate (Mingione 2010, 168). Tuttavia non dobbiamo dimenticarci che *Social insurance and allied services* è figlio di una ben determinata congiuntura storica, nasceva cioè in un contesto di accresciuta responsabilità dello Stato dovuta alle circostanze belliche e le sue indicazioni venivano poi applicate in un momento irripetibile di crescita economica, che durerà fino ai primi anni '70 (la cosiddetta "golden age").

Ma a proiettarci appieno nell'epoca della "Big Society", contraddistinta dalla crisi del welfare state,

ma anche dalla crisi delle carriere lavorative stabili e della grande produzione "fordista" su cui il welfare stesso era stato modellato è un altro testo di William Beveridge, di pochi anni successivo: *Voluntary action: a report on methods of social advance*, pubblicato nel 1948 per i tipi della Allen & Unwin Ltd e tradotto in Italia con il titolo *L'Azione volontaria* nel 1954 dalle edizioni Comunità di Adriano Olivetti, "esperienza unica di rottura e svecchiamento della cultura italiana contro il crocianesimo e il vetero umanesimo" ereditati dal Fascismo (Ferrarotti 2006, 166). Il libro, formato da più capitoli, è diviso in due parti: una prima che delinea una storia dello sviluppo dell'azione volontaria in Gran Bretagna prima dell'introduzione del National insurance act del 1946 (società di mutuo soccorso, organizzazioni filantropiche, inchieste sociali) e una seconda parte che invece si chiedeva dove, dopo l'enorme espansione delle competenze dello Stato, l'azione volontaria avrebbe potuto ancora agire per far fronte a quei bisogni che la pubblica amministrazione non sarebbe mai riuscita a soddisfare. In che cosa consisteva l'azione volontaria? Essa era da intendersi come tutto ciò che nasceva indipendentemente dallo Stato, cioè azione privata, al di fuori dal pubblico controllo. Il termine avrebbe in realtà inglobato anche le attività svolte all'interno della famiglia o le azioni di buon vicinato, ma in *Voluntary action* veniva presa in considerazione nel suo significato di azione privata "for a public purpose, for social advance" (Beveridge 1948, 8). L'interesse per la questione era comunque ampio, tanto che è lo stesso Beveridge, spiegando che il significato della parola volontario era cambiato e non era più connesso alla gratuità del servizio, a citare un passo di uno studio di A.F.C. Bourdillon del 1945, *Voluntary social services: their place in the modern state* finanziato dal Nuffield College Social Reconstruction Survey del 1945:

In recent years there has been a significant shift of meaning here. Nowadays many of the most active voluntary organizations are staffed entirely by highly trained and fairly well paid professional workers. The distinctively voluntary character of such bodies is the product, not of the kind of workers they employ, but of their mode of birth and method of government. A voluntary organization which, whether its workers are paid or unpaid, is initiated and governed by its own members without external control (Beveridge 1948, 8).

Lo studio sull'azione volontaria, che fu commissionato dalla National Deposit Friendly Society, "was undertaken by Beveridge as a form of protest against the Labour Government's rejection of his proposal that Friendly Societies should be employed as agents for humanizing and personalizing national insurance" (Harris 1977, 458). Il governo Attlee infatti non aveva accolto la sua proposta, presente nel piano, che fossero le società di mutuo soccorso, le friendly societies, ad amministrare i sussidi di malattia, e non lo Stato. Per Beveridge le società di mutuo soccorso "have been much more than agencies for dealing with averages by way of mutual insurance" ed avevano avuto l'indubbio merito di essere state "channels for the spirit of voluntary service", come dimostrava il Fondo per gli orfani della Prima guerra mondiale istituito dalla Manchester Unity, trasformato, grazie alla generosità delle donazioni, in un fondo per tutti gli altri orfani degli affiliati consistente anche in servizi ed assistenza (Beveridge 1948, 60-61). Tagliare fuori le friendly societies significava rigettare una tradizione di collaborazione tra Stato e azione volontaria che aveva costituito "an essential

precondition of social advance and of experiment, invention, self criticism" (Harris 1977, 459) e che si era concretizzata con l'approvazione del National insurance act del 1911, il primo sistema al mondo di copertura contro la disoccupazione, anche se limitato perlopiù ad operai delle grandi aziende cantieristiche navali e del settore meccanico (Conti, Silei 2004, 59). L'approvazione di questa legge non sarebbe stata possibile, continuava Beveridge, senza tutto il precedente lavoro di studio delle Società di mutuo soccorso e delle Trade Unions. I calcoli attuariali su cui si fondavano i contributi ed i sussidi del progetto di assicurazione dello Stato erano basati sull'esperienza della Manchester Unity nel computo dei rischi di malattia, tanto da essere utilizzati "as the first Government actuary" (Beveridge 1948, 74) e sugli studi sulla disoccupazione delle *Trade Unions*, malgrado l'accusa di essere divenute "instruments of immense power over the lives and fortunes of individuals and the community" (Beveridge 1948, 89). Non si trattava però solo di aver rigettato lo spirito di collaborazione, ma soprattutto aver rinunciato a quel senso di responsabilità "for administering the State benefit" sviluppato dalle società di mutuo soccorso, che non avrebbero permesso un abuso dei sussidi da parte dei soci. A ciò si aggiunga il fatto che si doveva creare una macchina burocratica ex novo, rinunciando alle competenze maturate dal personale delle società di mutuo soccorso (Beveridge 1948, 80).

Società di mutuo soccorso, filantropia, inchieste sociali, associazionismo avevano ancora motivo di esistere – si chiedeva Beveridge – ora che lo Stato si era assunto in prima persona la responsabilità di provvedere a far uscire i cittadini dal bisogno? C'era ancora spazio per l'azione volontaria dopo i vari provvedimenti del governo, come il National insurance act (reddito minimo), il National health service act (sistema sanitario nazionale) e il Family allowances act (integrazione al reddito per chi avesse carichi di famiglia)? Naturalmente la risposta non poteva che essere positiva, in quanto la felicità di una società stava negli individui, non nello Stato:

The State is or can be master of money, but in a free society it is master of very little else. The making of a good society depends not on the State but on the citizens, acting individually or in free association with one another [...]. The happiness or unhappiness of the society in which we live depends upon ourselves as citizens, not on the instrument of political power which we call the State (Beveridge 1948, 320).

Nella seconda parte del libro, quella che ci colpisce di più per la stringente attualità dei temi sollevati, Beveridge si dedicò ad un'analisi di tutti quei bisogni cui lo Stato non avrebbe potuto far fronte perché andavano ben al di là della semplice erogazione di un sussidio. Per l'azione volontaria, grazie al suo patrimonio di "variety, and from variety will come experiment, individualization and more humanity" non era ancora il tempo di essere relegata in soffitta (Harris 1977, 459).

La dimostrazione era data dall'aumento del numero di anziani. Il problema era già stato segnalato da Beveridge in *Social insurance and allied services*. Ma al di là del problema previdenziale, la vecchiaia era una delle questioni che dimostrava che la concessione di un sussidio non era sufficiente. Gli anziani erano afflitti da problemi quali abitazioni inadeguate, mancanza di persone che li aiutassero

nei lavori domestici, problemi di convivenza con i figli, aumento delle patologie legate all'età. Molti anziani vivevano inoltre nella più completa solitudine, e "even on a subsistence income... many old people will be desperately and needlessly unhappy" (Beveridge 1948, 226). Beveridge proponeva quindi tra le soluzioni per combattere il rischio della solitudine di istituire circoli per anziani, in quanto essi avevano bisogno di tenere impegnato il proprio tempo per compensare i contatti perduti a causa del ritiro dal lavoro, con sale allestite appositamente per loro, "not shared with others". In questo modo l'assenza di qualcuno sarebbe stata notata "if for some days he is not in his accustomed place, so that someone will go to look him up" (Beveridge 1948, 233). Beveridge però allargava lo sguardo anche agli anziani non autosufficienti, e citando un passo del *British Medical Association Committee's Report* sulle condizioni spaventose in cui erano costretti a vivere si trovava d'accordo con la proposta di costituzione di appositi reparti dove fosse possibile seguire solo questo tipo di malati cronici, anziché lasciarli vegetare tutto il giorno a letto:

When confined to bed for long periods these patients soon drift into the infirmary decubitus with its avoidable contractures and deformities. In such positions they become fixed and immobile and often unable to feed themselves. Under such conditions the patient soon sinks into apathy and having lost hope of recovery, grows fretful, irritable and morose. The commission proposed accordingly the setting up in selected general hospitals of geriatric departments, that is to say wards reserved exclusively for elderly patients, all of whom are undergoing investigation or active treatment and rehabilitation so that in due course they may be discharged from such wards, either to their own homes or, after classification, to other appropriate accommodation (Beveridge 1948, 229-230).

Un altro dei problemi che rimaneva e che non sarebbe mai stato risolto pienamente dalle istituzioni pubbliche era quello dei fanciulli privi di famiglia o, per diversi motivi, costretti a non vivere più con i genitori, ospiti di istituzioni pubbliche o di istituzioni volontarie finanziate da organizzazioni filantropiche. La commissione d'inchiesta (che si chiamò "commissione Curtis" dal nome della presidentessa, Myra Curtis) scoprì che nelle istituzioni gestite dagli enti pubblici le condizioni dei fanciulli erano davvero difficili, mentre in quelle private le condizioni variavano di caso in caso. I risultati di questa commissione solleccitarono l'istituzione di una legge per tutelare i fanciulli, di cui però Beveridge non nascose la sua perplessità: "The doubt is not whether such a Bill is necessary. The doubt is rather whether a Bill so designed goes far enough" (Beveridge 1948, 238). Dal lato dei bambini che invece subivano maltrattamenti o scarsa cura in famiglia la maggior istituzione volontaria era costituita dalla National Society for the prevention of cruelty of children, istituita nel 1884. La sua importanza stava nell'aver solleccitato le istituzioni a promulgare la Carta del fanciullo, che li tutelava, almeno formalmente, dai maltrattamenti famigliari. Nel 1945 essa rilevava ancora 40 mila segnalazioni all'anno di maltrattamenti, alcune delle quali si concludevano con condanne penali. Nonostante la diminuzione notevole di queste ultime, il numero era ancora rilevante e

significava che l'azione volontaria si dimostrava ancora "indispensable for curing evils of individual failure on which higher earnings, family allowances and social security will make no impression, and for raising continually the popular standard of responsibility in regard to childhood" (Beveridge 1948, 243).

L'assistenza fornita ai ciechi rappresentava per Beveridge il miglior caso di collaborazione tra stato e azione volontaria. Oltre ad una legge istituita appositamente nel 1920, che prevedeva l'erogazione della pensione di vecchiaia a quarant'anni anziché a settanta, era stato creato l'Istituto nazionale per i ciechi in collaborazione con il ministero della Sanità, che coordinando l'attività degli enti pubblici locali e di molte associazioni volontarie aveva permesso di far fronte a necessità concrete come la distribuzione di materiale di lettura con i sistemi Braille e Moon, o l'ottenimento di case e di edifici scolastici appositamente attrezzati. Inoltre, grazie a questa proficua collaborazione, era stato istituito a cura delle autorità locali un registro nazionale dei ciechi che avevano bisogno di assistenza (Beveridge 1948, 248). Diverso il quadro nei confronti di altre categorie di invalidi. Scarsa era l'attenzione nei confronti dei sordi, pur in presenza di un numero che si aggirava intorno alle 150 mila unità (Beveridge 1948, 248-250). Poca attenzione, o comunque non garantita adeguata assistenza neanche a minorati fisici e mentali, in gran parte per la mancanza di strutture (molti di essi dovevano aspettare lunghi periodi prima di entrare in centri di riabilitazione adeguati, a causa delle affollate liste d'attesa). Beveridge prevedeva che la nuova legge sul servizio sanitario nazionale avrebbe potuto cambiare le cose, ma i tempi sarebbero stati comunque lunghi. Non solo quindi ci si doveva affidare a speciali istituti per il recupero dei minorati, ma ci sarebbe stato bisogno che in essi vi fosse anche personale "determined always to attempt what others may think impossibile" (Beveridge 1948, 256). Lo Stato comunque non era rimasto fermo a guardare. Nel 1944 fu approvata una legge per l'occupazione degli invalidi che prevedeva la registrazione di tutti i minorati che cercavano impiego (molti erano invalidi di guerra), la loro riqualificazione in centri di riabilitazione appositi e il loro impiego in apposite officine istituite dal ministero del Lavoro o dall'azione volontaria. L'assunzione avveniva in base al piano di ripartizione stabilito dal ministero (3% di invalidi per ogni luogo di lavoro). La paga sarebbe stata conformata, indipendentemente dalla produzione, su quella delle Trade Unions. Beveridge scrisse che la legge era da sostenere incondizionatamente, ma ovviamente non era la panacea per tutti i mali: l'elenco non poteva essere esaustivo, perché qualcuno avrebbe potuto non essere incluso in questa statistica, e inoltre, da liberale, espresse i suoi dubbi sull'entità salariale prevista, da sostenere, ma non da auspicare che fosse una regola: "Handicapped persons should have enough to live on, but it is as important that wherever possible they should get it by work they do" (Beveridge 1948, 252-253).

Anche altre tipologie di persone con particolari problemi non sarebbero scomparse e avrebbero avuto bisogno di quel qualcosa in più che solo l'azione volontaria avrebbe potuto dare. Si trattava di ragazze madri ed ex carcerati, categorie notoriamente poco considerate e viste con sospetto dall'opinione pubblica. Per le ragazze le sottoscrizioni erano in genere tra le meno numerose, e ciò costituiva un'offesa alla comunità: "It appears to be forgotten that the greatest sufferer is the child".

Due organizzazioni volontarie spiccavano in questo ambito: l'Esercito della Salvezza e il Consiglio nazionale per le ragazze madri, che si occupavano di mantenere i contatti con la famiglia di origine e di trovare un lavoro alle madri senza che si distaccassero dal figlio. A ciò si aggiunse una legge del 1943 per la promozione della cooperazione tra autorità locali e azione volontaria (Beveridge 1948, 260). In materia di reinserimento lavorativo e di tutela per le famiglie degli ex carcerati lo Stato aveva infine promosso una proficua collaborazione con associazioni volontarie come la Società per l'aiuto degli ex carcerati, la cui azione si esplicava non solo nell'assistenza materiale ma anche nel trovare un lavoro alle persone una volta uscite dal carcere. Per essere riconosciute legalmente esse dovevano ottenere un certificato dall'Home Office ma quest'ultimo, per rilasciarlo, richiedeva a sua volta il parere all'Associazione nazionale delle Società per il soccorso dei carcerati, che era l'istituzione che coordinava tutte le altre (Beveridge 1948, 263-264). In piena linea di continuità poi con quanto affermato in *Social insurance and allied services* pure le casalinghe per Beveridge rientravano nella nozione di una particolare categoria da riconoscere, "a special class of unpaid workers, members of a team rather than dependents on their husbands" poichè le loro mansioni o i dissidi domestici avrebbero potuto portare ad uno stress psico-fisico notevole: "Ill health, or having too many children too quickly, or a hopeless struggle with bad housing and queues, or domestic disagreement may lead to listlessness, and prepare the way for the family becoming a problem family, or breaking up together". Ecco perciò l'esperienza del Centro di riposo per le madri e i fanciulli di Brentwood, la cui idea di fondo era ispirata al fatto che una madre poteva aver bisogno di recuperare le forze "as a crash - shocked airman or injured workman (Beveridge 1948, 265)". Ed è sempre rivolto alle madri l'esperimento dei nidi diurni e notturni, un servizio "volontario" che avrebbe potuto permettere loro di uscire qualche volta la sera o di lasciare i bambini in mani sicure per andare al lavoro:

The day nursery is designed to give the housewife freedom to do paid work, where this is necessary in the public interest or in her own. It has been suggested that there is a case for enabling a husband and wife every now and again to be free to enjoy themselves together for an evening or several evenings without worrying about their children. For most couples this need is happily met by calling one or other of the grandmothers or some other relative. But that is not always possible. Then sometimes it is met in a way calling down the attention of the National society for prevention of cruelty to children, by leaving a child locked up by itself in an empty house. Some voluntary agency might well experiment in offering a night nursery where the child could be left in good hands (Beveridge 1948, 265).

Il successo di *Voluntary action* non fu certo paragonabile a *Social insurance and allied service*, e anzi molti lo considerarono una vera e propria involuzione. Riproporre di affidarsi a mutualismo e filantropia, quasi smentendo il suo famoso rapporto del 1942, sembrava perfino anacronistico. Questa apparente contraddizione non può essere affatto spiegata, come è stato detto, con il fatto che l'economia britannica stava passando da una fase pianificata, connessa quindi allo stato di guerra, alla fase successiva "più libera" della ricostruzione, perché quando Beveridge intraprese

l'inchiesta sull'azione volontaria, tra il 1947 e il 1948, la Gran Bretagna si trovava in una fase di economia ancora fortemente controllata dallo Stato. Piuttosto simili oscillazioni sono tipiche del pensiero di Beveridge non solo degli ultimi anni '40, ma di tutta la sua carriera tanto come amministratore che come studioso di scienze sociali. Già all'inizio del '900 infatti se da un lato era schierato su posizioni vicine alla Fabian society, dall'altro lato non disprezzava nemmeno la Charity organizations society (Cos) della quale, pur non approvando la sua ideologia basata sul *laissez faire* condivideva "many of its members convictions about the importance of developing an individual's personal civic and moral identity as a vital element both in social welfare and in the wider well-being of the state" (Harris 2011, 12). La sua visione dell'azione volontaria infatti "was never at any time that of the kind of libertarian individualist for whom voluntarism meant the polar opposite of management by the state. On the contrary, he saw voluntary action as part and parcel of the collective life of society and as a means by which individuals could participate in, rather than differentiate themselves from, the wider public activities of the state" (Harris 2011, 15). Una continua oscillazione che alla fine è possibile cogliere anche in *Voluntary action*, che se da un lato con le friendly societies o le donazioni ci riporta indietro al XIX secolo, alle radici culturali di Beveridge, dall'altro però, con i richiami alla necessità di misure adatte per far fronte all'invecchiamento della popolazione o di approntare asili nido ci proietta in pieno in un'età che non è più nemmeno quella in cui Beveridge stava scrivendo; ciò che stupisce è la capacità di vedere nel futuro dell'autore, dalle cui pagine traspaiono già alcuni nodi destinati a creare dibattiti e prese di posizione in futuro: il problema dell'invasione dello Stato e della burocratizzazione eccessiva e spersonalizzante, e la necessità di rispondere con provvedimenti "a misura d'uomo" ai fenomeni di emarginazione sociale. Questi peraltro saranno destinati ad esplodere in tutti i paesi occidentali una volta finita quell'età di irripetibile crescita economica nota come "golden age", mettendo in crisi lo stesso *welfare state* prodotto dalla società industrializzata.

L'Assistenza in Italia dal secondo dopoguerra agli anni '70. Frammentazione, decentramento e partecipazione

Nonostante l'Italia fosse un paese dove l'azione volontaria era una realtà ben consolidata, non solo per la presenza di una vasta rete di cooperative e società di mutuo soccorso ma soprattutto per il fortissimo radicamento della Chiesa cattolica, *Voluntary action* non suscitò quel vasto dibattito che sarebbe stato auspicabile per provare a definire i rapporti di collaborazione tra un settore pubblico ancora molto debole e frammentato e un associazionismo cattolico molto influente. Al contrario, per gran parte del periodo repubblicano uno degli scontri più duri fra le forze politiche fu proprio quello relativo al settore assistenziale. I veti incrociati tra chi intendeva mettere sotto controllo pubblico gli ingenti patrimoni di fondazioni ed enti ecclesiastici e chi invece intendeva difenderli impedì la riforma del settore, ripercuotendosi negativamente anche in altri ambiti, come quello sanitario.

Come in altri paesi suscitò un vivace dibattito invece la possibilità o meno di introdurre un sistema di sicurezza sociale come quello descritto in *Social insurance and allied services*, e quindi più che i

rapporti Stato-individuo, ad interessare gli studiosi e le forze politiche fu la possibilità per lo Stato di incidere sul benessere dei cittadini. È significativa quantomeno di questa volontà che già il 15 marzo 1944, nel pieno della tempesta bellica, il governo Badoglio avesse promulgato un decreto con il quale veniva convocata una Commissione reale per la riforma della previdenza "ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme" della legislazione vigente e soprattutto a favore "delle classi lavoratrici", segno evidente dell'impiego del Rapporto Beveridge come "arma psicologica" (Di Nucci 2002, 169). Sia per i problemi inerenti la Guerra di Liberazione sia per la diffidenza degli stessi partiti, bisogna attendere però il 4 luglio 1947 per vedere finalmente l'insediamento di una Commissione per la riforma della previdenza sociale, in questo caso presieduta dal socialdemocratico Ludovico D'Aragona. La dichiarazione di Filadelfia del 1944, che proclamava che la liberazione dal bisogno avrebbe dovuto essere conseguita attraverso la previdenza sociale, divenne il principio "ispiratore" dei sette mesi di lavoro (dal luglio 1947 al 29 febbraio 1948) della Commissione (Silei 2004, 66). Le 88 mozioni prodotte, concepite dalla classe dirigente che poi avrebbe fondato "la Repubblica del lavoro" non accolsero il criterio universalista delle prestazioni in base alla cittadinanza di cui nemmeno il rapporto Beveridge era in verità pienamente portatore (Fiocco 2005, 118) ma prevedevano comunque concetti rivoluzionari per il contesto italiano, vale a dire un unico ente che avrebbe dovuto gestire il sistema previdenziale, con copertura estesa a tutti i lavoratori, dipendenti e non, e ampie prestazioni sanitarie per i lavoratori e i propri familiari "sia in ambito preventivo che in quello curativo e post curativo" (Sepe 1999, 247-249; Silei 2004, 68). Le conclusioni della Commissione D'Aragona rimasero però lettera morta. Troppo diverso il contesto italiano, paese ancora profondamente agricolo, per pensare di poterle applicare anche qui; a ciò si aggiungano la rottura tra la Dc e le forze del Fronte Popolare e l'insostenibilità di alcuni provvedimenti (come l'importo delle pensioni di anzianità esageratamente alto) oppure il fatto che i partiti stessi, come la Dc e il Pci, fossero poco "motivati" ad introdurre un welfare di tipo universalista, interessati piuttosto a forme "particolaristico-clientelari" per il proprio bacino elettorale (Ferrera 1993, 246).

Ma se era visto come impossibile, almeno nell'immediato, introdurre il modello di sicurezza sociale inglese, era opinione del socialdemocratico Ezio Vigorelli, che aveva letto il rapporto Beveridge e ne era rimasto entusiasta, che ci si potesse giungere in tempi relativamente brevi iniziando da una regolamentazione del settore assistenziale. Già Giorgio La Pira, il primo sindaco di Firenze del dopoguerra, in qualità di presidente dell'Eca fu uno dei primi esponenti politici in Italia ad enunciare il principio dell'obbligatorietà da parte degli organi dello Stato di fornire assistenza ai propri cittadini, definendo l'opera dell'Eca "un atto col quale si attribuisce a chi ne ha diritto una parte proporzionata del bene comune" (Nerozzi 2005, 81). Vigorelli durante la I legislatura repubblicana aveva presentato una proposta di legge per la creazione di un ministero dell'Assistenza sociale, (evidente l'influsso del Rapporto Beveridge, dove era previsto un ministero della Protezione sociale) che tuttavia non fu mai discussa né in Parlamento né in nessun'altra commissione (Paniga 2011, 334). Non si trattava di un'iniziativa isolata, se pensiamo che anche il ministro dell'Assistenza post-bellica, il comunista

Emilio Sereni, aveva formulato analoga richiesta al convegno di Tremezzo (Como) del settembre-ottobre 1946, ma tale richiesta era stata respinta perché giudicata burocraticamente pesante e in contrasto poi "con il concetto di autonomia o di autarchia locale e di decentramento burocratico in via di attuazione da parte dell'Assemblea Costituente" (Ministero Assistenza post-bellica, Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra, Missione italiana Unrra 1947, 791). Il settore assistenziale era caratterizzato da un'altissima frammentazione di competenze a causa delle decine di migliaia di enti, associazioni, istituti e consorzi in cui era strutturato. Oltre agli organi amministrativi dello Stato infatti (vale a dire i ministeri, ognuno dei quali tutelava un proprio specifico ambito) numerose competenze erano state conferite anche a "persone giuridiche pubbliche diverse dallo Stato" (come province e comuni), enti nazionali e locali (tra i primi si poteva annoverare l'Opera nazionale maternità ed infanzia, tra i secondi gli Enti comunali di assistenza) (Montini 1953, XIII), le Ipub (Istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza), enti morali istituiti per legge o per iniziativa di enti e di privati al fine di prestare assistenza ai poveri che in base alla legge Crispi 6972/1890 avevano assunto personalità giuridica pubblica ((La personalità giuridica pubblica veniva assegnata previo rispetto dei requisiti di continuità e della garanzia di un'adeguata base patrimoniale.)). A questo scenario si deve annoverare anche l'universo degli enti privati, tra cui spiccavano le istituzioni ospedaliere degli enti ecclesiastici, spesso "sollecitate dalla stessa autorità pubblica che affida loro la gestione di istituzioni e servizi" e di cui secondo l'Aai al 31 maggio 1948 sarebbero state presenti 3030 unità per un totale di 178mila ricoverati (Amministrazione aiuti internazionali – Torri, 358). Per comprendere come fosse organizzato il settore assistenziale citiamo il caso dei fanciulli nati fuori del matrimonio, che a seconda dell'età e di condizioni giuridiche di "illegittimità" ricadevano sotto la tutela di enti diversi:

In base a tale norma, il servizio di assistenza a tali minori in stato di povertà è di competenza della Provincia fino al raggiungimento del 15° anno di età; dal 15° al 18° l'assistito passava all'Onmi [...]; dopo il 18° anno lo prende sotto la sua tutela l'Ente comunale di assistenza (Eca). Tale normativa però riguarda soltanto i minori abbandonati o riconosciuti dalla sola madre; perché se il riconoscimento è del padre, o la richiesta di assistenza è fatta dopo il 6° anno di vita, la competenza era dell'Onmi; se poi il minore (non riconosciuto dal padre) resta orfano da 0 a 15 anni, la competenza passa ad uno dei numerosi enti incaricati dell'assistenza agli orfani; se il minore è figlio di profuga allora la competenza è del ministero degli Interni. E si potrebbe ancora continuare [...] (Licheri 1978, 115-116).

Vigorelli, convinto che la battaglia per sconfiggere la miseria passasse in primo luogo da una regolamentazione del settore assistenziale, propose quindi l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria, in modo che fosse possibile "sostituire all'attuale, assurdo e contraddittorio sistema dell'assistenza e beneficenza pubblica un sistema corretto e moderno di sicurezza sociale, capace di assicurare a tutti i cittadini, in qualunque circostanza della loro vita, un minimo di alimenti, di indumenti, di cure sanitarie, di alloggio decente, di educazione sociale" (Paniga 2011, 340). Vigorelli dichiarava espressamente di rifarsi alla tradizione anglosassone delle grandi inchieste sulla povertà urbana di Charles Booth e B.S. Rowntree, elogiati da Beveridge in *Voluntary*

action come pionieri degli studi sociali un modo questo per imporre "la concretezza scientifica nel dibattito italiano sulla questione sociale, a suo giudizio penalizzato da dispute fumose e inconcludenti, fatte apposta per evitare ogni effettiva riforma" (Fiocco 2004, 72). La proposta di legge per l'istituzione della Commissione fu presentata alla Commissione Lavoro nel settembre 1951 e fu approvata il mese dopo, ma fu solo nel giugno 1952 che essa divenne operativa, a pochi mesi dalla fine della I^a Legislatura. Pur operando in tempi molto stretti, la Commissione rivelò situazioni di povertà ed arretratezza indegne di un paese civile, ma le soluzioni prospettate, anche per la diffidenza di una parte dello schieramento governativo, dovettero limitarsi alla creazione "di un organismo a livello ministeriale aperto alle concezioni moderne e agli studi sociali", adatto così a superare le più volte deprecate frammentazioni e sovrapposizioni burocratiche (Braghin 1978, 200; Licheri 1978, 88) e all'incremento delle competenze degli Eca (Enti comunali di assistenza) (Braghin 1978, 202; Licheri 1978, 90). Naturalmente le proposte di Vigorelli rimasero largamente disattese, ma "il Beveridge italiano" non si dette per vinto e nel 1957, al VI° congresso di Milano dell'Anea (Associazione nazionale enti di assistenza, che aveva fondato nel 1946 a Venezia) istituì una commissione di studio per proporre un progetto di riforma dell'assistenza, cui seguì l'elaborazione di un vero e proprio testo legislativo, presentato, oltre che da Vigorelli, dal collega di partito Ariosto (Psdi), da Cesare Bensi (Psi) e dai democristiani Raffaele Leone e Lodovico Montini. Quest'ultimo del resto, presidente dell'Amministrazione aiuti internazionali, rappresentava nella Dc una posizione "di mezzo" tra coloro che intendevano l'assistenza ancora come carità e che quindi non intendevano toccare nulla dell'assetto esistente e chi invece era favorevole alla creazione di un sistema di sicurezza sociale. Quindi se da un lato riteneva non opportuno che il settore fosse coordinato da un unico ministero perché questo avrebbe colpito la libertà dell'assistenza con un'eccessiva burocratizzazione, dall'altro reputava tuttavia assolutamente indispensabile un maggior coordinamento in modo da eliminare sprechi ed inefficienze (Cutini 2001, 56-57; Fiocco 2004, 57-58).

Il progetto di legge fu discusso alla Camera dei deputati nella seduta del 27 gennaio 1960. Molto più cauto rispetto alle premesse iniziali – era prevista la creazione di un Consiglio superiore dell'assistenza sociale anziché l'auspicato ministero – il progetto tuttavia intendeva "stabilire un livello minimo di bisogni" cui lo Stato avrebbe dovuto provvedere, in linea del resto con il dettato costituzionale (Paniga 2011, 350). Ma pur così modificata la proposta, assegnata all'esame della II^a Commissione affari interni della Camera e abbinata ad altre proposte di legge di riforma dell'Eca (e perciò affidata anche all'esame di altre commissioni) fu bocciata dall'on. Lucifredi (Dc) il 30 novembre 1960 alla Commissione Affari Costituzionali. La motivazione fu che la riforma avrebbe imposto una pubblicizzazione forzata degli enti privati, andando contro il principio dell'art. 38 della Costituzione, secondo il quale l'assistenza privata è da considerarsi libera (Paniga 2011, 353).

Dopo Vigorelli la suggestione di un "piano Beveridge" fu definitivamente accantonata nel dibattito politico italiano, tranne per alcune posizioni dell'Anea (non a caso, "creatura" di Vigorelli). Dal punto di vista previdenziale la più importante conquista degli anni successivi è costituita dalla riforma

pensionistica Brodolini del 1969, con la quale, per 40 anni di lavoro, sarebbe stata erogata una pensione del 74% rapportata alle migliori settimane degli ultimi 5 anni di lavoro, e dell'80% a partire dal 1 gennaio 1976. Ma è sul piano assistenziale che seppur limitatamente veniva introdotta una prima forma di universalismo "beveridgiano", vale a dire la cosiddetta pensione sociale per tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni privi di altre fonti di reddito, la prima forma di reddito minimo garantito nel nostro paese (Masulli 2007, 66-67). A tener banco intanto continuava ad essere la riforma dell'assistenza, di cui tutte le forze politiche riconoscevano l'assoluta necessità, ma che puntualmente veniva disattesa. Ne parlava ad esempio il Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 (il cosiddetto Piano quinquennale, approvato con legge n. 685 del 27 luglio 1967) che prevedeva una riorganizzazione del settore in base ad esigenze socio-economiche delle diverse zone di popolamento (aree metropolitane, aree di recente sviluppo, aree di spopolamento) e il superamento del criterio della povertà per l'accesso ai servizi, includendo la fissazione di standard minimi nei servizi (Licheri 1978, 158).

Pur non trovando applicazione concreta, le indicazioni del piano quinquennale non rimasero lettera morta, ma stimolarono una seria riflessione in sede parlamentare. La Commissione interni della Camera formulò, nella riunione del 17 ottobre 1968, una proposta di indagine conoscitiva sull'assistenza pubblica e privata in Italia. Questa, nelle intenzioni dei promotori, avrebbe dovuto svolgersi in tre fasi: una prima di raccolta dati, anche tramite l'audizione di funzionari ed esperti del settore; una seconda fase di ricognizione su alcuni istituti scelti a campione; una terza fase di elaborazione dei dati per poter finalmente giungere alla formulazione di una legge quadro e alla creazione di un unico organismo di vertice per la regolazione del settore. La fine anticipata della legislatura fece naufragare tuttavia il progetto, che rimase alla prima fase. I resoconti stenografati delle sei sedute, tenutesi tra il 16 febbraio e il 5 maggio 1971 furono comunque pubblicati, con una relazione finale conclusiva dell'on. Franco Foschi (Dc), che era stato designato relatore della Commissione ((Furono pubblicati anche i resoconti della delegazione recatasi in Norvegia, Svezia e Finlandia dal 28 ottobre al 6 novembre per lo studio del sistema assistenziale in quei paesi, con particolare riferimento all'assistenza agli anziani, ai minori, alle persone in condizioni di bisogno e ai sistemi educativi per minori disadattati.)). Presidente fu nominato il socialista Achille Corona, mentre vicepresidenti il democristiano Gino Mattarelli e il comunista Pasquale Maulini. Durante le sei sedute, come era nelle intenzioni dei componenti, furono interpellati esperti del settore provenienti dall'ambito amministrativo o funzionari ministeriali. Di particolare interesse per i principi in essa esposti è la relazione del senatore Nicola Signorello, presidente dell'Anea, che in linea con il pensiero di Vigorelli si fece promotore anche in questo caso di una concezione universalista. Dopo aver sottolineato infatti che l'enorme frammentazione aveva costretto gli enti preposti ad elargire elemosine anziché sussidi, affermava la necessità di "unificare tutti i sistemi di intervento economico... in modo da far conseguire ad ogni cittadino il minimo vitale inteso come il quantum necessario per vivere decorosamente in un determinato momento storico, in una determinata società" (Camera dei deputati 1972, 29-30) La relazione finale, affidata all'on. Franco Foschi, merita

anch'essa particolare attenzione. Considerando superata la divisione tra assistenza pubblica e privata, riteneva che fosse necessario far emergere una nuova visione del ruolo degli enti locali, in cui i cittadini si sentissero più tutelati nelle loro esigenze, in modo che si diffondesse

una concezione dei servizi per i cittadini nella quale non conta il carattere della gestione quanto invece la finalità comune da raggiungere attraverso una programmazione cui partecipino anche i privati, sottoponendosi però al legittimo controllo pubblico, unico modo per garantire il pluralismo delle iniziative non solo nell'assistenza sociale, ma anche nell'istruzione professionale, la scuola ecc. (Camera dei deputati 1972, 466).

Quanto scrive l'on. Foschi era pienamente in linea del resto con il clima di ottimismo suscitato dall'introduzione dell'ordinamento regionale con legge 271 del 16 maggio 1970. Sembrava un'occasione unica per poter riformare il settore assistenziale "dal basso", con un'ampia partecipazione dei cittadini, in quanto la nuova legge prevedeva all'art. 17 il trasferimento alle Regioni delle materie indicate all'art. 117 della Costituzione (tra cui rientravano anche la "beneficenza pubblica" e l'assistenza sanitaria ed ospedaliera) tramite decreto governativo da approvare entro il 6 giugno 1972. Ma il tanto auspicato cambiamento non fu immediato per l'ostruzionismo del ministero dell'Interno, cui, tramite la Direzione generale dell'assistenza pubblica, spettava buona parte del controllo sul settore e che ancora nel 1969 riteneva che compito precipuo dell'assistenza fosse "la difesa del tessuto sociale da elementi passivi e parassitari" (Cgil *et al.*, 1971, 8). Franco Bassanini segnalò l'incostituzionalità dell'art. 17 della legge 281, mediante la quale sarebbero state le amministrazioni statali, cui erano state attribuite le competenze da trasferire, ad essere delegate a preparare il testo di legge per il trasferimento delle loro funzioni alle regioni, come se competente a valutare l'entità di un incidente fosse stato l'automobilista responsabile dello stesso (Bassanini 1971, 21). Ma dell'atteggiamento del Governo centrale basta citare il fatto che ai nuovi enti regionali furono trasferiti solo 37 dei 287 miliardi previsti nel bilancio statale (Fargion 1997, 94-95).

Fu la discussione sul d.d.l. 775/70 sul riordinamento degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione statale a rendere evidente la necessità di sbloccare la situazione, che giunse con la legge 382/75 - *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione* (Licheri 1978, 135-137). Una commissione, presieduta da Massimo Severo Giannini, definì i criteri del decreto di attuazione, che sarebbero stati applicati questa volta per settori organici, e non più per competenze ministeriali. In questo modo l'impostazione sarebbe stata davvero la più larga possibile e non ci sarebbero state più limitazioni per motivi politici o di opportunità. Erano previsti anche radicali riordinamenti relativi a sanità e servizi sociali e una serie di soppressioni di uffici, divisioni e direzioni generali. Il decreto attuativo che dava concreta operatività alla legge 382/75 fu il Dpr 616/1977 che in base all'art. 25 delegava ai Comuni tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza, lasciando alle Regioni i compiti di programmazione (Licheri 1978, 133-153; Guiducci 1983, 128-138; Degl'Innocenti 2004, 195-201).

Frutto da un lato del processo di decentramento che aveva trasferito alle regioni anche le competenze sanitarie, e dall'altro dell'ampio dibattito sulla partecipazione dei cittadini alla determinazione dei servizi è anche la Riforma sanitaria, approvata con legge n. 833/23 dicembre 1978. Perno della nuova riforma era l'Usl (Unità sanitaria locale), un ambito territoriale compreso tra 50 mila e 200 mila abitanti a cui spettavano i compiti di prevenzione, cura, riabilitazione e perfino "tutela ambientale" assicurando allo stesso tempo "la più ampia partecipazione degli operatori della sanità, delle formazioni sociali esistenti sul territorio e dei cittadini" (Rugge 1997, 290). Ogni distretto sanitario oltre a servizi di medicina di base (ambulatori pubblici e convenzionati) assicurava l'integrazione tra servizi sanitari e sociali (protezione alla maternità e all'infanzia, salute degli anziani e dei portatori di handicap) e riqualificava gli ospedali che cessavano di essere enti e diventavano "presidi sanitari". Se allo Stato erano riservati funzioni di indirizzo generale e alle regioni quelli di programmazione, era soprattutto ai comuni singoli (o a parte di essi se si trattava di grossi comuni) o associati (o compresi nelle comunità montane) che spettava l'onere di gestione diretta, tramite l'assemblea generale dell'associazione dei comuni o il consiglio comunale se l'Usl coincideva con il territorio comunale (Barich 1981, 84-86).

Non fu mai più approvata invece la riforma dell'assistenza, che avrebbe dovuto costituire il logico completamento della riforma sanitaria e dell'introduzione dell'ordinamento regionale. A bloccarla furono i veti incrociati tra le forze politiche sul ruolo delle Ipab (Istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza), tra chi voleva lo scioglimento e il trasferimento delle loro funzioni e patrimoni agli enti locali, come previsto dal decreto 616/1977, e chi invece si opponeva, spingendo per una larga privatizzazione. Raggiunto un compromesso tra le forze politiche sulle tipologie di Ipab da trasferire ((Si trattava del decreto legge 113 del 19 marzo 1979 (cosiddetto decreto Andreotti), che stabiliva che a non essere trasferite fossero le IPAB: con finalità di istruzione scolastica, cioè asili nido e scuole materne; quelle con finalità religiosa; quelle che erano state costituite da privati; quelle le cui attività si esplicavano prevalentemente sulla base di prestazioni volontarie. Il decreto inoltre impediva che le regioni deliberassero in materia assistenziale fino all'approvazione del decreto suddetto.)), una sentenza della Corte Costituzionale del luglio 1981 dichiarò tuttavia incostituzionale il trasferimento di quelle infraregionali a comuni singoli o associati, in quanto il decreto 616 aveva delegato il Governo ad emanare norme in materia di Ipab nazionali e interregionali, non infraregionali, (come erano per la maggior parte). Si contestava perciò al governo "l'eccesso di delega"; le Regioni in pratica non potevano legiferare in materia di Ipab in assenza di una legge quadro sull'assistenza (Tortello, Santanera 1982, 100-102).

La terza dimensione del welfare

Ciò che appariva evidente tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, in un'epoca caratterizzata dalla "stagflazione", era che le tradizionali politiche di welfare non erano più sostenibili da un'ulteriore aumento della pressione fiscale, una volta spezzatosi il legame crescita economica/pieno impiego del trentennio post-bellico. Il monito di Beveridge sull'eccessiva

prodigalità dello Stato (dopo l'esclusione delle Friendly Societies dall'amministrazione dei sussidi statali) riemergeva ora in tutta la sua drammaticità: "Will the State be able to avoid the evil alternatives of extravagance and of harshness? The present rulers of the State have lightheartedly taken on a task without as yet having shown understanding of its nature" (Beveridge 1948, 84). A ciò si aggiunga che in tutti i paesi occidentali fin dagli anni '60 il *welfare* era stato messo sotto accusa per il suo carattere spersonalizzante ed eccessivamente burocratico, a cominciare dalla stessa "patria" del welfare, la Gran Bretagna. Nel 1965 B. Abel Smith e P. Townsend, due studiosi di scienze sociali della prestigiosa London School of Economics pubblicarono *The poor and the poorest*, una ricerca con la quale, usando le pubblicazioni ufficiali, dimostrarono che vivevano in condizioni non certo facili anche le persone comprese appena al di sopra della soglia statistica di povertà; di conseguenza il welfare non era stato in grado di coprire tutta un'ampia fascia di bisogni che erano venuti emergendo (Finlayson 1994, 312-313). Ma il welfare, o più genericamente, i servizi pubblici erano stati criticati anche per il loro carattere segregante, che si esprimeva nel ricovero in istituto di persone affette da particolari handicap. La logica, come abbiamo visto, era di ordine pubblico: l'individuo con determinate problematiche era da considerare pericoloso e da separare dal resto della società. Nel 1974 in Italia i ricoverati in istituto erano più di 300 mila, tra cui 126 mila minori, 136 mila anziani e quasi 23 mila handicappati psichici (Tortello, Santanera 1982, 16-17). Uno dei punti più alti di questa battaglia contro "l'istituzione totale" fu l'approvazione della legge 180/1978 per la chiusura dei manicomi. L'iniziativa fu portata avanti da Franco Basaglia, uno psichiatra veneziano che aveva operato nei manicomi di Gorizia e Trieste e la cui convinzione era che la follia fosse una condizione umana, non una malattia da affidare alle cure psichiatriche, e che "i malati di mente erano soggetti non oggetti" da essere internati perché pericolosi per la società (Marcon 2004, 154).

Quello che emerge dalle riflessioni degli studiosi e dei dibattiti contemporanei tra anni '70 e anni '80 è non solo che era necessario riformulare il welfare state con servizi "personalizzati" (incentivando perciò i servizi domiciliari o le comunità alloggio) in risposta ai nuovi bisogni che la crescita economica aveva creato, non solo che era necessario il coinvolgimento del maggior numero possibile di soggetti sociali, ma che la risposta a queste istanze si poteva trovare nella cosiddetta "terza dimensione" o "terzo settore", su cui si erano soffermati molti studiosi di area politica diversa. Questa dimensione nuova, che ampliava l'orizzonte della tradizionale divisione tra pubblico e privato interessava tanto l'aspetto amministrativo che quello economico o sociale. Il comunista Pietro Ingrao, riconoscendo il bisogno di far ritornare il Parlamento l'elemento centrale della vita democratica nazionale, parlava di una "terza via" con la quale, grazie ad "un sempre più largo coinvolgimento di soggetti sociali, di soggetti collettivi, di masse che contano nel governo dello sviluppo economico e sociale" sarebbe stato possibile operare una "trasformazione democratica" dello Stato" (Ingrao 1978, 159). L'economista socialista Giorgio Ruffolo giungeva a mettere in discussione una delle basi del riformismo socialista tradizionale, che si basava sul contenimento dell'inflazione e la crescita economica. Nelle teorizzazioni di Ruffolo (che già era stato autore assieme a Jacques Delors del *Rapport du Groupe de reflexion, nouvelles caracteristiques du*

developement socioeconomique: un project pour l'Europe, CEE, Bruxelles, decembre 1977), la crescita doveva essere sostituita dallo "sviluppo", e per far questo sarebbe stato necessario tenere conto di "quell'ampia zona di attività non mercificabili" nate "dalla necessità di dare espressione a nuovi bisogni di vita associata, attraverso attività ad elevata partecipazione solidaristica", vale a dire il cosiddetto "terzo settore (Ruffolo 1981, 69-70). Da posizioni di radicale critica verso l'organizzazione della società partiva invece il sociologo di area cattolica Achille Ardigò, per il quale il welfare state era un disegno neocorporativo creato dalle élite capitaliste coinvolgendo aristocrazie operaie e ceti medi che aveva portato al corrompimento delle relazioni familiari e comunitarie, i cosiddetti "mondi vitali" (Ardigò 1977, 146-147). Occorreva perciò trasformare il "sistema duale di relazione" per giungere ad una "rivoluzione culturale delle aspettative" in cui fosse ridotta l'importanza di stato e mercato "con un nuovo mix" affidato "a gruppi e a movimenti collettivi in larga misura de-istituzionalizzati rispetto ai modelli organizzativi centralizzati" (Ardigò 1978, 75).

La spiegazione più comune che viene data per distinguere le caratteristiche peculiari del terzo settore è il suo carattere "non profit" e perciò non vincolato ad una logica di mercato ma stimolato da valori etici e morali, in grado, come scriveva Beveridge in *Voluntary action*, di essere promotore di cittadinanza attiva e valori democratici. Secondo il sociologo Pierpaolo Donati il terzo settore rappresenterebbe "l'espressione di un modo nuovo di vivere in società, di fare la società, di elaborare cultura vitale, in quanto mette al primo posto il senso della dignità umana, la solidarietà, il nesso fra libertà e responsabilità, assumendosi l'onere di una piena autonomia che si legittima in quanto legittima il bene comune" (Donati 2005, 76).

Ovviamente si deve evitare il rischio di mitizzare troppo le posizioni sulla superiorità morale del terzo settore. È stato sottolineato infatti che altre motivazioni, non solo monetarie, potrebbero influire sull'esistenza di queste organizzazioni, così come è stata proprio la presenza dei sistemi di welfare a consentire "la maturazione di un terzo settore pienamente disponibile ad assumersi responsabilità collettive" (Ranci 1999, 82). Solitamente si identifica infatti il terzo settore con il volontariato e le cooperative sociali, ma nell'ambito del Forum del Terzo Settore come "Economia Sociale" sono state classificate anche "le organizzazioni private formalmente organizzate dotate di autonomia di decisione e libertà di adesione, purchè producano servizi non destinabili alla vendita per le famiglie e il cui eventuale avanzo di bilancio non possa essere incamerato dai soggetti economici che le abbiano create, le controllino o le finanzino" (Degl'Innocenti 2012, 363). Ciò significa includere anche le tanto discusse Ipab (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) o gli enti privati, permeabili ad una logica che è stata definita di *mutuo accomodamento* (cioè scambio di reciproci favori tra questi enti e la politica) e dove molto forte è il radicamento della Chiesa cattolica. Tali istituzioni hanno beneficiato di fondi pubblici e di ordinamenti giuridici particolari, come nel caso degli ospedali privati gestiti da "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti", che ottenendo la qualifica di "ospedali classificati" possono beneficiare della copertura totale delle spese da parte dello Stato, pur continuando a mantenere una gestione privata. La tendenza, sviluppata dai tempi del Concordato del 1929, non è mutata affatto nella revisione dell'accordo Stato-Chiesa nel 1985. Questo regime di

favore, che continua tutt'ora, ha di fatto sancito una posizione molto forte delle istituzioni religiose su alcuni specifici ambiti del terzo settore, quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione (Ranci 1999, 233-234). Fanno parte dell'universo del terzo settore anche le fondazioni, distinte in quattro tipi: le fondazioni di famiglia, le fondazioni assistenziali, le fondazioni di istituzione agraria e le fondazioni scolastiche, cui se ne aggiunse una quinta, la fondazione bancaria, con la legge delega Amato/Carli del 1990. Quest'ultima è caratterizzata dalla diversificazione dell'attività creditizia vera e propria da altre attività di interesse pubblico e sociale, prima svolte in modo indifferenziato, anche se i rapporti con le banche da cui è avvenuta la separazione delle attività restano ancora da definire. Anche le fondazioni, come per gli enti privati, godono di un ordinamento che ha permesso il mantenimento di una forma giuridica mista pubblico-privata con i relativi vantaggi già rilevati per gli enti privati (Barbetta 2011, 226-231; Borrello 2011, 161).

La “scoperta” dell'emarginazione e il nuovo volontariato degli anni '70 e '80

Nell'universo del terzo settore un ruolo di primo piano se lo è ritagliato il volontariato, tanto che, incarnandone il carattere innovativo e altruistico, è spesso stato identificato con esso.

Il volontariato in realtà non è mai stato un fenomeno estraneo alla società italiana, ma fino alla fine degli anni '60 esso era rappresentato dalle tradizionali grandi organizzazioni cattoliche controllate dalla Chiesa come le Misericordie, le Confraternite, le Conferenze di S. Vincenzo e le grandi organizzazioni laiche come la Croce Rossa e le Pubbliche assistenze. Le società di mutuo soccorso, espressioni solidaristiche del movimento operaio (con origini anche in epoca risorgimentale) versavano in una condizione di declino se non addirittura di oblio, poiché i partiti di sinistra preferirono la “sussunzione del sociale nello Stato” (Marcon 2004, 73). I partiti politici (in particolare Pci e Dc) si erano “accolati” l'onere dell'organizzazione del tempo libero, consapevoli della funzione di controllo sulle masse che potevano esercitare le organizzazioni ricreative (come lo era stato il dopolavoro fascista). Il Pci per esempio poteva contare sull'Associazione Pionieri italiani (Api) o sulle Avanguardie Garibaldine per i ragazzi; sull'Udi (Unione donne italiane) o sull'Ari (Associazione ragazze italiane), sull'Unione italiana sport popolare (Uisp), sull'Archi (Associazione ricreativa culturale italiana) e le Case del Popolo per il tempo libero (Marcon 2004, 72). La Dc e la Chiesa non erano da meno: l'Azione cattolica per i più giovani, il Cif (Centro Italiano Femminile) per le donne, il Csi (Centro Sportivo italiano), senza dimenticare la rete di parrocchie e le Acli (Associazioni Cristiane dei lavoratori italiani) che fornivano servizi di assistenza e patronato (Marcon 2004, 72-73).

Dopo la metà degli anni '60 cominciò però a comparire un volontariato con caratteristiche diverse da quello tradizionale dedito alla carità e all'edificazione spirituale dei bisognosi. Nacque sulla spinta della revisione della dottrina sociale cattolica consolidatasi dalla *Rerum Novarum* in poi, che considerava la povertà come fattore endemico ed ineliminabile cui la Chiesa aveva l'obbligo di porre rimedio con carità e beneficenza, ma senza mettere in discussione l'assetto della società. È con il mandato pontificio di Giovanni XXIII che viene introdotto un significativo momento di rottura con

l'affermazione del "diritto all'esistenza" di ogni individuo, quindi del diritto a vedere soddisfatti i propri bisogni fondamentali, come la casa, la salute, l'assistenza in caso di disoccupazione. L'impostazione dottrina viene approfondita durante il Concilio ecumenico vaticano II e dall'enciclica *Pacem in terris* di Giovanni XXIII (1963) venendo ad incontrare anche le aspettative di liberazione delle chiese del Terzo mondo. Ma è con Paolo VI che la condanna del capitalismo egoistico dominato dalla logica del profitto diviene esplicita. Anche la proprietà privata, prima considerata elemento intoccabile dell'assetto sociale, non è più riconosciuta come diritto se questa pone in condizione di schiavitù milioni di individui (Sarpellon 1982, 250-251). Nella *Octogesima adveniens*, promulgata nel 1971 ad 80 anni dalla *Rerum novarum*, Paolo VI individuò non solo la formazione di nuovi strati urbani connessi allo sviluppo industriale e demografico ma tra questi una categoria di individui particolarmente vulnerabili: si trattava di anziani, portatori di handicap, disadattati che spesso trovavano la soluzione dei propri problemi nella tossicodipendenza e che erano ai margini anche del sistema di sicurezza sociale. Si trattava di una nuova condizione di povertà, ossia di emarginazione, determinata non solo da misere condizioni economiche ma anche da mancanza di relazioni umane, rese impossibili dalle strutture alienanti delle città. Spettava perciò "alle singole comunità locali e ai cristiani in genere impegnati nel sociale e nel politico il compito di affrontare di volta in volta i problemi" e battersi per il loro completo reinserimento nella società (Pace 1982, 717-718).

Gruppi di volontari laici ma collegati con le gerarchie ecclesiastiche (tanto da essere riconosciuti dalla Santa Sede) cominciarono così a formarsi fin dalla metà degli anni '60, uniti dalla volontà di tradurre in pratica le nuove formulazioni dottrinarie del Concilio. (Verucci 1997, 317-318). Uno di questi è il Gruppo Abele, nato a Torino nel 1967. L'origine del nome veniva spiegata dal fatto che il gruppo condannava l'atteggiamento cinico ed indifferente della società tipico di Caino per assumere quello altruista di Abele. Esso si proponeva di "condividere" i problemi e le difficoltà di molti ragazzi cosiddetti difficili incontrati nella realtà sociale torinese (Ciotti 1979, 116). Proprio la parola "condivisione" stava ad indicare un nuovo modo di avvicinarsi ai bisognosi: il volontario non doveva solo limitarsi a portare aiuto, secondo una logica di carità o beneficenza, bensì "condividere" una serie di valori anche nella sfera civile, promuovendo lo sviluppo umano, e battersi "per modificare l'organizzazione della vita sociale e delle sue istituzioni" (Nervo 1979, 92). La Chiesa del resto, scossa dalla contestazione che aveva portato alla formazione di gruppi spontanei e comunità di base, sciolse l'ormai obsoleta Poa (Pontificia opera di assistenza) istituendo nel 1971 la Caritas, organismo della Conferenza episcopale italiana per la promozione e il coordinamento delle iniziative di carità. A differenza della Poa, che rimaneva ancorata ad una visione pre-conciliare della società, la Caritas riconosceva il carattere strutturale dell'emarginazione e l'incapacità di affrontarla da parte dei tradizionali strumenti caritativi-assistenziali, ma allo stesso tempo tendeva "a recuperare un ruolo e una certa funzione sociale alle opere cattoliche, a patto però che queste ultime si riconvertano in rapporto ai bisogni sociali emergenti nel territorio" (Pace 1982, 741). Una sorta di "linea mediana" insomma, come era stato a suo tempo con Montini, che da un lato superava le posizioni più conservatrici all'interno della Chiesa, ma dall'altro non riconosceva nemmeno le posizioni di radicale

rottura di gruppi e comunità di base, decisi invece a combattere la Chiesa sul piano della lotta di classe. Nella definizione di questa posizione mediana ma anche dell'indirizzo "di frontiera" della Caritas decisiva fu la figura di don Giovanni Nervo, che dell'organismo della Cei fu a lungo vicepresidente:

La sua azione fu rivolta prima di tutto a sviluppare nelle comunità diocesane e parrocchiali la testimonianza di una carità coniugata con la giustizia vissuta profondamente, aperta alla realtà del territorio, ad accogliere ed operare in ogni situazione di discriminazione, miseria, abbandono (Marcon 2004, 127).

Fu proprio don Giovanni Nervo uno dei primi a porre l'attenzione dell'opinione pubblica sulla presenza di questo volontariato che presentava punte di vera e propria eccellenza come il già citato Gruppo Abele, ma anche l'Associazione Giovanni XXIII o la Comunità di Capodarco. Per questo, con lo scopo di far parlare e conoscere questi volontari, organizzò nel 1975 a Napoli, assieme a mons. De Menasce (fondatore della Scuola di servizio sociale e dell'Ente nazionale scuole di servizio sociale – Ensiss) e al dott. Gavazza (fondatore della Federazione italiana del volontariato), il primo convegno in assoluto in Italia sul volontariato, di cui praticamente nessuno parlava ancora (Nervo 1995, disponibile su <http://www.giornalisti.redattoresociale.it/le-edizioni-di-capodarco/1995/2.aspx>). Da quel momento l'attenzione verso il volontariato crebbe, grazie anche ad iniziative come i seminari estivi di Malosco promossi dalla Fondazione Zancan (il cui direttore era ancora don Giovanni Nervo) e alle ricerche della Caritas: *Volontariato di ispirazione cristiana* (1979), con notizie su circa 500 associazioni di volontariato cattolico, o *Chiesa ed emarginazione in Italia* (1979), inchiesta-analisi sulle funzioni degli istituti assistenziali controllati dalla Chiesa. Sulla spinta dell'introduzione dell'ordinamento regionale e dei nuovi orientamenti culturali quest'ultima pubblicazione era un'occasione per interrogarsi se gli enti assistenziali legati alla Chiesa avessero saputo rispondere ai nuovi bisogni, andando verso una progressiva de-istituzionalizzazione. Non furono così risparmiate critiche, tra le quali il fatto che gli istituti non si curassero affatto della fase successiva al ricovero:

non si vede come si possa giudicare positivamente l'attività di un istituto che, forse non rendendosi conto di rappresentare solo una particolare parentesi nella vita dell'assistito, non si preoccupa di quanto succederà dopo la dimissione, rifiutandosi in pratica di assumere una responsabilità che vada al di là del periodo di ricovero, che lo coinvolga nei problemi reali degli assistiti e che diventi alla fine il criterio informatore di tutta la sua attività (Caritas italiana 1979, 111).

Un ruolo fondamentale lo ebbe anche la Fondazione Agnelli, che giunse alla scoperta del fenomeno volontariato da uno studio comparativo sul welfare state. Ad essa si deve l'organizzazione del Convegno *Volontariato, Società e Pubblici Poteri* di Viareggio del 28 febbraio-1 marzo 1980, alla quale parteciparono oltre 400 tra autorità, studiosi ed operatori sociali e che segnò il momento di svolta decisivo nel nostro paese nella presa di coscienza del fenomeno.

Oltre al ruolo esercitato dalla Chiesa ad influenzare la nascita di questo nuovo volontariato non sono

estranee istanze per così dire "laiche" come il grande dibattito sulla decentralizzazione, sulla riforma dell'assistenza e della sanità, sulla necessità di coinvolgere nuovi soggetti nella gestione dei servizi (al di là della dicotomia pubblico-privato) e sulla necessità di una riforma del welfare in grado di promuovere servizi personalizzati. È una storia tutta da scoprire per esempio quella del ruolo avuto da assistenti sociali, psicologi e allievi di Scuole di servizio sociale (quindi operatori pubblici) che in collaborazione con gli enti locali promossero in questo periodo una serie di progetti alternativi all'istituzionalizzazione con l'utilizzo di volontari. Significativa ad esempio l'esperienza del Comune di Concorrezzo (Milano) dove nel 1972 l'assistente sociale Marilena Lazzari e la psicologa Magda Viola, del Centro di rieducazione per i minorenni della Lombardia, crearono un gruppo di lavoro con volontari per il recupero di minori disadattati o tossicodipendenti. Lo scopo era far parlare questi minorenni (e prezioso era considerato il ruolo dei volontari in quanto mediatori con gli operatori sociali "adulti"), per arrivare a capire assieme a loro i motivi che li spingevano a cercare rifugio nella droga (Lazzari, Viola 1976, 100-117). Così come può essere citata la Comunità alloggio di Ivrea, sorta nel 1974 per iniziativa di privati cittadini con lo scopo di evitare l'istituzionalizzazione di minori. Amministrata da soci volontari, da 5 educatori e 2 obiettori di coscienza, nel 1982 essa poté usufruire di una preziosa convenzione con l'Ulss 40 per la copertura delle spese (Cfr. La comunità alloggio di Ivrea, in "Prospettive Assistenziali", n. 66, aprile-giugno 1984.). Nello stesso anno di approvazione della legge Basaglia è una ricerca della Fondazione Agnelli sulle province del centro-nord a mettere in luce che la lotta all'istituzionalizzazione aveva finito "per imprimere alle amministrazioni un ruolo di soggetto attivo di innovazione" con la creazione di comunità alloggio di 8-10 persone per portatori di handicap o anziani, di centri sociali per il tempo libero o con l'incentivazione di istanze di reinserimento lavorativo (le già citate cooperative "miste") o di inserimento scolastico (Paracone, Nicoletti, Maurino 1978, 6). Il testo segnalava anche un grosso limite, vale a dire la nascita, magari in uno stesso comune, di esperienze di de-istituzionalizzazione e allo stesso tempo di volontariato che pur portando avanti obiettivi e operando con metodologie simili si ignoravano a vicenda (Paracone, Nicoletti, Maurino 1978, 8).

Denso di sfaccettature e ancora tutto da chiarire appare il legame tra '68-contestazione e lo sviluppo di questo nuovo volontariato, un legame diretto che forse viene dato un po' troppo per scontato. La contestazione agì di sicuro come stimolo ad uscire dal proprio ambito territoriale, come arricchimento culturale e come presa di coscienza delle problematiche in cui si dibatteva la società italiana, come ci conferma un cronista della Comunità di Capodarco, gruppo nato a Fermo nel 1966 (Ufficialmente sorte come Centro comunitario Gesù risorto, il nome Capodarco nasce dalla località in cui fu ristrutturata la villa divenuta la prima sede del gruppo, tra Fermo e Porto S. Elpidio, nelle Marche. Nata per iniziativa di don Franco Monterubbianesi, la filosofia di Capodarco poteva essere riassunta così: "I vari handicaps possono integrarsi tra loro, mettendo ciascuno al posto e al livello di responsabilità giusti. Il valido può far fronte almeno in parte alle difficoltà dell'invalido, tenendo alto e quindi competitivo il livello della produzione". Oggi la Comunità di Capodarco consta di altre 14 comunità sparse in 10 regioni. Per ulteriori informazioni cfr. Marcon 2004, 133-135.) con l'intento di

far uscire dall'emarginazione paraplegici ed invalidi:

Nell'estate 69-70... arriva la contestazione. Fu un esplodere di dibattiti, di tensioni, di esaltazioni, di scomuniche, di aggregazioni entusiastiche e di fughe alquanto clamorose. Quel periodo, che durò in pratica fino al '72, ci portò tanti problemi: il mondo della fabbrica, l'allargamento del concetto di esclusione, la conoscenza di nuove formazioni politiche extraparlamentari, il primo contatto con l'obiezione di coscienza e l'antimilitarismo, le prime avvisaglie di incontro tra marxismo e cristianesimo a livello di prassi, la conoscenza di alcuni preti operai, di seminaristi che avanzavano ipotesi sacerdotali nuove, i problemi del meridione e dell'emigrazione (Pacchin 1979, 447).

Da un altro lato emergeva però una severa critica al '68, capace di mobilitare le masse sulla rivendicazione di diritti ma non di assumersi responsabilità dirette; in quest'ottica solo il volontariato poteva incarnare quei valori di partecipazione e solidarietà che erano ormai divenute vuote parole d'ordine:

"Le grandi tematiche scaturite con i movimenti degli "ultimissimi anni 60 (partecipazione, solidarietà ecc.) sono oggi confinate in una posizione di secondo piano [...]. Il volontariato è indubbiamente partecipazione ai bisogni della società civile, ai bisogni esistenziali dell'uomo. Ma si tratta di una rivendicazione ben diversa dalla pura e semplice rivendicazione di diritti non accompagnata da una contestuale assunzione di responsabilità dirette" (Danni, Paracone 1980, 63-64).

Riconoscimento e legislazione sul volontariato: un cammino graduale

A questa duplice origine indotta dal ruolo della Chiesa e della de-istituzionalizzazione non va dimenticata la mobilitazione spontanea di migliaia di giovani volontari provocata da alcune grandi catastrofi naturali, come l'alluvione di Firenze del 1966 (i cosiddetti "angeli del fango" che operarono per la salvaguardia del patrimonio artistico-culturale della città) e il terremoto del Belice del 1968, che misero pure in luce i ritardi dell'intervento pubblico nel saper fornire soccorso alle popolazioni colpite da calamità ((Cfr. Il volontariato: dinamica storica e problemi di tutela, in Volontariato, società e pubblici poteri, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1980, 326-327.)). Lo stato italiano tentò così di rimediare a tali carenze con la legge 996/1970, che istituiva il Comitato interministeriale della protezione civile come organismo del ministero dell'Interno. La legge tuttavia non solo ottenne il parere di legittimità dal Consiglio di Stato nel 1981 (e di fatto non entrò mai in funzione) ma limitandosi all'intervento di soccorso non teneva quasi minimamente in conto della partecipazione dei cittadini, fatto più grave in quanto il massiccio e spontaneo intervento di volontari si era rivelato di gran lunga più efficiente dello Stato durante altre due terribili catastrofi naturali, il terremoto del Friuli del 1976 e quello dell'Irpinia del 1980. Fu solo allora che si rese indispensabile formulare un disegno di legge sull'istituzione del servizio nazionale di Protezione civile (legge 3410/1982) i cui estensori furono gli on. Spadolini e Zamberletti – quest'ultimo era stato discusso Commissario di

governo tanto durante il terremoto in Friuli che quello in Irpinia (Carloni 1984, 10-11). La vera novità della proposta di legge stava non solo nel riconoscimento della funzione del volontariato ma soprattutto nella prima forma di riconoscimento giuridico delle associazioni di volontariato (anche se limitato alla protezione civile) tramite l'iscrizione ad appositi albi, regionali e locali (Bicocchi 1984, 19). La questione non era di poco conto, in quanto se come vedremo lo Stato tra gli anni '70 e '80 aveva riconosciuto legislativamente l'intervento volontario di singoli individui in particolari ambiti come tossicodipendenza o carcere, non lo aveva fatto per le associazioni. Giudizi positivi sulla proposta di legge Zamberletti, Spadolini erano stati espressi dall'avv. Merlini (1983, 24), presidente delle Misericordie, al convegno promosso dalla Fondazione Zancan del 28 agosto-3 settembre 1983, che ribadiva il problema di un'unità giuridica per le associazioni di volontariato e sosteneva che il Parlamento dovesse riconoscerle giuridicamente come associazioni di diritto privato aventi compiti di intervento in settori di diritto pubblico ((Le associazioni di volontariato infatti giuridicamente potevano essere sia soggetti di diritto pubblico (ai sensi della legge Crispi del 1890), sia di diritto privato (ai sensi dell'art. 14 Codice Civile) sia infine aggregazioni esistenti come puri e semplici "enti di fatto", senza nessuna personalità giuridica, e questo provocava confusione.)). Il lavoro di sensibilizzazione delle Misericordie partiva da almeno un decennio prima, dalla proposta di legge 3413 del 25 maggio 1971 di riconoscimento giuridico del volontariato dell'on. Ines Boffardi, per poi proseguire con gli articoli 1 e soprattutto 45 della legge 833/78 di riforma sanitaria, in cui per la prima volta veniva riconosciuto il ruolo dell'associazionismo volontario in Italia. In quest'ultimo si riconoscevano come associazioni di volontariato anche le Ipab in quanto "istituzioni a carattere associativo le cui attività si fondano, a norma di statuto, su prestazioni volontarie e personali dei soci". Esse venivano escluse dal trasferimento "di cui all'art. 25 del decreto presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616" (Merlini 1983, 23).

Il problema del riconoscimento giuridico non era comunque di poco conto. Come aveva già segnalato Beveridge il volontariato, proprio perché spontaneo, non si prestava ad essere rigidamente inquadrato da una legge. L'assessore ai servizi sociali della regione Emilia Romagna Pier Luigi Bersani scriveva che imbrigliare il volontariato avrebbe certificato l'incapacità del pubblico di erogare servizi fornendo un "alibi al neoliberismo allo smantellamento dello stato sociale" (Bersani 1982, 83). L'assessore era a favore di una normativa "leggera" in cui fossero riconosciuti gli spazi, le possibilità e le prerogative del volontariato e in cui fossero definiti i rapporti con il settore pubblico, da stabilirsi tramite una convenzione che aiutasse queste associazioni a sopravvivere (Bersani 1982, 85-86). Il prof. Niccolò Lipari sosteneva del resto che anche la giurisprudenza tradizionale, basata sulla dicotomia pubblico-privato, si trovava spiazzata, avendo a che fare con un soggetto nuovo, "all'un tempo proiezione integrale dell'individuo e frazione di un servizio sociale istituzionalmente riconosciuto come proprio dell'organizzazione statale". Da lì perciò, come emerso al convegno di Lucca del 1982, la necessità di dotarsi di uno "Statuto del volontariato", per evitare i rischi di un'eccessiva irreggimentazione (Lipari 1983, 20). Fu così sempre Lipari, nel frattempo nominato senatore, che al III convegno di Lucca del 4-6 maggio 1984 illustrò la proposta di legge n. 575/13

marzo 1984, di cui era primo firmatario assieme alla senatrice Maria Eletta Martini e al senatore Franco Salvi, a sua volta relatore di una proposta analoga di riconoscimento giuridico delle cooperative sociali. Attenendosi all'assunto di una normativa che non lo imbrigliasse, colmare la lacuna giurisprudenziale sembrava indispensabile, anche per superare le ambiguità che via via emergevano di casi di lavoro subordinato "camuffato" da volontariato (Lipari 1985, 235-253).

In assenza di una normativa specifica a livello nazionale, lo Stato tendeva così ad un approccio "luci ed ombre", riconoscendo che dovesse esserci un sostegno verso realtà sociali estremamente difficili (tossicodipendenza, carcerati) o particolari interventi mirati, come per il sostegno alla donna in stato di gravidanza. È il caso della legge 354/75 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà), la 685/75 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), la n. 194/1978 (norme per la tutela sociale della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza che andava ad integrare la n. 405 del 29 luglio 1975 sui consultori familiari). Queste tre leggi prevedevano l'impiego di assistenti volontari rispettivamente per il sostegno morale e l'aiuto al reinserimento dei detenuti (su richiesta dell'amministrazione penitenziaria), per il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti (su richiesta dei centri di assistenza sociale) e da parte dei consultori familiari per il sostegno alla maternità (Guiducci 1988, 30). Negli anni '80 i grandi interventi legislativi nazionali furono quelli riguardanti l'organizzazione del dipartimento della Protezione civile con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 14 settembre 1984, e la nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo – legge 26 febbraio 1987 n. 49 (Guiducci 1988, 28-29). Nello stesso periodo anche le regioni si dotarono di leggi sul volontariato che stabilivano quali fossero i requisiti di professionalità e idoneità da rispettare, le modalità per stipulare le convenzioni e l'iscrizione ad un albo regionale, comunale o dell'Usl, ma non tutte le regioni, nonostante l'art. 45 della legge di riforma sanitaria, avevano riconosciuto l'apporto del volontariato, lasciando alla discrezionalità delle Usl l'opportunità o meno di farlo (Guiducci 1988, 30-42).

Bisogna aspettare il 1991 per la promulgazione di una legge quadro nazionale. La legge 266 stabiliva, dopo l'iscrizione ad un registro regionale o provinciale, i rapporti finanziari tra organizzazioni volontarie ed ente pubblico. Per accedere ai finanziamenti (limitato "esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti") e godere delle agevolazioni fiscali le organizzazioni dovevano rispettare alcune norme quali l'utilizzo "in modo determinante e prevalente" di operatori volontari, l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, la gratuità delle cariche elettive, il rispetto dei diritti dei beneficiari e la copertura assicurativa dei volontari utilizzati (Ranci 1999, 166; Barbetta 2011, 220; Borrello 2011, 160-161).

La regolamentazione del volontariato presuppone un momento di passaggio da una fase pionieristica ad una fase di specializzazione e professionalizzazione. Le organizzazioni vennero investite di sempre nuove funzioni, anche perché la pubblica amministrazione non esitò ad affidare servizi ad esse in cambio del sostegno economico. Si ebbe così l'esplosione di un altro fenomeno,

quello delle cooperative sociali. Inizialmente costituite solo per favorire i propri soci, esse cominciarono in realtà a svolgere veri e propri servizi pubblici. L'anomalia stava nel fatto che formalmente non erano state autorizzate da alcuna legislazione. Fu l'on. Franco Salvi a presentare la prima proposta di legge (n. 2828) per colmare questa lacuna (*disciplina delle cooperative di solidarietà sociale*) risalente al 16 settembre 1981 (Salvi 1982, 145-154). Tuttavia per l'approvazione di una legge che fissasse il loro profilo giuridico e concedesse vantaggi fiscali bisogna aspettare la 381/1991. In base ad essa le cooperative sociali dovevano essere iscritte ad un albo regionale e potevano stipulare convenzioni con gli enti pubblici, a patto che fossero rispettati "i requisiti di professionalità degli operatori". Si distinguevano inoltre in cooperative che fornivano servizi socio-sanitari ed educativi e in cooperative che operavano nell'ambito dell'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate (Ranci 1999, 170-171; Borrello 2011, 161).

La legge 328/2000 e l'introduzione del principio di sussidiarietà

La crescita esponenziale del volontariato è stato un fenomeno peculiare della realtà italiana. Se le ricerche condotte dalla John Hopkins University nei primi anni '90 evidenziavano per l'Italia un'occupazione nel terzo settore assai inferiore rispetto a quella degli altri paesi europei – solo l'1,8% dell'occupazione complessiva, contro il 4% del Regno Unito, il 4,2% della Francia e il 3,7% della Germania (Barbetta 2011, 213), le statistiche non tenevano conto di questo vero e proprio esercito di volontari, grazie al quale il suo peso sarebbe aumentato notevolmente, arrivando intorno al 3% del numero di occupati totali (Ranci 1999, 34). Il grande sviluppo di queste nuove realtà ha costretto lo Stato a riformulare il quadro dei diritti sociali. Se precedentemente era stato delegato all'apparato pubblico di occuparsi della rimozione "degli ostacoli che impediscono l'attuazione di una società più giusta e coesa" (come recita l'art. 3 della Costituzione) ora una sentenza della Corte Costituzionale del 1992 ha riconosciuto il volontariato "come la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa" (Borrello 2011, 165). Il decennio 1990-2000 fu ad ogni modo caratterizzato da un processo di regolazione normativo finalizzato non solo al riconoscimento giuridico delle organizzazioni del terzo settore ma anche alla definizione dei benefici fiscali e delle forme di finanziamento che dovevano essere garantite dallo Stato. Tra questi provvedimenti è il caso di citare il d. lgs. 460/1997 che ha introdotto la figura giuridica della Onlus (impresa non lucrativa di utilità sociale) con la quale tutti i soggetti compresi sotto questa denominazione possono godere di benefici fiscali e accedere a sovvenzioni pubbliche. Si tratta di imprese che operano nei campi "dell'assistenza sociale e socio sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistici, promozione e valorizzazione dei beni culturali, tutela e valorizzazione dell'ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica di particolare interesse sociale" (Ascoli, Pavolini, Ranci 2003, 157; Borrello 2011, 162). Oltre ad aver introdotto il principio legislativo di

non distribuzione dei profitti, la legge 460/97 ha anche costituito l'Agenzia per il Terzo Settore con scopi di promozione e di vigilanza, anche se le risorse messe a disposizione si sono rivelate molto scarse e di conseguenza anche i suoi poteri (Barbetta 2011, 237).

Un importantissimo momento di svolta è costituito dall'approvazione della legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che riconobbe ufficialmente il terzo settore "come partner dell'amministrazione pubblica nella programmazione e nella gestione delle politiche sociali" (Ascoli, Pavolini, Ranci 2003, 157). Essa ha rappresentato – secondo quanto scrive Ferrera – "La" riforma dell'assistenza, attesa almeno dai tempi di Vigorelli, che ha avuto il merito di stabilire un nucleo essenziale di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale (tra queste era previsto anche il reddito minimo di inserimento, su cui ci soffermeremo più avanti), ridefinendo il settore in una nuova cornice istituzionale e finanziaria (Ferrera 2006, 281). A livello centrale vengono attribuite le competenze su principi e obiettivi generali; la Repubblica, in base al comma 1 dell'articolo 1, garantisce un insieme di servizi e prestazioni di base "in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione" ma il ruolo di maggior rilievo nella gestione e nell'offerta dei servizi viene trasferito sui soggetti del terzo settore. Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce che spetta ad enti locali, regioni e Stato il compito di riconoscere e agevolare il ruolo di programmazione e organizzazione degli elementi del terzo settore nella gestione dei servizi sociali. Gli elementi riconosciuti in questa funzione sono "gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le organizzazioni di volontariato, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose" (Colozzi 2005, 160; Borrello 2011, 163-164).

La 328/2000 ha preceduto di poco l'introduzione del principio di sussidiarietà avvenuto con la legge n. 3/2001 di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Ma che cos'è il principio di sussidiarietà? Alcuni studiosi lo identificano innanzitutto come un principio giuridico:

[Esso] è innanzitutto un principio giuridico e politico che riguarda la qualità dei rapporti tra lo stato e i suoi elementi costitutivi, la persona *in primis* e a seguire le comunità, e che definisce un metodo per limitare il potere pubblico rispetto a sfere di competenza, dei singoli e delle società civile, riconosciute come attività di interesse generale (sussidiarietà in senso orizzontale). Sempre in quanto principio giuridico-politico la sussidiarietà è anche criterio per individuare, all'interno del potere pubblico, quale livello di governo, centrale o regionale o locale, deve essere titolare delle diverse funzioni pubbliche, assegnando preferenza ai livelli più vicini ai cittadini, a meno che gli scopi da raggiungere non richiedano interventi di livelli di governo superiori (sussidiarietà in senso verticale) (Magnani 2007, 124).

Altri studiosi invece lo identificano come qualcosa di più profondo, prima di tutto come un principio socio-economico piuttosto che giuridico. In questo significato più ampio risulterebbe essere la combinazione di altri due principi, quello di responsabilità e quello di prossimità. In base alla responsabilità ogni cittadino è chiamato a concorrere con le proprie forze, e nei limiti delle proprie

capacità, per portare miglioramenti alla condizione propria e della propria famiglia. Fatto salvo che ci deve essere un organismo solidale che si faccia carico dei bisogni di cui non riesce a provvedere, l'individuo ha diritto, in base al principio di prossimità, a scegliere quale sia l'istituzione che più sappia far fronte al suo bisogno. Lo stato (o qualunque altra istituzione) non può mai "sostituirsi ad una di ordine inferiore se quest'ultima risulta idonea ad affrontare e risolvere le questioni sul tappeto" (Maccarini 2005, 113-114).

In senso ancora più esteso, la sussidiarietà rappresenterebbe un principio di crescita del bene comune: le istituzioni infatti non solo devono lasciare la giusta autonomia alle espressioni della società civile, ma anche devono fare in modo "di sostenere e stimolare i sottosistemi sociali e, in definitiva, i cittadini nella disponibilità a sviluppare iniziative proprie e a compiere sforzi per migliorare le loro prestazioni" (Colozzi 2005, 153). L'art. 118 della Costituzione, dove è contenuto il principio di sussidiarietà, identifica nel Comune l'ente più vicino in grado di tutelare gli interessi dei cittadini (sussidiarietà verticale) "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite [competenze] a province, città metropolitane, regioni e stato". Esso dispone inoltre che "Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favorisc(a)no l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Lo Stato non gode più quindi di una posizione di supremazia rispetto agli enti locali, ma è un soggetto dell'ordinamento repubblicano, come recita l'art. 114 della Costituzione, assieme ai Comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni.

La prima apparizione del principio di sussidiarietà nella giurisdizione italiana è avvenuto con la legge Bassanini 59/1997 la quale all'art. 1 comma 2 conferiva "alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità" ma anche se non veniva citato nella legge 328/2000 di fatto era già presente nel comma 1 e 4 dell'art.1. I padri costituenti avrebbero trascurato l'ipotesi di una sua introduzione, con l'eccezione di Dossetti, che nel settembre 1946 aveva chiesto che l'Italia riconoscesse "la socialità di tutte le persone... mediante reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato". L'ordine del giorno venne subito ritirato per le critiche che aveva suscitato, specie da parte socialista (Magnani 2007, 126-127). Ma secondo altre interpretazioni tale principio sarebbe implicitamente contenuto nell'art. 2 della Costituzione: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità" (Licheri 1978, 41).

Critiche tuttavia sono state avanzate sul fatto che nonostante l'introduzione del principio di sussidiarietà in Costituzione, si sia sviluppata una sorta di concorrenza tra forme di associazionismo che ha puntato piuttosto "alla conquista di tutele per se, per la propria famiglia di pratiche sociali":

[Questo] ha finito con l'imbrigliare nuovamente l'autonomo e multiforme movimento del sociale.

Ogni figura è stata iscritta in un albo (ma il 50% circa di quelle del volontariato vi si sottraggono...), i requisiti di accesso sono stati affidati al presidio di burocrazie ministeriali e locali occhiate e formaliste, sono stati indicati altrettanti assessori di riferimento per la assegnazione di contributi o contratti su progetti: insomma si è strutturato tutto un nuovo sistema di dipendenza del sociale dalle forme della politica (Cotturri 2007, 60).

Il rischio è appunto che le organizzazioni non profit perdano il loro ruolo di "advocacy" e la loro indipendenza per diventare semplici agenzie di fornitura in subappalto di servizi pubblici, orientandosi ad un mero contenimento dei costi e non più alla mobilitazione della società civile (Barbetta 2011, 242).

La riforma del titolo V della Costituzione, paradossalmente, non avrebbe affatto aiutato il processo di riforma dell'assistenza. Trasferendo il comparto esclusivamente nelle mani delle regioni infatti, le marcate disuguaglianze territoriali avrebbero in realtà bloccato l'applicazione della legge 328/2000. Oltre a dover combattere queste disparità, la necessità per lo Stato rimane anche quella di reperire risorse, richiedendo alle fasce più abbienti una maggior contribuzione. Un'altra questione aperta rimane quella di fornire quei livelli essenziali di prestazioni che devono essere garantiti dal governo centrale: "La sfida è qui quella di identificare un corretto mix di diritti, di tipologie di prestazioni, standard di qualità e livelli minimi di spesa che dovranno essere rispettati da ogni regione italiana, quali che siano le soluzioni organizzative e gestionali preferite" (Ferrera 2006, 282).

Al di là dei limiti strutturali del paese, la riforma del titolo V delinea comunque un modello partecipativo più vicino al carattere solidaristico e pluralista della Costituzione:

Finora, se qualcuno voleva fare qualcosa nell'interesse della comunità doveva per forza candidarsi ad una qualche carica nelle istituzioni, dal consiglio circoscrizionale fino al Parlamento. L'idea che un semplice cittadino, da solo o insieme con altri, potesse avere la voglia e le capacità per prendersi cura dei beni comuni insieme con l'amministrazione, pur restando un semplice cittadino, era considerata del tutto assurda [...] Ora invece la Costituzione legittima pienamente questo nuovo modo di amministrare ed al tempo stesso legittima così l'impegno di migliaia di persone che già da anni si prendono volontariamente cura dei beni comuni, scontrandosi con l'indifferenza quando non addirittura con l'ostilità delle amministrazioni (Arena 2007, 79).

Affermazioni sorprendentemente vicine a quanto enunciato da Beveridge, che in *Voluntary action*, nel capitolo dedicato alle conclusioni, raccomandando la cooperazione tra autorità pubbliche ed enti volontari, scrisse che se è vero che in una società libera il potere avrebbe dovuto essere esercitato solo da chi era stato eletto dai cittadini tuttavia

There are many people able and willing to serve the public, who are neither suited nor ready to submit to democratic election themselves or to become the paid officers of an elected authority. To reject their help is to delay social advance, experiment, invention, self criticism" (Beveridge 1948, 309).

Conclusioni

Siamo partiti da *Voluntary action* perché tra le sue pagine si profilano tutte quelle problematiche destinate ad esplodere nelle società industrializzate alla metà degli anni '70. La grande intuizione dello studioso inglese è stata quella di aver capito che "freedom from want" non significava affatto aver risolto tutti i problemi della società e che anzi nuovi ne sarebbero sorti man mano che il "bisogno" sarebbe stato debellato. Non più povertà materiale bensì qualcosa di nuovo, infelicità ed emarginazione dovuta all'esclusione: anziani soli, portatori di handicap che non riuscivano ad entrare nel processo produttivo, ragazze madri ed ex carcerati discriminati ed incapaci di trovare un aiuto economico o lavorativo, ma anche casalinghe oberate di lavoro e minori vittime di maltrattamenti. Sono tutte problematiche che, per restare nel nostro paese, la Chiesa scopre negli anni '60 e che diventano di dominio pubblico soprattutto dalla metà degli anni '70, con le prime leggi che stabiliscono in particolari ambiti, come la tossicodipendenza o il recupero dei carcerati, l'uso di volontari. Si tratta dei primi timidi riconoscimenti legislativi dell'azione volontaria, prima dell'introduzione dell'art. 45 della legge 833/78, che rappresenta un indubbio salto di qualità. Il decennio '80 è quello di maggior presa di coscienza da parte delle forze politiche e sindacali del possibile ruolo del volontariato nella riforma del welfare. I partiti di sinistra e i sindacati, tradizionalmente orientati per il primato dell'azione statale, fanno una sorta di "autocritica" per averne sempre sottovalutato l'importanza nella promozione della coscienza civica. Da questo clima di collaborazione, dopo un decennio di dibattiti, convegni e proposte di legge viene promulgata la 266/91. Infine l'introduzione della 328/2000 e poi del principio di sussidiarietà rappresenta il coinvolgimento dell'associazionismo, dei corpi intermedi e delle comunità locali nella gestione dei servizi, circostanza che almeno in teoria avrebbe dovuto ampliare l'offerta ed escludere il pericolo di burocratizzazione ed assistenzialismo.

Alcune delle intuizioni beveridgeane di fine anni '40 sono state recepite in anni recenti o comunque sono divenute tema di dibattito politico, a partire ad esempio dal ruolo delle società di mutuo soccorso. Beveridge, che non aveva gradito l'esclusione delle friendly societies dall'amministrazione dei sussidi statali, aveva suggerito un'azione legislativa per fare in modo che entrassero di diritto nel campo dei servizi sociali. Tale ambito lo identificava nella previdenza oltre il minimo, suggerendo che si facessero carico di "new plans for special medical treatment beyond anything that is likely to be provided by the National health services" (Beveridge 1948, 297). Nel nostro paese le Società di mutuo soccorso, regolamentate dalla legge 3818/1886, hanno vissuto un lungo periodo di declino, ma con il d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 ad esse è stata attribuita la possibilità di gestire e istituire fondi sanitari integrativi del servizio sanitario nazionale: un completamento-integrazione delle prestazioni pubbliche, con in più la possibilità di usufruire di maggiori incentivi fiscali rispetto a polizze private tradizionali con fini di lucro (Borrello 2011, 178).

Una tassazione favorevole alle donazioni veniva suggerita da Beveridge come soluzione per rilanciare, o perlomeno permettere la sopravvivenza, dell'azione volontaria, deprecando che lo stato

nel 1946 avesse escluso alcune convenzioni che avevano permesso a molti enti volontari di sopravvivere. In Italia è mancata per lungo tempo una legislazione incentivante nei confronti delle donazioni. Solo in tempi più recenti, alla fine degli anni '80, il deputato Franco Bassanini depositò una proposta di legge che prevedeva il due per mille di gettito Irpef da destinare alle associazioni iscritte ad un apposito Albo e la possibilità di detrarre contributi all'associazionismo fino ad un importo di due milioni di lire. Una proposta che però subì una sorta di ostracismo sia all'interno della Commissione affari costituzionali che dell'opinione pubblica, che la descrisse impropriamente come una nuova forma di finanziamento pubblico ai partiti (Iovene 1990, 26). Solo recentemente si è invertito il *trend* con la cosiddetta legge *Più dai meno versi* (legge 80/2005 che garantisce la deducibilità dal reddito) rivolta alle donazioni effettuate alle organizzazioni senza scopo di lucro o con le diverse versioni del "cinque per mille" per il settore no-profit (Barbetta 2011, 235-236). La stessa promulgazione della legge 266/91 di disciplina del volontariato che limitava il diritto, secondo il senatore Elia della commissione Affari costituzionali, "a lineamenti normativi di carattere, per così dire, preliminare" (Tondi Delle Mura 2002, 121) è pienamente coerente con i timori di ingabbiamento in rigidi schemi legislativi che già Beveridge aveva espresso in *Voluntary action*.

Ulteriore aggancio con l'attualità riguarda la questione del ritiro dal lavoro e dell'aumento dell'età pensionabile. Spesso infatti collocamento a riposo significa perdita dei contatti umani, inoccupazione mentale e la creazione di una condizione frustrante che può portare a malattie degenerative. Per questo, scriveva Beveridge, bisognava fare in modo che gli anziani non rimanessero "inoccupati", proponendo per essi una sorta di occupazione-ricreazione. A tal proposito citava una relazione della Fondazione Nuffield, che dimostrava che gli anziani avrebbero potuto tenere onorevolmente il loro posto in tempi di penuria del lavoro: "One of the most interesting chapters in the Nuffield report is that on the old in employment, showing, when there is good demand for men, how well many occupations the older men can meet it". Allo stesso tempo, la relazione informava che lo Stato stava studiando come incoraggiare i lavoratori a rimanere al lavoro il più a lungo possibile, ottenendo in cambio una pensione più alta per ogni anno di prolungamento: "The State is now engaged on a new experiment in giving pensions only on condition of retirement by making the pension higher for each year of postponement" (Beveridge 1948, 231-232). Politiche di invecchiamento attivo, come auspicava Beveridge, sono state adottate e sperimentate a partire dagli anni '90 un po' in tutti i paesi europei, alle prese con l'esigenza di contenere il drammatico aumento della spesa previdenziale. Le politiche in genere prevedono o un pensionamento flessibile (che permette al lavoratore di andare in pensione entro una certa soglia di età o entro un intervallo predeterminato di anni) o uno graduale (che permette di combinare pensionamento con lavoro part-time). Il maggior successo di questi provvedimenti si è avuto laddove i governi hanno combinato queste misure con ampie riforme istituzionali volte al mantenimento della salute, alla formazione e al monitoraggio di opzioni lavorative specifiche, cioè in Finlandia, Olanda e Danimarca. Molto meno successo hanno avuto in Germania e in Italia anche per la mancanza di una cornice istituzionale adeguata ((Ricordiamo nel 1996 l'introduzione di una serie di norme simili ai pensionamenti flessibili e gradualisti con il cosiddetto

pacchetto Treu e l'introduzione nel 2004 del superbonus per ogni anno di rinvio del collocamento a riposo. L'autore segnala che queste norme hanno avuto scarso successo non solo per la mancata costruzione di una cornice istituzionale adatta, ma anche per la scarsa predisposizione sociale per politiche d'invecchiamento attivo, avendo puntato tanto le aziende che i sindacati sui prepensionamenti e sull'uscita anticipata dal mondo del lavoro.)) (Paci 2007, 181-183).

Seppure non direttamente collegata con *Voluntary action* non può essere ignorata nella nostra trattazione la questione del reddito minimo d'inserimento, divenuta alle recenti elezioni politiche tematica – per la verità piuttosto strumentale – di dibattito pubblico. Se Vigorelli e l'Anea ritenevano possibile una sua introduzione nel nostro paese, previa promulgazione della riforma dell'assistenza, bisogna aspettare il 1990 per vedere alcune convergenze in ambito comunista e socialista. A fornire lo stimolo fu l'introduzione di analoga misura nella vicina Francia, il cosiddetto Rmi (Revenu minimum d'insertion) legata a programmi di reinserimento lavorativo. Elemento di rilievo è che nella proposta italiana il reddito minimo d'inserimento non era concepita come misura assistenzialista, bensì come una vera e propria misura universalista in grado di espandere i confini della cittadinanza sociale anche a chi non godeva di un contratto di lavoro (Saraceno 1990, 28-29). Si riprese a parlare del reddito minimo con la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, meglio nota come Commissione Onofri, con la quale il governo Prodi si proponeva una radicale revisione del welfare state. In essa veniva previsto "un sistema di integrazione del reddito, sulla base dei principi del reddito minimo vitale" che sarebbe stato ottenuto dall'attenuazione della "generosità di alcune prestazioni previste per l'occupazione standard". La legge finanziaria del 1998 aveva previsto la sua sperimentazione in 39 comuni (Onofri 2008, 46). La legge quadro 328/2000 consigliava la sua estensione su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle misure minime che avrebbero dovuto essere garantite dallo Stato. Nel 2002 però il provvedimento non fu adottato dall'allora governo di centro-destra e da allora di reddito minimo non se ne è mai più parlato, tranne per la parentesi delle elezioni del 2013 (Ferrera 2006, 274). L'Italia è tuttora uno dei pochi paesi industrializzati a non avere misure di reddito minimo nel proprio welfare.

Se la presenza di volontariato e terzo settore è di per sé un fattore positivo, tuttavia credere che essi possano sostituire lo stato nel far fronte ai bisogni dei cittadini con consistente risparmio di spesa pubblica è un'illusione. Gli stessi "teorici" come don Giovanni Nervo, Luciano Tavazza o Niccolò Lipari erano contrari a questa concezione, e nemmeno pensavano ad un loro ruolo come "tappabuchi" rispetto a bisogni che lo stato non riusciva a garantire. Anzi, proprio perché volontariato e terzo settore avrebbero scoperto nuovi bisogni, la spesa pubblica avrebbe dovuto aumentare, non diminuire. Quando si parla di volontariato, terzo settore e sussidiarietà invece il rischio concreto è che vengano esaltati la responsabilità dell'individuo e della famiglia in contrapposizione ad un ruolo immorale e assistenzialista dello Stato, sottintendendo pericolosi tagli allo stato sociale e la privatizzazione dei servizi. È quanto è stato portato avanti dalle politiche neoliberiste, che non hanno certo risparmiato neanche il nostro paese. Un esempio significativo di questa logica la riscontriamo in una pubblicazione del ministero del Lavoro del 2009, *La vita buona nella società attiva: libro bianco*

sul futuro del modello sociale, in cui il volontariato sarebbe semplicemente chiamato a sostituire quei servizi pubblici che lo Stato non può o non sa più fornire, delegando al mercato consistenti prestazioni in ambito previdenziale, scolastico e sanitario. Non si tratterebbe solo di una "resa della responsabilità collettiva" ma anche dell'esaltazione di un "welfare senza cittadinanza", dello scopo contrario di quanto invece si prefiggeva l'introduzione del principio di sussidiarietà (e del reddito minimo):

Quando il principio di terzietà della mediazione evapora e si sgretola la forza normativa istituzionale, anche il tessuto coesivo valoriale e morale che tiene insieme una società si indebolisce e il quadro unitario della cittadinanza si fa più evanescente (Pennacchi 2009, 355).

L'impressione è che in Italia, non solo a causa delle misure di drastici tagli alla spesa pubblica imposteci dalle politiche monetariste di Bruxelles, il principio di sussidiarietà sia rimasto solo sulla carta. Il nostro paese rimane tra i paesi sviluppati quello con il più alto indice di disuguaglianze economiche e sociali assieme agli Stati Uniti. Gli squilibri territoriali che permangono non aiutano certo a risolvere la situazione, come è visibile per il settore sanitario, specie nelle regioni del Sud. "Le politiche fiscali che penalizzano il lavoro e privilegiano le rendite; il funzionamento del mercato del lavoro all'insegna della 'flex insecurity', la carenza di servizi sociali e pubblici; la dequalificazione della scuola pubblica; sono alcuni fra i principali fattori che alimentano la riproduzione e l'aggravarsi delle disuguaglianze" (Ascoli 2010, 151). L'Italia rimane poi uno dei paesi meno sviluppati dal punto di vista dei servizi alla persona e della famiglia con drammatiche carenze per quanto riguarda l'assistenza agli anziani, la disabilità ma anche l'integrazione degli immigrati. Le politiche assistenziali sono ancora basate in gran parte su trasferimenti monetari, cosa che è ben lontana da quel coinvolgimento e quella partecipazione che invece dovrebbero essere stimolati dal terzo settore. Ad aggravare ulteriormente il quadro dobbiamo aggiungere la mancanza di "uno stato efficiente e capacitatore" e di "diffuso civismo e rispetto delle regole" (Ferrera 2010 citato da Degl'Innocenti 2012, 11), mancanze ben visibili in un paese con un'altissima percentuale di evasione fiscale e con altissimi livelli di corruzione. Senza scivolare nel qualunquismo, manca poi una classe politica all'altezza delle sfide, che sappia pensare in termini di medio-lungo periodo e non di scadenze elettorali oppure di mera conservazione del proprio posto di potere. La grande sensibilità di uno studioso come Beveridge stava nell'aver visto la povertà quando era stato direttore del centro residenziale ((I centri residenziali sorgevano all'interno di aree particolarmente degradate e povere delle città. Essi si proponevano non solo di studiare perché, nonostante uno sviluppo industriale così imponente, continuassero a resistere sacche di emarginazione e di povertà così ampie, ma anche di operare concretamente nel miglioramento di quel luogo. Chi intendeva operare nei centri avrebbe dovuto accettare di mettersi a servizio della comunità, vivendoci stabilmente e contribuendo secondo le proprie attitudini al miglioramento delle condizioni del luogo.)) di Toynbee Hall nel quartiere londinese di Whitechapel. A contatto diretto con la situazione di miseria materiale aveva capito che la povertà non poteva essere una situazione dovuta a difetti morali di una parte della popolazione, bensì la conseguenza delle storture dell'economia. La pragmaticità del piano Beveridge e la sua

applicabilità nel mondo reale è conseguenza dello studio ma anche di questa presa di coscienza diretta dei problemi, caratteristiche che sembrano ben distanti da quelle degli attuali rappresentanti politici, spesso giunti in posti di responsabilità per meccanismi di cooptazione o che comunque ben poco hanno a che fare con la competenza.

Occorre fare molto ancora per creare le condizioni affinché l'armonico rapporto tra stato e cittadini delineato in Beveridge possa realizzarsi. In questo quadro non solo volontariato e terzo settore saranno largamente insufficienti per coprire le numerose mancanze dello stato, ma saranno costantemente minacciati nel loro ruolo di stimolo di cittadinanza e libera iniziativa.

Biografia

Davide Gobbo è dottorando di ricerca presso la Scuola di scienze storiche in età contemporanea dell'Università di Siena. Si occupa del dibattito sul volontariato in Italia nel secondo dopoguerra. Ha collaborato con il Centro per la cultura d'impresa di Milano per la realizzazione dei volumi I e II del Dizionario biografico dei presidenti delle Camere di commercio italiane (2010 e 2011) e collabora con il Centro studi Ettore Luccini di Padova con cui ha pubblicato *L'occupazione fascista della Jugoslavia e i campi di concentramento per civili jugoslavi in Veneto. Chiesanuova e Monigo (1942 - 1943)*, Centro Studi Ettore Luccini - Cierre edizioni, 2011.

Biography

Davide Gobbo is a Ph.D. student at the School of Historical Sciences in the contemporary age, University of Siena. He deals with the debate on volunteering in Italy after World War II. He has collaborated with the "Centro per la cultura d'impresa" in Milan for the fulfilment of volumes I and II of the Biographical Dictionary of Presidents of the Italian Chambers of Commerce (2010 and 2011) and collaborates with the "Centro Studi Ettore Luccini" in Padua with which he has published *The fascist occupation of Jugoslavia and the concentration camps for Yugoslav civilians in Veneto. Chiesanuova and Monigo (1942 - 1943)*, Padova, Centro studi Ettore Luccini - Cierre edizioni, 2011.

Bibliografia

Aai (Amministrazione aiuti internazionali), Torri V. (cur.)
1953 *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, con prefazione di Lodovico Montini, Roma.

Ardigò A.

1978 *Introduzione all'analisi sociologica del welfare state e delle sue trasformazioni*, in La Rosa, Minardi, Montanari.

1980 *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli.

Arena G.

2007 *Ripartire dai cittadini*, in Magnani.

Ascoli U., Ranci C. (cur.)

2003 *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.

Ascoli U., Pavolini E., Ranci C.

2003 *La nuova partnership: I mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in Ascoli, Ranci.

Ascoli U., Benassi D., Mingione E. (cur.)

2010 *Alle origini del welfare state. Il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Franco Angeli – Bicocca.

Ascoli U.

2010 *Il piano Beveridge: modernità e attualità dell'impianto*, in Ascoli, Benassi, Mingione.

Barich A.M.

1981 *L'Unità sanitaria locale (Usl)*, in "Animazione Sociale", n. 38.

Barbetta G.P.

2011 *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in Zamagni.

Bassanini F.

1971 *Aspetti giuridico costituzionali del decreto delegato dell'assistenza*, in Cgil et al.

Benassi D.

2010 *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare state*, in Ascoli, Benassi, Mingione.

Bersani P.L.

1982 *Il volontariato e la legislazione nazionale e regionale* in Dipartimento culturale del Pci – sezione associazionismo ed iniziative culturali di massa.

Beveridge W.

1944² *Il piano Beveridge. Compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al Governo britannico* in Ascoli, Benassi, Mingione.

1948 *Voluntary action: a report on methods of social advance*, London, George Allen & Unwin Ltd., trad. it. *L'azione volontaria. L'iniziativa libera nello stato sociale moderno*.

Bicocchi G.

1984 *Ruolo delle associazioni di volontariato per la protezione civile* in Fondazione Zancan.

Camera dei deputati

1972 *Stato e prospettive dell'assistenza pubblica e privata in Italia. Indagine conoscitiva della II Commissione permanente (Affari interni), n. 16, indagini conoscitive e documentazioni legislative*, Servizio commissioni parlamentari, Roma.

Borioni, P. (cur.)

2005 *Welfare scandinavo, welfare italiano. Il modello sociale europeo*, Roma, Carocci.

Borrello R.

2011 *Mutualità e servizi alla persona nel quadro costituzionale del nuovo welfare*, in Silei.

Braghin P. (cur.)

1978 *Inchiesta sulla miseria in Italia*, Torino, Einaudi.

Bruscuglia L., Rossi E. (cur.)

2002 *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro. Atti del convegno svoltosi a Pisa il 18-19 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè.

Caritas italiana

1979 *Chiesa ed emarginazione in Italia. Censimento delle istituzioni assistenziali collegate con la Chiesa e indagine pilota su forme innovative di intervento*, Bologna, Edizioni Dehoniane.

Carloni F.

1984, *Protezione civile: enti locali e volontariato*, in Fondazione Zancan.

Cgil et al. (cur.)

1971 *Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti. Atti del convegno svoltosi a Torino il 3 luglio 1971 promosso da: Cgil - Cisl - Uil - Acli - Comitati di quartiere - Unione tutela del minore - Associazione lotta contro le malattie mentali*, Torino, Società editrice internazionale.

Ciotti don L.

1979 *Il gruppo Abele*, in "Animazione Sociale", n. 30.

Colozzi I.

2005 *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in Donati, Colozzi.

Conti F., Silei G.

2004 *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.

Cotturri G.

2005 *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in Magnani.

Cutini R.

2001 *Il servizio sociale italiano nel secondo dopoguerra. Il Convegno per studi di assistenza sociale di Tremezzo (Como), 16 settembre-6 ottobre 1946*, in "La Rivista di servizio Sociale", n. 2.

Danni M., Paracone C.

1980 *Il volontariato al bivio: nodi culturali, giuridici e politici da sciogliere*, in "Animazione Sociale", n. 33.

Dé Liguori Carino B (cur.)

2008 *Adriano Olivetti e le edizioni di Comunità (1946-1960)*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti.

Degl'Innocenti M.

2004 *L'avvento della Regione 1970-75. Problemi e materiali*, Bari-Roma, Lacaïta editore.

2012 *La società volontaria e solidale. Il cantiere del welfare pubblico e privato*, Manduria-Bari-Roma, Lacaïta.

Di Nucci L.

2002 *Lo stato sociale in Italia: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in Sisso (Società per lo studio della storia contemporanea), Sorba.

Dipartimento culturale del Pci – sezione associazionismo ed iniziative culturali di massa (cur.)

1982 *Il volontariato nel rinnovamento democratico della società e dello Stato, Roma, 18-19 maggio 1982*, Roma.

Donati P., Colozzi I. (cur.)

2005 *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, Carocci.

Donati P.

2005 *La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione*, in Donati, Colozzi.

Fargion V.

1997 *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Bologna, Il Mulino.

Ferrarotti F.

2006 *Testimonianza*, in Dé Liguori Carino.

Ferrera M.

1993 *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

2006 *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.

Fiocco G.

2004 *L'Italia prima del miracolo economico: l'inchiesta parlamentare sulla miseria 1951-54*, Manduria, Lacaíta.

2005 *L'Italia verso il welfare: dalla Commissione D'Aragona alle inchieste parlamentari degli anni Cinquanta* in Borioni.

Finlayson G.

1994 *Citizen, State and social welfare in Britain 1830-1990*, Oxford, Clarendon Press.

Fondazione Zancan (cur.)

1984 *Enti locali e volontariato per una educazione alla protezione civile. Obiettivi, contenuti e indicazioni metodologiche*, Fondazione Zancan, Padova.

Guerzoni L. (cur.)

2007 *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino.

Guiducci P.L.

1983 *Autonomie locali e sicurezza sociale*, in "Animazione sociale", n. 53.

1988 (cur.) *Rapporto sul volontariato: storia, identità, legislazione, aree d'intervento, problemi, prospettive*, Leumann (Rivoli), Elle Di Ci.

Harris J.

1977 *Lord Beveridge. A biography*, Oxford, Clarendon Press.

2011 *Voluntarism, the state and public private partnership in Beveridge's social thought*, in Oppenheimer M., Deakin N.

Ingrao P.

1978 *Crisi e terza via. Intervista di R. Ledda*, Roma, Editori Riuniti.

Iovene N.

1990 *Chi si associa è perduto. Vicende della legge Bassanini*, in "Rinascita", n. 38.

La Rosa M., Minardi E., Montanari A., (cur.)

1978 *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.

Lazzari M., Viola M.

1976 *Il territorio come spazio reale di servizio sociale*, in "Animazione Sociale", n. 17.

Licheri G.

1978 *Costituzione ed assistenza sociale*, Roma, Ragno editore.

Lipari N.

1983 *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del welfare state*, in "Animazione Sociale" n. 50

1985 *Disegno di legge quadro sul volontariato*, in Tavazza L.

Maccarini M.E.

2005 *I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale* in Donati, Colozzi.

Magnani C.

2007 (cur.) *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, G. Giappichelli editore.

2007 *Sussidiarietà e costituzione: pluralismo e diritti*, in Magnani.

Marcon G.

2004 *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore ai movimenti*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo.

Masulli I.

2007 *Dalla Commissione D'Aragona alla Commissione Onofri. Cinquant'anni di progetti disattesi*, in Guerzoni.

Merlini A.

1983 *Mozione presentata al convegno, promosso dalla Fondazione Zancan dall'avv. Alfredo*

Merlini, presidente della Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia e dei Gruppi donatori di sangue, in "Animazione sociale", n. 53.

Mingione E.

2010 *Il piano Beveridge e il nuovo welfare* in Ascoli, Benassi, Mingione.

Ministero Assistenza post-bellica, Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra, della Missione italiana Unrra (cur).

1947 *Atti del convegno per studi di assistenza sociale. Sotto gli auspici del ministero Assistenza post bellica, della delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra e della Missione italiana Unrra. Tremezzo (Como), 16 settembre-6 ottobre 1946*, Milano, Marzorati editore.

Montini L.

1953 *Prefazione* in Aai (Amministrazione aiuti internazionali), Torri.

Nerozzi S.

2005 *Politica sociale ed esperienza amministrativa. Giorgio La Pira dall'Eca al ministero del Lavoro* in Roggi.

Nervo don G.

1979 *Il volontariato come vocazione cristiana di servizio nel civile e nell'ecclesiale per il superamento dell'emarginazione*, in "Animazione Sociale", n. 30.

1995 *Volontariato oggi*, in "Redattore sociale" disponibile su <http://www.giornalisti.redattoresociale.it/le-edizioni-di-capodarco/1995/2.aspx>

Onofri P.

2008 *La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, in Guerzoni.

Oppenheimer M., Deakin N. (cur.)

2011 *Beveridge and voluntary action in Britain and the wider British world*, Manchester-New York, Manchester University Press.

Pacchin, L.

1979 *Capodarco: con l'handicappato per trasformare la società*, in "Il Regno", n. 20.

Pace E.

1982 *L'atteggiamento della Chiesa cattolica nei confronti della povertà: dalla Rerum novarum all'emarginazione sociale*, in Sarpellon.

Paci M.

2007 *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.

Paniga M.

2011 *Ezio Vigorelli, gli Eca e la battaglia per una riforma dell'assistenza nell'Italia repubblicana*, in "Società e Storia", n. 132.

Paracone C., Nicoletti G., Maurino S. (cur.)

1978 *Servizi sociali: autonomie locali e volontariato*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.

Pennacchi L.

2009 *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 2.

Ranci C.

1999 *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna, Il Mulino.

Roggi P. (cur)

2005 *L'attesa della povera gente. Giorgio La Pira e la cultura economica anglosassone*, Firenze-Milano, Giunti.

Ruffolo G.

1981 *Neo liberismo e neo socialismo*, in "Mondo Operaio", n. 4.

Rugge F.

1997 *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi.

Salvi F.

1982 *Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Salvi, Maroli, Sabbatini, Mancini Vincenzo, Bonalumi, Rubbi Emilio, Sanese presentata il 16 settembre 1981: disciplina delle cooperative di solidarietà sociale*, in "Animazione Sociale", n. 42-43.

Saraceno C.

1990 *Reddito minimo (ad armi pari)*, in "Rinascita", n. 15.

Sarpellon G. (cur.)

1982 *La povertà in Italia*, vol. I, Milano, Franco Angeli.

1982 *Rapporto sulla povertà in Italia*, in Sarpellon.

Salvi F.

1982 *Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Salvi, Maroli, Sabbatini, Mancini Vincenzo, Bonalumi, Rubbi Emilio, Sanese presentata il 16 settembre 1981: disciplina delle cooperative di solidarietà sociale* in "Animazione sociale", n. 42-43.

Sepe S.

1999 *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita 1861-1998*, Milano, Giuffrè.

Silei G.

2004 *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. II, *Dalla caduta del Fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria, Lacaita.

2011 (cur.) *Volontariato e mutua solidarietà. 150 anni di previdenza in Italia*, Manduria, Lacaita, 2011.

Sissco (Società italiana per lo studio della storia contemporanea, Sorba C. (cur.)

2002 *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno annuale Sissco, Padova, 2-3 dicembre 1999*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali – direzione generale degli archivi.

1997 *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri, 2, Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi.

Tavazza L. (cur.)

1985 *Volontariato ed enti locali. Atti del III Convegno nazionale di studi sul volontariato*, Bologna, Edizioni Dehoniane.

Tondi Delle Mura V.

2002 *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in Bruscuola, Rossi.

Tortello M., Santanera F.

1982 *L'assistenza espropriata. I tentativi di salvataggio delle Ipab e la riforma dell'assistenza*, Firenze, Nuova Guaraldi.

Verucci G.

1997 *La Chiesa post-conciliare in Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione*

dell'Italia: sviluppo e squilibri, 2, Istituzioni, movimenti, culture.

Zamagni V. (cur.)

2011 *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, Il Mulino.

