

Federico Creatini

Il riconoscimento  
istituzionale del Terzo settore  
nell'Italia repubblicana:  
contributo ad un  
inquadramento storico  
(1945-1991)





Federico Creatini

Il riconoscimento  
istituzionale del Terzo settore  
nell'Italia repubblicana:  
contributo ad un  
inquadramento storico  
(1945-1991)

---

---

**Il riconoscimento istituzionale del Terzo settore  
nell'Italia repubblicana: contributo ad un inquadramento storico (1945-1991)**

Working Paper del Centro di Ricerca Maria Eletta Martini  
A cura di Federico Creatini

Numero 2, Lucca, gennaio 2022

*Direzione scientifica* | Luca Gori  
*Comunicazione* | Giulio Sensi  
*Progetto grafico* | Marco Riccucci

---

---

Federico Creatini

## **Il riconoscimento istituzionale del Terzo settore nell'Italia repubblicana: contributo ad un inquadramento storico (1945-1991)<sup>1</sup>**

### **1.**

Non è semplice ripercorrere lo sviluppo del Terzo settore. E non lo è per il complesso intreccio di processi sociali, economici, politici e dottrinali che ne stanno alla base. Negli ultimi anni la storiografia italiana ha mosso i primi passi a riguardo, affiancando allo studio delle singole componenti alcune riflessioni sulla ricezione dei suoi prodromi nella cornice repubblicana. In questo quadro si sono incastonate anche ricostruzioni di casi locali e di singole associazioni, contribuendo a smuovere un terreno che resta in gran parte da dissodare.

L'obiettivo che mi pongo in questo contributo è duplice. Da un lato cercherò di evidenziare le principali dinamiche concettuali che, trovando una periodizzazione giuridica nel varo delle leggi 266 (*Legge quadro sul volontariato*) e 381 (*Disciplina delle cooperative sociali*) del 1991, contribuirono ad un primo riconoscimento istituzionale del Terzo settore; dall'altro tenterò di sollevare alcune ipotesi in grado di problematizzare più a fondo la questione. Lo farò focalizzando l'attenzione su quella che Renato Frisanco e Costanzo Ranci hanno definito la «fase di mobilitazione ed evoluzione organizzativa»<sup>2</sup> del volontariato, analizzando con taglio nomotetico gli anni che vanno dalla Costituente al 1968-1969 (2; 3) e affrontando con metodo idiografico le traiettorie che portarono il volontariato e la cooperazione sociale ad espandersi negli spazi aperti dalla debolezza delle politiche assistenziali, dalle contrazioni occupazionali e dalla crisi fiscale dello Stato (4; 5).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Il contributo costituisce un approfondimento della relazione *Contributo ad un inquadramento storico*, presentata il 22 ottobre 2021 alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa in occasione del convegno *Le radici del terzo settore. Origini e prospettive a 30 anni dalle leggi su volontariato e cooperazione sociale*.

<sup>2</sup> Cfr. R. Frisanco, C. Ranci, a cura di, *Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano*, Fondazione It. Volontariato, Roma 1999. L'analisi di Ranci e Frisanco prevedeva tre fasi: una prima, rinominata «fase di tipo assistenziale», che si estendeva fino ai primi anni Sessanta; una seconda, definita «fase di evoluzione e mobilitazione organizzativa», che originava nei lunghi anni Settanta per chiudersi con la legge quadro; una terza, fissata come «fase di consolidamento», incentrata – tra le altre – sulla professionalizzazione, sulla dipartimentalizzazione e sulla progressiva autonomia dai vincoli affiliativi del volontariato.

<sup>3</sup> Cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 2021, p. 395.

Occorre precisare che lo sguardo sarà rivolto preminentemente al mondo cattolico, riservando ai futuri sviluppi della ricerca il compito di esplorare più a fondo la tematica.

## 2.

Nel 2001, durante il convegno organizzato per il decennale della legge quadro sul volontariato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Emanuele Ranci Ortigosa individuava nelle «distensioni» postconciliari uno snodo cruciale «dell'impegno sociale e solidaristico» italiano.<sup>4</sup> L'affermazione faceva parte di un «rapido excursus» con cui il relatore ricordava come la «maturazione della società italiana, nel suo complesso», fosse «condizione di sviluppo del settore *non profit*», ma anche come, «reciprocamente, lo sviluppo di questo settore [avesse] concor[so] al conseguimento di una società civile più aperta, responsabile, attiva e vivace, dialogante e solidale».<sup>5</sup> Eppure, se estrapolata da una ricognizione più ampia, la dichiarazione del presidente dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano sollevava indirettamente due interrogativi: come guardare al modo in cui enti, tecnici e istituzioni lavorarono per governare e direzionare gli sviluppi del *non profit*? E cosa intendere per «maturazione della società italiana»?

Entrambe le questioni possono aiutarci a comprendere meglio l'influenza che il Concilio Vaticano II esercitò sulla proliferazione di presenze sociali varie ed articolate, allontanando il rischio di un'eccessiva sacralizzazione della società civile e valutando l'impatto delle trasformazioni socioeconomiche che attraversarono il paese. Al tempo stesso, necessitano di uno sguardo retrospettivo per essere ricondotte nelle trame di una lettura analitica e prospettica che qui mi preoccuperò di sviluppare. La partenza, in tal senso, non può prescindere dalla Costituzione. Il riconoscimento di diritti sociali inalienabili quali il lavoro, la salute (art. 32), l'istruzione e l'uguaglianza sostanziale delle persone scaturiva infatti da un compromesso nel quale – come decretato dal primo comma dell'art. 38 – le provvidenze di carattere economico e il ventaglio dei servizi sociali cessavano di essere «riconducibili alla beneficenza per divenire autentico diritto soggettivo».<sup>6</sup> A ciò si legava un'impostazione di fondo che, in forte discontinuità con l'autoritarismo statalista del fascismo e con il Codice civile del 1942, affidava al pluralismo sociale il compito di tracciare un welfare «democratico, partecipato, centrato sulla persona e sul suo sviluppo».<sup>7</sup> Veniva così a configurarsi uno spa-

---

<sup>4</sup> E. Ranci Ortigosa, *Analisi socioeconomica del volontariato prima e dopo la legge quadro*, in L. Brusciuglia, E. Rossi, *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro. Atti del Convegno, Pisa, 18-19 gennaio 2001*, Giuffrè Editore, Pisa 2002, pp. 9-42: 19-20.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Citato in Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 263.

<sup>7</sup> C. Borzaga, A. Ianes, *Leconomia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma 2006, p. 30. Va comunque osservato come questa concezione della protezione sociale si fon-

zio basato sulla connessione tra principio pluralistico e tutela della «persona umana», sulla complementarità tra pubblico e privato,<sup>8</sup> in cui ogni cittadino era teoricamente chiamato a coadiuvare lo Stato ed a svolgere attività di interesse collettivo attraverso forme e realtà di natura associativa.<sup>9</sup>

Esclusi gli interventi in campo cooperativo e internazionale,<sup>10</sup> tuttavia, sul versante legislativo il riconoscimento istituzionale del pluralismo rimase a lungo disatteso. La mancata generalizzazione della sicurezza sociale si tradusse nei fatti in un sistema sociale di «natura mista»<sup>11</sup> nel quale aspetti conservativi e innovativi finirono per scontare l'assenza di un approccio politico concretamente universalistico, capace di integrare forme assistenziali e previdenziali e di superare il welfare ereditato dal regime. Cadde perciò anche la possibilità di riformare lo Stato sociale italiano sulla base del Piano Beveridge (*Report on Social Insurance Allied Services*),<sup>12</sup> segnando parimenti un limite all'opportunità di razionalizzare i rapporti tra Stato e associazioni di volontariato sociale che l'economista britannico aveva indicato nel suo *Full Employment in a Free Society* (1944)<sup>13</sup> e ripreso nel *Voluntary Action: a report on methods of social advance* del 1948.<sup>14</sup> Per Beveridge – di fatto – lo Stato doveva essere invitato a fare «soltanto quelle

---

dasse «sull'ideale della "civiltà del lavoro"» più che su «quello della "cittadinanza democratica"»: a dimostrarlo era anche la distinzione tra il diritto alla *previdenza sociale* per i lavoratori e quello *all'assistenza sociale* per tutti i cittadini, specchio di uno Stato sociale «impennato su un approccio "esclusivo" più che "inclusivo"»; cfr. L. Di Nucci, *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in C. Sorba, a cura di, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno Annuale Sissco. Padova, 2-3 dicembre 1999*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Direzione Generale per gli Archivi, Roma 2002, pp. 161-188: 186.

<sup>8</sup> Cfr. G. Gozzini, *Povertà e Stato sociale in Italia: una proposta interpretativa in chiave di path dependence*, in V. Zamagni, a cura di, *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo a oggi*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 587-610: 587.

<sup>9</sup> Cfr. C. Borzaga, *From suffocation to re-emergence: the evolution of the Italian third sector*, in A. Evers, J. L. Laville, edited by, *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004, pp. 45-62: 51.

<sup>10</sup> L'articolo 45 della Costituzione, riferendosi direttamente alla cooperazione come impresa a «carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata», ne riconosceva un ruolo e una finalità sociale. Già il 14 dicembre 1947, il decreto Basevi (n. 1577) aveva promosso «alcuni provvedimenti applicabili indistintamente a tutte le imprese mutualistiche, venendo a costituire [...] l'asse portante della disciplina cooperativa»; Borzaga, Ianes, *L'economia della solidarietà* cit., p. 32.

<sup>11</sup> Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 265.

<sup>12</sup> Come dimostrò anche l'accantonamento delle 88 mozioni approvate – tra il luglio 1947 e il febbraio 1948 – dalla Commissione D'Aragona (*Commissione per la riforma della previdenza sociale*), parzialmente motivato dalle ingenti criticità finanziarie e dal riflesso di tensioni internazionali che minarono in partenza una possibile cultura condivisa delle riforme.

<sup>13</sup> La cui traduzione italiana era arrivata nel 1948, edita dall'editore Giulio Einaudi.

<sup>14</sup> Sull'impatto del testo in Italia, alcune riflessioni di massima si trovano in D. Gobbo, *Voluntary action. Spunti di riflessione su volontariato e Terzo settore in Italia da un libro di Lord William Beveridge*, in «Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia», n. 33 (2013), in <http://storiaefuturo.eu/voluntary-action-spunti-di-riflessione-su-volontariato-e-terzo-settore-in-italia-da-un-libro-di-lord-william-beveridge/> (ultima consultazione: 11 ottobre 2021). Per uno studio ravvicinato delle riflessioni di Beveridge nel contesto britannico, invece: M. Oppenheimer, N. Deakin, *Beveridge and voluntary action in Britain and the wider British world*, Manchester University Press, Manchester 2010.

cose che [poteva] fare meglio di qualsiasi autorità locale o di qualsiasi privato cittadino», incoraggiando l'azione volontaria di «ogni specie per il progresso sociale». Un aspetto che egli aveva voluto puntualizzare proprio in uno dei passaggi più significativi del *Voluntary Action*, delineando un programma di otto punti secondo il quale:

The State should encourage Voluntary Action of all kinds [corsivo mio] for social advance. In respect of that form of Voluntary Action for Mutual Aid which is the starting-point of this Report – the friendly societies – the State should make amends for damage to them in the past by a generous agreed measure of legislation opening the road to new service in the future. It should remove difficulties in the way of the other forms of Mutual Aid discussed in this Report. It should in every field of its growing activity use where it can, without destroying their freedom and their spirit, the voluntary agencies of social advance, born of social conscience and of philanthropy. This is one of the marks of a free society.<sup>15</sup>

All'interno della Costituente si susseguirono numerose riflessioni al riguardo (I e III sottocommissione), specialmente da parte degli esponenti cattolici. Ad ogni modo, il puntuale tentativo di coniugare i principi della dottrina sociale cattolica con il sistema Beveridge ed una lettura rivisitata – appunto perché filtrata dalla lente di Beveridge – del keynesismo finì per essere gradualmente ricondotto nella ricerca di soluzioni proprie della cultura cristiana.<sup>16</sup> Alcune sfumature di questa complessità emergevano già dall'intervento che Giorgio La Pira – assieme a Dossetti, Lazzati e Fanfani tra i più attenti studiosi delle teorie Beveridge – sottopose alla Costituente nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947, orientando la realizzazione delle funzioni dello Stato secondo una concezione pluralistica (la «collettività») che doveva tenere in forte considerazione tanto il ruolo delle «formazioni intermedie» (ritenute in grado di promuovere forme di assistenza e di assicurazione più efficaci rispetto allo Stato) quanto – su chiara influenza di Jacques Maritain – il primato della «persona umana»:

Tutti noi, quando si resisteva al fascismo sul terreno teorico, si resisteva sulla trincea della persona umana; ma non della persona umana considerata soltanto in astratto, come una questione di natura puramente celestiale ed eterea, ma come la pietra angolare dell'edificio politico [...]. Ma che cosa è questa persona umana, come si costruisce per poter essere il sostegno, la pietra angolare del nuovo edificio costituzionale? Vi dico subito che mi richiamerò ora alla concezione detta dai francesi, con parola molto efficace, la concezione pluralista; essa è legata essenzialmente alla concezione della persona umana. Avremo, dunque, una base teoretica – quella della persona umana – una struttura sociale pluralista

---

<sup>15</sup> Citato in *Beveridge Report on Voluntary Action*, in «Monthly Labor Review», v. 68/4 (1949), pp. 427-429: 429. Gli otto punti stilati da Beveridge prevedevano: 1) Cooperation of Public Authorities and Voluntary Agencies; 2) A Friendly Societies Act; 3) A Royal Commission on Charitable Trust; 4) Reexamination of Taxation of Voluntary Agencies; 5) An Enquiry as to the Physically Handicapped; 6) A Minister-Guardian of Voluntary Action; 7) Specialized Staff Training; 8) Continuance and Extension of Public Grants to Voluntary Agencies.

<sup>16</sup> Cfr. M. Brutti, *I cattolici e il progetto Beveridge nell'Italia degli anni '40*, n. 39 (2005), «Economia&Lavoro», 2005, pp. 99-108: 102.



e finalmente un assetto giuridico che è conforme a questo pluralismo sociale. Base teoretica: la persona umana. Sentite: io, per la verità, amo immensamente San Tommaso d'Aquino, non solo perché è un santo, ma perché è un pensatore di proporzioni gigantesche e di una novità perenne. Tutte le verità sono sempre nuove. Ora, quando egli dice che la persona umana è *quod est perfectissimum in tota natura*, indica subito una gerarchia di valori secondo la quale la persona umana è costruita; una gerarchia di valori che ha una ripercussione immensa su tutto l'edificio economico, politico e sociale della società. E che cosa è questa gerarchia di valori che costituisce la persona umana? Ecco, vi dico subito: questa gerarchia parte dal piano, come si dice, vegetativo, dalla base economica e terrestre – piede a terra – e salendo a gradi arriva fino all'unione con Dio. Quindi, una concezione del valore trascendente ed interiore della persona umana. Badate che non ci ingolfiamo qui in una questione metafisica, per questa ragione: perché, se voi non concepite la persona umana come valore trascendente rispetto al corpo sociale, voi avete la conseguenza dello statalismo; perché i casi sono due: o la persona ha questo valore di interiorità rispetto al corpo sociale, ed allora essa ha uno statuto giuridico che è anteriore ad ogni costruzione statale; o non lo ha, ed allora essa è radicalmente subordinata al principio statale, membro sostanziale, come diceva Hegel, del corpo statale. Non si esce da questo dilemma: o voi accettate questa concezione del valore trascendente, e potete ancorare i diritti naturali e imprescrittibili della persona umana; o voi non accettate tale concezione, ed allora siete ineluttabilmente condotti alla concezione dei diritti riflessi. Questo il primo punto. Secondo punto, che è importantissimo e lo integra: questa persona umana, che ha questa gerarchia di valori che si appunta in Dio, non è isolata; è in relazione reale come dicevano gli scolastici – in relazione reale, non volontaria soltanto – con gli altri e si articola organicamente; si sviluppa, cioè, organicamente in una serie ordinata e crescente di entità sociali che vanno dalla famiglia alla comunità religiosa, dagli organismi di classe alle comunità del lavoro e che si coordinano nello Stato. Badate, questo è molto importante: lo Stato non è tutta la società, ne è una delle forme sociali nelle quali si articola l'organismo sociale; c'è lo Stato, la società politica, ma c'è anche la società economica, c'è la società religiosa e familiare e così via. Lo Stato è l'assetto giuridico di tutta questa società, ma non l'assorbe: soltanto la dirige, la coordina, la integra e, dove è necessario, la sostituisce.<sup>17</sup>

Le «società intermedie» (per riprendere l'espressione utilizzata da Giuseppe Dossetti nel 1951, in occasione del III Convegno nazionale di studio dell'Unione giuristi cattolici italiani),<sup>18</sup> la «giustizia sociale», la «carità», la «cooperazione», il «principio del bene comune» e il «dovere di solidarietà sociale» si trovavano quindi a conformare il «pluralismo» in un'accezione vicina ma implicitamente sfumata rispetto all'*of all*

---

<sup>17</sup> G. La Pira, *Intervento all'Assemblea Costituente*, 11 marzo 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei Deputati, vol. I, Roma, rist. 1971, p. 313 ss. Sull'intervento si basa anche il breve saggio di La Pira, *Architettura di uno Stato democratico*, pubblicato nel 1948 dalle Edizioni Servire. Assieme a Dossetti, Tupini, Moro, Basso e Togliatti, La Pira faceva parte della I sottocommissione incaricata di elaborare i principi generali della nuova Costituzione.

<sup>18</sup> Cfr. G. Dossetti, *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno. Relazione al III° Convegno Nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani*, Roma, 12-14 novembre 1951, in «Iustitia», n. 5 (1952), pp. 242-265.

*kinds* beveridgiano, condizionata dai dettami di Pio XII e dalla definizione di «sana laicità» (evoluzione della «sana democrazia») che il pontefice aveva inserito nel radiomessaggio del Natale 1944<sup>19</sup> e riconducibile a quel principio di «sussidiarietà» (volto all'apertura della società politica alla società civile) sul quale i cattolici avevano insistito sin dalla presentazione dell'ordine del giorno Dossetti in sede di prima sottocommissione.<sup>20</sup> Non mancava comunque uno sguardo più ampio: pur richiamando sui diritti alla persona le esperienze costituzionali weimariana, sovietica (1936), spagnola, irlandese e jugoslava, lo stesso La Pira aveva chiuso la sua *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili* giudicando quantomeno «degnò di massima attenzione» il progetto francese – poi tradotto nel personalismo comunitario – di Emmanuel Mounier.<sup>21</sup>

Il passaggio è delicato e di estrema complessità, considerando soprattutto l'eterogeneità attuativa delle posizioni assunte in materia sociale dalle componenti cattoliche e il peso che su queste ultime si trovarono ad esercitare le settimane sociali di Camaldoli (18-24 luglio 1943)<sup>22</sup> e di Firenze (25-28 ottobre 1945).<sup>23</sup> Risulta però fondamentale sia per considerare il tentativo politico democristiano di continuare a definire – pur in forme progressivamente diverse – la questione assistenziale come un'area di elezione dell'iniziativa cattolica, sia per cogliere le ragioni – mai pienamente disgiunte – che portarono la Chiesa cattolica romana ad organizzare una vastissima attività caritativa in funzione «supplementare» allo Stato, percepito come «frutto di circostanze storiche [...] suscettibili a mutazioni» e «società naturale» nel suo obbligo a concedere ai cit-

---

<sup>19</sup> Su quest'ultimo aspetto rimando alle riflessioni contenute in: F. Mores, *Ildefonso Schuster e l'episcopato lombardo di fronte alla nascita dello «Stato laico» (1945-1948)*, in «Rivista di Storia del Cristianesimo», n. 10 (2013), pp. 342-366. La definizione di «laicità» è qui da sciogliersi in «comunità religiosa che si organizza attraverso una differenziata distribuzione dei poteri, attribuendo ai laici il compito di obbedire ai chierici»; citato in *ivi*, p. 343, da G. Miccoli, *La questione della laicità nel processo storico contemporaneo*, in Id., *Fra mito della cristianità e secolarizzazione*, Marietti, Casale Monferrato 1985, pp. 474-498.

<sup>20</sup> La «sussidiarietà» di stampo anglosassone differiva in molti aspetti da quella di matrice cattolica, guardando piuttosto in direzione del costituzionalismo liberale e del federalismo protestante.

<sup>21</sup> Cfr. [https://www.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/relaz\\_proposte/I\\_Sottocommissione/03nc.pdf](https://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/I_Sottocommissione/03nc.pdf), pp. 15-17. Per un quadro sulle politiche del welfare nelle socialdemocrazie europee, rimando a G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazie. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Lacaia, Manduria-Bari-Roma 2000. Guardando all'argomentazione e all'influenza delle politiche di welfare britanniche, meriterebbero comunque un approfondimento le eventuali suggestioni provenienti da Clement Attlee e dalle componenti dei Christian Socialist, su tutte il Broad Church Movement. Al riguardo, alcune riflessioni sono contenute nel recente volume di B. Fanning, *The Three Roads to the Welfare State. Liberalism, Social Democracy and Christian Democracy*, Policy Press, Bristol 2021.

<sup>22</sup> Per quanto riguarda una lettura prospettica del Codice di Camaldoli, indico: A.A. Persico, *Il Codice di Camaldoli. La DC e la ricerca della «terza via» tra Stato e mercato (1943-1993)*, Guerini e Associati, Milano 2014.

<sup>23</sup> Al riguardo sarebbe interessante esplorare più a fondo il ruolo di monsignor Adriano Bernareggi, vescovo di Bergamo e protagonista sia a Camaldoli che a Firenze: nel capoluogo toscano fu lui a tenere la relazione conclusiva *Democrazia e Costituente*, recuperando parte dei passaggi – facilmente comparabili a quelli riportati da La Pira – già contenuti nelle due lettere collettive emanate dai vescovi lombardi il 15 agosto 1945. Cfr. Mores, *Ildefonso Schuster* cit.

tadini una «serie di libertà» che non lo rendevano ugualmente «creatore di diritti».<sup>24</sup> Pertanto, pur nel riconoscimento costituzionale delle formazioni sociali e dei doveri di solidarietà sanciti dagli articoli 2 e 4 della Costituzione<sup>25</sup> e nella funzione preminente riservata allo Stato repubblicano (a cui spettava la «rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale»), «per le differenti visioni emerse nel dibattito tra i costituenti» il ruolo di quest'ultimo si trovò ad essere inteso sul piano assistenziale in una «accezione volutamente generica» che lasciava «aperto il nodo della sussidiarietà [orizzontale e verticale] ad eventuali integrazioni o interpretazioni future».<sup>26</sup>

Tutto ciò contribuì a frenare alcuni dei possibili cambi di rotta nel campo dell'assistenza, portando le istituzioni a fare affidamento sugli enti già esistenti e a ricostituire parte di quelli disciolti dal regime. Durante il celebre Convegno di studi di assistenza sociale svoltosi a Tremezzo tra il 16 settembre e il 6 ottobre del 1946 era già emerso come gli «intenti riformatori dovess[ero] coesistere con [...] mentalità, cultura, tradizione e clima sociale che rappresentavano ostacoli formidabili sul cammino verso un moderno sistema di assistenza», nonchè tenere conto del «grande peso della carità privata e religiosa, dell'esiguità delle strutture assistenziali pubbliche» e della «mancanza in larghi strati popolari di una moderna cultura della cittadinanza».<sup>27</sup> La conseguenza – nonostante tentativi di programmazione universalistica come lo stesso di Tremezzo – fu dunque quella di una forte linea di continuità con la tradizione mutualistica e caritativa prefascista, aprendo nelle espressioni collaterali dell'assistenzialismo uno spazio di controllo sociopolitico e di contesa proselitistica spesso soggetta a logiche clientelari.<sup>28</sup> In sostanza, la procrastinazione di un «mutuo

---

<sup>24</sup> Così il prologo *I punti fondamentali della Dottrina cattolica* nella prima lettera collettiva dei vescovi lombardi; in Mores, *Ildefonso Schuster* cit., p. 348.

<sup>25</sup> Come osservato da Carlo Borzaga e Alberto Ianes, nella Carta costituzionale alle famiglie e alle reti parentali furono riconosciuti «compiti fondamentali di promozione delle politiche sociali e di sostegno alla popolazione, da esperire attraverso meccanismi di solidarietà, ampiamente diffusi proprio nelle formazioni sociali primarie»; in Borzaga, Ianes, *Leconomia della solidarietà* cit. p. 30. Alcune riflessioni al riguardo anche in V. Tondi della Mura, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in «Quaderni costituzionali», 2 (2015), pp. 481-516.

<sup>26</sup> G. Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale nel secondo dopoguerra. Tra azione volontaria ed eredità del passato*, in C. Spagnolo, a cura di, *Il volontarismo democratico dal Risorgimento alla Repubblica. Atti del Convegno per il 150° dell'Unità d'Italia*, Unicopli, Milano 2014, pp. 175-212: 187. Alcune di queste riflessioni sono state riprese e sviluppate dallo stesso Silei in *Between State and Voluntary Action: The Evolution of the Italian Third Sector*, in M. Minesso, edited by, *Welfare Policies in Switzerland and Italy*, Peter Lang, Bern 2021, pp. 113-136.

<sup>27</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2004, p. 13; citato in Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 192.

<sup>28</sup> Cfr. C. Ranci, *Oltre il welfare. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, il Mulino, Bologna 1999, p. 154; G. Marcon, *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore ai movimenti*, L'ancora, Napoli 2004, p. 70.

accomodamento»<sup>29</sup> che finì per ingessare il dibattito sul volontariato ed impedirne un'evoluzione nel senso indicato da Beveridge.

Anche su questo piano, le trasformazioni sociali che attraversarono il paese tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta aprirono comunque scenari di diverso tipo. Ma in quali termini divenne davvero possibile parlare di «maturazione della società civile» e di «moderna cultura della cittadinanza»?<sup>30</sup>

### 3.

Sindacati e partiti si trovarono ad esercitare un ascendente di rilievo sulla gestione del volontariato. Associazioni femminili (come il Cif e l'Udi), circoli ricreativi, case del popolo, colonie, parrocchie, reti internazionali, leghe, comitati dell'azione cattolica e cooperative favorirono una vera e propria opera di penetrazione della società civile, segnando i termini di una graduale politicizzazione dell'assistenza: già il 5 maggio 1945, emblematicamente, i cooperatori democristiani avevano rilanciato a Roma – per l'anniversario dell'enciclica *Rerum Novarum* (1891) – la Confederazione cooperativa italiana sulla base di quella del 1919, mentre pochi mesi dopo era stato il turno della Lega nazionale delle cooperative e mutue – di ispirazione socialcomunista – e della Federazione nazionale della mutualità. Riflessi ideologici che si riversarono anche sul fronte dell'assistenza sanitaria, dove le divisioni tra Misericordie cattoliche e Pubbliche assistenze persistettero – pur in forme decisamente attenuate e nell'alveo di esperienze di collaborazione – almeno fino alla prima metà degli anni Settanta.<sup>31</sup>

Viceversa, trovarono poco spazio nella loro fase iniziale esperienze successivamente impattanti come il Servizio civile internazionale (Sci Italy), la cui attività italiana ebbe inizio nel 1945 e si tradusse in interventi di umanitarismo che andavano dalla rimozione delle macerie – si veda il caso di Francavilla – alla ricostruzione delle reti stradali distrutte dai bombardamenti.<sup>32</sup> L'operatività degli Enti comunali di assistenza

---

<sup>29</sup> Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 197.

<sup>30</sup> Cfr. *supra*.

<sup>31</sup> Sulla storia delle Pubbliche assistenze, oltre al solido lavoro di Fulvio Conti (*I volontari del soccorso. Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistente*, Marsilio, Padova 2004), rimando a: F. Vegni, *Oltre la solidarietà. La Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze*, Unicopli, Milano 2018. È comunque sintomatico come nello statuto uscito dal Congresso di Milano del 1946 le Pubbliche assistenze avessero deciso di togliere ogni riferimento alla pregiudiziale dalla connotazione laica dei servizi. Ad ogni modo, pur ricostituite e liberate dal contenzioso con la Croce Rossa, esse faticarono non poco per veder riconosciuta la propria autonomia se nel 1965 circolava ancora l'ipotesi di scioglierle per decreto ed incamerarne i beni.

<sup>32</sup> L'esperienza del Servizio civile internazionale italiano, che divenne branca del Servizio civile internazionale nel 1948, resta in gran parte da ricostruire. Una base di partenza può comunque essere individuata in R. Sabatini, *40 anni di lavoro volontario: la storia del Servizio Civile Internazionale in Italia*, S.C.I., Roma 1995.

venne invece ad essere coadiuvata dall'Amministrazione aiuti internazionali (AAI), concettualmente subentrata alla United Nations relief and rehabilitation administration (UNRRA) ed espressione di un'idea assistenziale che vedeva nell'intervento dello Stato un «fattore di regolazione e coordinamento» capace di «promuovere iniziative ed affiancare gli interlocutori sociali». <sup>33</sup> Guidata da Lodovico Montini, degasperiano, fratello del futuro papa Paolo VI e tra i più rilevanti protagonisti del dibattito assistenziale postbellico, quest'ultima si proponeva di «sviluppare attività assistenziali saldando concettualmente due accordi dalle caratteristiche storiche distinte e istituendo un nesso tra aiuti internazionali e attività d'assistenza». <sup>34</sup> Al contempo – nelle latenze riformistiche della ricostruzione e nelle mediazioni richieste – finì per coadiuvare un indirizzo più caritatevole che non riabilitativo, evidenziando la necessità di lasciare «piena libertà di azione a tutte le organizzazioni operanti nel settore» <sup>35</sup> affinché – come indicava Montini in *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia* – fosse allontanato il «pericolo della assenza di iniziativa là dove non si lasci alla beneficenza [e] alla carità la libertà di percorrere le strutture assistenziali». <sup>36</sup>

La posizione custodiva sicuramente un'accezione beveridgiana. Tuttavia, considerando il primato tradizionale delle organizzazioni cattoliche in ambito assistenziale, assumeva anche le forme di una «operazione politica di ampio respiro» <sup>37</sup> in cui la capillare organizzazione della Chiesa romana trovò terreno fertile per sviluppare una funzione addizionale allo Stato.

Nel tentativo di fornire una nuova centralità alle istituzioni ecclesiastiche e di garantire un solido argine anticomunista, l'azione di Pio XII orientò infatti – sfruttando i canali statunitensi e le elargizioni dei privati <sup>38</sup> – un impressionante ventaglio di iniziative caritative e proselitistiche, affidando a monsignor Ferdinando Baldelli il compito di dirigere l'enorme macchina operativa della Pontificia commissione assistenza (la PCA, divenuta nel 1953 Pontificia opera assistenza) e dell'Opera nazionale di assistenza religiosa e morale agli operai (ONARMO) <sup>39</sup> anche attraverso la promozione di

---

<sup>33</sup> A. Ciampani, *La costituzione dell'Aai: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, in Id., a cura di, *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Franco Angeli, Milano 2002, p. 105.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 117. Figura di grande rilievo, dal 1947 Montini operava anche come vicepresidente della Confederazione cooperative italiane, consigliere della Società generale per lavori e pubbliche utilità, consigliere dell'Istituto centrale di credito, del Banco di Roma e come deputato democristiano.

<sup>35</sup> Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 203.

<sup>36</sup> L. Montini, *Prefazione*, in *Amministrazione Aiuti Internazionali, Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma 1953, p. VIII; citato in *ibidem*.

<sup>37</sup> Così Giovanni De Luna in *Partiti e società negli anni della ricostruzione*, in F. Barbagallo, a cura di, *Storia dell'Italia repubblicana. La costruzione della democrazia*, vol. I., Einaudi, Torino 1994, p. 764.

<sup>38</sup> Cfr. A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione assistenza e gli aiuti americani (1945-1948)*, in «Storia Contemporanea», 5-6 (1978), pp. 1081-1111.

<sup>39</sup> Cfr. D. Verrastro, *Carità, assistenza e solidarietà. L'attività della Pontificia opera di assistenza in un resoconto della rivista Caritas (1944-1963)*, in O. De Rosa, D. Verrastro, *Studi di storia contemporanea. Società, istituzioni, territori*, Libreriauniversitaria.it edizioni, 2016.



scuole di formazione professionale per assistenti ed operatrici sociali.<sup>40</sup> Una cornice che contribuì a frenare sul nascere iniziative atipiche come quella portata avanti da don Zeno Saltini a Nomadelfia (Fossoli), tacciato di «comunismo» dal Sant'Ufficio e spinto verso la dimissione *pro gratia* dallo stato clericale (1953).<sup>41</sup>

Il peso esercitato dall'intervento ecclesiastico e dalle associazioni religiose risultò evidente anche dai risultati forniti dalla *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, voluta dal socialdemocratico Ezio Vigorelli – già presidente dell'Ente comunale di assistenza di Milano – e attiva tra il 1952 e il 1953: le «resistenze all'intervento dello Stato»<sup>42</sup> delle associazioni religiose e degli enti ecclesiastici si collocavano in un quadro caratterizzato da «mille istituzioni» operanti nel campo assistenziale, «prive di coordinamento» e segnate da un crescente divario regionale nella diffusione dell'assistenza. Come osservava Montini, se da un lato le «grandi branche dell'amministrazione statale e degli enti autarchici» mancavano ancora di una «direttiva assistenziale degna di questo nome», dall'altro «le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o gli enti comunali controllati dagli stessi ministeri» si trovavano così a «languire».<sup>43</sup>

La frammentarietà messa in mostra dalle operazioni, specchio dello sviluppo eterogeneo di un paese in cui la stessa Pontificia opera assistenza si trovò a dover gestire progressive tendenze centrifughe, fu comunque fondamentale per sollecitare nuove

---

<sup>40</sup> Come osservato da Michele Colucci in *Politiche sociali nell'Italia della ricostruzione: interventi e questioni aperte*, in «Storia e problemi contemporanei», 83 (2021), pp. 58-72: 64, fin dai primi anni Ottanta è stata la Fondazione Zancan di Padova a mostrare una vivace attenzione storiografica su queste esperienze: *Materiali per una ricerca storica sulle scuole di servizio sociale*, Centro studi e formazione sociale Emanuela Zancan – Scuola superiore regionale di servizio sociale, Padova-Trento 1980; *Le scuole di servizio sociale in Italia: aspetti e momenti della loro storia*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova 1984. Di grande interesse risulterebbe al riguardo uno studio delle tesine e delle relazioni stilate dalle maestre dell'ONARMO e della POA, messe recentemente a disposizione presso l'Archivio Apostolico Vaticano dall'apertura alle carte di Pio XII. Sarebbe comunque sbagliato ricondurre le esperienze di formazione sociale alla sola componente confessionale: alcuni di programmi specifici furono ad esempio sviluppati dall'UNRRA con le amministrazioni locali, premessa per lo sviluppo di interventi più sistematici e basati sulle criticità territoriali.

<sup>41</sup> Saltini aveva contribuito alla creazione dell'Opera piccoli apostoli, destinata agli orfani e agli sfollati. I membri della comunità fondarono anche una cooperativa agricola, costretta poco dopo alla chiusura dalla mancanza di fondi finanziari.

<sup>42</sup> Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 391. Secondo Rita Cutini, anche la proposta avanzata da Emilio Sereni, Guido Calogero ed Ezio Vigorelli per la creazione di un apposito ministero dell'Assistenza sociale – poi inattuata – finì per aprire un contrasto con la componente cattolica: cfr. R. Cutini, *Nella prospettiva della ricostruzione: il Convegno per studi di assistenza sociale (Tremezzo, 16 settembre – 6 ottobre 1946)*, in «Bollettino per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», n. 2 (2004). Sulla questione rimando alle brillanti riflessioni di Giacomo Canepa in *L'amministrazione come pedagogia. Il ministero per l'Assistenza post-bellica e la costruzione della democrazia*, in «Le carte e la storia», n. 2 (2017), pp. 118-134.

<sup>43</sup> L. Montini, *Presentazione in Camera dei Deputati, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. XIII, *Documentazioni. Organi ed Enti di Assistenza Pubblica e Privata in Italia*, Roma, 1953, p. X. I; citato in Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 205.

riflessioni politiche. Nella seconda metà degli anni Cinquanta le trasformazioni produttive e sociali contribuirono nei fatti ad alimentare i termini di un dibattito spesso forzatamente polarizzato, ma che trovò anche spunti di riflessione collaterali nei lasciti di esperienze come quelle della Sinistra cristiana e del Movimento dei cattolici comunisti. Proprio nel mondo cattolico, peraltro, un nuovo aggiornamento era già stato conseguito nel corso della Settimana sociale di Bologna (*La sicurezza sociale*, 24-29 settembre 1949), quando il dovere di «non [...] comprimere o assorbire la persona umana, ma di contribuire al suo integrale sviluppo [...] creando a tale scopo l'ambiente più favorevole» aveva riallacciato le riflessioni sul «pluralismo» maturate nella Costituente anche attraverso gli interventi di Thiolliere (*I cattolici e la sicurezza sociale in Francia*) e Peter Thompson (*Sicurezza sociale in Inghilterra*). La sostanziale necessità di istituire un modello di «sicurezza sociale» pubblico in grado di distinguersi dal modello liberista e da quello collettivista (giustificato anche nella prolusione dell'arcivescovo di Genova mons. Giuseppe Siri, allora consulente dell'Unione cristiana imprenditori dirigenti)<sup>44</sup> era stata corrisposta alla necessità di «dare valore, sostegno e riconoscimento a quelle entità che si pongono tra lo Stato e il cittadino: la famiglia, la comunità territoriale, i sindacati, le associazioni mutualistiche e cooperativistiche». Aveva però finito per mancare una più chiara definizione del suo significato intrinseco,<sup>45</sup> sviluppando piuttosto i termini di una subordinazione alla «giustizia sociale» orientata a «difendere la dignità dell'uomo» e ad essere promossa tramite un «organismo internazionale dotato di autorità e mezzi adeguati [a sostenere] le riforme delle singole nazioni».<sup>46</sup>

Nuovi avanzamenti si registrarono dopo le operazioni camaldoliane del Piano Fanfani (INA-Casa) e del mai attuato piano Vanoni, trovando uno spartiacque nelle prime discussioni sul centrosinistra e nelle esperienze maturate nei 'laboratori politici' nazionali di Venezia e Milano: gli appelli al piano Beveridge e l'impatto di alcune riforme previdenziali – da quella Rubinacci (legge n. 218/1952) al dpr. 797 del 1955 sul cosiddetto «salario familiare» – aprirono infatti un nuovo richiamo al tema della «sicurezza

---

<sup>44</sup> L'intervento di Siri, *Sicurezza sociale e beneficenza*, anticipò quello di monsignor Adriano Bernareggi sul *Cristianesimo sociale*. L'UCID si poneva allora in posizioni di forte contrasto rispetto a Confindustria: l'esperienza promuoveva istanze di tipo corporativo-cooperativo che riflettevano le posizioni ecclesiastiche sulla collaborazione tra classi in campo economico. Non si sviluppò però in modo trasversale, conoscendo esperienze significative prevalentemente a Genova e a Milano; cfr. F. Ferrari, *Attivismo, orgoglio e tradizione ambrosiana. I cattolici nelle fabbriche milanesi dal secondo dopoguerra al Concilio Vaticano II*, Edizioni Studium, Roma 2017.

<sup>45</sup> Cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 373.

<sup>46</sup> Cfr. *Il cammino delle settimane sociali*, Edizioni Dehoniane, Roma 1989. Non erano mancati richiami di matrice keynesiana, come quelli lanciati da Lionello Rossi – allineato a La Pira – su *La piena occupazione come direttiva della politica economica*. Per un quadro più chiaro sulla Settimana sociale in questione, qui impossibile da sviluppare, rimando a: Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia* cit.

sociale», generando riflessioni sul rapporto tra «vita economica ed ordine morale» che tornavano a segnalare nelle evoluzioni del capitalismo l'imprescindibilità di considerare le «esigenze sociali [...] di tutti gli individui». <sup>47</sup> Fermenti che alimentarono notevolmente la proficua cornice di discussione destinata a registrarsi nei tre Convegni di studio organizzati dalla Democrazia Cristiana a San Pellegrino (13-16 settembre 1961; 29 settembre – 2 ottobre 1962; 13-16 ottobre 1963), il cui primo appuntamento arrivò pochi mesi dopo l'emanazione della *Mater et Magistra* (15 maggio 1961).

Le esperienze da nunzio e il complesso lustro da patriarca di Venezia (1953-1958) avevano spinto papa Roncalli ad effettuare un attento recupero dei principi fondamentali della dottrina sociale cattolica, in modo da rimodulare i compiti del clero e dei laici di fronte alla «questione sociale». Al paragrafo 40 l'enciclica indicava l'opportunità che i pubblici poteri fossero «attivamente presenti allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini», recuperando indicazioni orientative di «stimolo e coordinamento, di «supplenza» e di integrazione» da ispirare al principio di «sussidiarietà». <sup>48</sup> Quello che ci interessa notare, ad ogni modo, è il costante richiamo che del documento papale fece a San Pellegrino – al pari di Pasquale Saraceno – il sociologo democristiano Achille Ardigò. Concentrando la riflessione sulla «socializzazione» – assunta come tratto distintivo delle trasformazioni in atto nel paese – e sui suoi effetti in Italia, egli aveva individuato la nuova sfida del cattolicesimo politico nell'andare oltre il degasperismo e il popolarismo sturziano per misurarsi adeguatamente con una società complessa: con un chiaro rimando a Dossetti, ciò sottintendeva un superamento del solidarismo e dell'interclassismo, accettando il «valore [...] dello Stato come artefice di sviluppo economico». <sup>49</sup> Veniva così a frammentarsi la realtà paesaggistica che La Pira aveva utilizzato in sede di Costituente per descrivere l'assetto plurale della società, <sup>50</sup> lasciando spazio – nel binomio tra comunità e socializzazione – all'elaborazione critica che Ardigò e gli studiosi ad esso collegati avrebbero sviluppato «negli

---

<sup>47</sup> Cfr. *XXIX Settimana Sociale, Bergamo (1956), Vita economica ed ordine morale*, in *Il cammino delle settimane sociali* cit.

<sup>48</sup> *Lettera enciclica Mater et magistra del sommo pontefice Giovanni PP. XXIII. Ai venerabili fratelli patriarchi, primate, arcivescovi, vescovi e agli altri ordinari locali che sono in pace e comunione con la Sede Apostolica, sui recenti sviluppi della questione sociale, alla luce della dottrina cristiana*, in [https://www.vatican.va/content/john-xxiii/it/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](https://www.vatican.va/content/john-xxiii/it/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) (ultima consultazione: 8 novembre 2021).

<sup>49</sup> A. Ardigò, *Classi sociali e sintesi politica*, in *Il Convegno di San Pellegrino, Atti del convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana (San Pellegrino, 13-16 settembre 1961)*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1962, pp. 133 sgg.

<sup>50</sup> «Guardate in campagna; cosa vedete in un piccolo villaggio? C'è il campanile, la Chiesa, c'è il palazzo del Comune, c'è la scuola, c'è la camera del lavoro, la casa del popolo; esistono tutte le varie forme di attività sociale. Esistono. Quindi una Costituzione pluralista, la quale è il vestito di questa realtà concreta, deve per forza tener conto di tutto ciò»; La Pira, *Intervento all'Assemblea Costituente* cit., p. 316.



anni successivi attorno all'esperienza del *Welfare state*».<sup>51</sup> Al contempo si riapriva un possibile recupero dei risultati di Camaldoli, come Ardigò stesso lasciava intuire nel definire il concetto di «socializzazione»:

La socializzazione è la tendenza a moltiplicarsi, ed all'ampliarsi di scala, delle forme organizzative ed associative [...] significa anche [...] grande industria razionalizzata (nei processi di *linea* e di automazione), grande impresa con separazione della proprietà della direzione e preminenza relativa di quest'ultima, stato nazionale e superstato democratici con esigenze crescenti di pianificazione. [...] È la *condizione necessaria non solo per comprendere l'evolversi della nostra ideologia politica [...] ma anche per ogni adeguato sforzo* verso una nuova sintesi rispetto alle nuove esigenze e alle mutate stratificazioni sociali.<sup>52</sup>

Le posizioni di Ardigò furono coadiuvate anche da Lodovico Montini, la cui opera di tessitura guardava alla possibilità di collocare l'assistenzialismo cattolico nella programmazione statale.<sup>53</sup> Egli stesso aveva d'altronde guardato con favore al tentativo riformista avanzato da Vigorelli sui contratti di lavoro (i cosiddetti decreti Vigorelli previsti dalla L. d. n. 741 del 14 luglio 1959), palesando una sensibilità che non mancò far emergere anche a San Pellegrino. Per quanto le «strutture assistenziali pubbliche e private» avessero compiuto «notevoli sforzi di adeguamento sul piano organizzativo e [...] metodologico», nella sua lettura l'assistenza era ancora considerata un «mezzo di tamponamento paternalistico di situazioni sociali scabrose, o, peggio ancora, strumenti di clientelismo politico». Era quindi nell'esigenza di un approccio politico più organico che il presidente dell'AAI vedeva la possibilità di non porre più il rapporto «tra assistenza pubblica e privata [...] in termini di superiorità dell'una rispetto all'altra – come per lungo tempo si è discusso non soltanto tra campi ideologici diversi, ma nello stesso ambito cattolico – bensì nella collaborazione ed interdipendenza».<sup>54</sup>

Il passaggio di Montini è chiave per comprendere quei processi che, nel 1972, lo avrebbero portato a parlare di un'evoluzione assistenziale dalla «carità privata» alla «promozione sociale».<sup>55</sup> Mantenendo posizioni comunque dissimili – nell'ottica di

---

<sup>51</sup> F. De Felice, *Nazione e sviluppo*, pp. 5-135; 11, in Id., *L'Italia repubblicana*, a cura di L. Masella, Einaudi, Torino 2003.

<sup>52</sup> Ardigò, *Classi sociali e sintesi politica* cit., pp. 139; pp. 538-539. Il corsivo è dello stesso Ardigò.

<sup>53</sup> Aspetto che recuperava anche la dimensione politica dell'assistenza che i cattolici promossero nella cornice repubblicana a partire dal 1945.

<sup>54</sup> L. Montini, *Il problema dell'assistenza*, in *Il Convegno di San Pellegrino* cit., pp. 719-702; citato in Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 208. Su Montini si veda anche: L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2013.

<sup>55</sup> Per un'analisi puntuale e dettagliata del nuovo approccio all'assistenza promosso e valorizzato dall'Associazione aiuti internazionali, rimando alla tesi di dottorato di Giacomo Canepa, *Una politica sociale di riabilitazione. Storia transnazionale della legittimazione del diritto all'assistenza (Italia e Francia 1944-1970)*, tesi di perfezionamento in Storia contemporanea, Scuola Normale Superiore/Sciences Po (prof.ssa Ilaria Pavan, prof. Paul-André Rosental), a.a. 2020-2021, pp. 832 ss. Alcuni spunti al riguardo anche in A.

mediazione precedentemente accennata – dalla teoria «assistenziale, assicurativa, economica ed integralista» che si rifaceva a Beveridge, volta a finalizzare «tutti gli interessi pubblici e privati verso una pretesa definitiva tutela contro il bisogno», egli cercò di ricollocare gradualmente la politica assistenziale in una «visione ampia e pluralistica», rimarcando l'obiettivo «sussidiario» di concretizzare su più livelli l'integrazione di assistenza, previdenza e sanità attraverso una più diretta azione dello Stato.<sup>56</sup> In questo modo sarebbe stato possibile sbloccare e superare disposizioni – come quelle relative alle IPAB crispine – che risalivano addirittura al XIX secolo, riorganizzando le competenze tra Stato, enti e organizzazione private (con chiara indicazione per quelle ecclesiastiche) e lavorando per riformare il personale – tecnico e non – attivo nel settore. «Millenni di carità e di umanesimo», spiegava ancora Montini,

hanno dato al nostro paese un numero immenso di opere, di fondazioni e un flusso costante di vocazioni personali [...] per cui nella vita e nei costumi nostri, si è inserita una indicibile sostanza di socialità che ci ha consentito di metterci alla pari (se non forse ancora nelle tecniche) con le più avanzate esperienze assistenziali del mondo occidentale. In contatto con tutta questa rete assistenziale l'AAI ha impostato la ristorazione di queste forze assai abbattute in tutto il Paese richiamandole all'azione, senza farle diventare Stato. [...]. Cioè ha sempre stimolato e fatto operare gli organismi, enti, opere che compiono l'atto assistenziale come propria finalità istituzionale. Ciò ha altresì contribuito a distinguere l'azione dello Stato da quella in *re sua* della Chiesa. Sono affiorate le polemiche sul primato delle due assistenze. Ma la polemica delle due «sovranità» non deve costituire per noi un ostacolo quanto piuttosto un incentivo continuo alla edificazione dei rapporti, tanto necessaria per una progredente concezione di civile consorzio.<sup>57</sup>

Fu in questa direzione che, nel 1962, l'AAI passò dalle competenze della presidenza del Consiglio alla direzione del ministero dell'Interno. Il tentativo di ridurre il frazionamento assistenziale si affacciava in una stagione in cui la breve esperienza dei governi di centrosinistra aveva cercato di riaccendere la lente del riformismo, come avevano mostrato anche i tentativi di programmazione economica portati avanti dal ministro del Bilancio Ugo La Malfa e dal socialista lombardiano Giorgio Ruffolo. La *Nota aggiuntiva* alla Relazione annuale del 1962, invero, rappresentò forse una delle espressioni più sintetiche ed incisive di quella «democrazia laica» che aveva svolto un ruolo importante nel corso degli anni Cinquanta e che – al di fuori dei «massicci insediamenti sociali» della Dc, del Pci e in parte del Psi – fornì una «opzione decisa di modernizzazione» che dal rinnovo dell'apparato produttivo del paese al riconosci-

---

Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 1-2 (2013), pp. 9-26.

<sup>56</sup> Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., pp. 354-355. Sulle stesse posizioni si erano collocati anche altri cattolici come Mario Alberto Coppini, allora presidente dell'INAM ed impegnato nell'elaborazione di nuovi progetti di riforma previdenziale.

<sup>57</sup> Montini, *Il problema dell'assistenza*, in *Il Convegno di San Pellegrino* cit., pp. 719-720. Citato anche in Silei, *Welfare, volontariato, previdenza e assistenza sociale* cit., p. 209.

mento dei diritti di cittadinanza incise in modo considerevole su temi che nel corso degli anni Settanta sarebbero divenuti centrali nel dibattito politico.<sup>58</sup>

Certo, sul fronte dell'assistenzialismo non mancarono spazi di riflessione neanche all'interno del mondo comunista. Già nel 1958 Laura Conti, partigiana, medico e tra le prime e perorare la causa dell'ambientalismo in Italia, aveva posto l'accento sull'impasse strutturale che aveva impedito di concretizzare un sistema universalistico nella congiunzione tra assistenza e previdenza. La futura deputata (1987-1992) individuava tra le cause centrali del problema proprio il fatto che in settori chiave come la sanità gli enti religiosi cattolici continuassero a ricevere fondi pubblici, oltre alla «degenerazione burocratica dell'anarchia» con cui definiva il disordinato dipanarsi del dibattito assistenziale. Gli scarsi progressi in ambito previdenziale erano inoltre da ricondursi a suo avviso nella regressione dello stesso mutualismo operaio e in un orientamento marxista indirizzato – sul versante assistenziale – più a cercare una «rivendicazione generica di "miglioramento delle prestazioni» che non a «perseguire una vera e propria politica di "sicurezza sociale"» basata sulle reali condizioni della società italiana e sulle sue prospettive di sviluppo.<sup>59</sup> Un aspetto – quest'ultimo – che a ben vedere emerse in forme diverse tanto per il Convegno organizzato dal Gramsci di Roma nel marzo 1962 (*Tendenze del capitalismo italiano*), quanto dal *Corso sugli avversari* tenuto da Togliatti nel X Congresso del partito (2-8 dicembre 1962): i risultati disegnavano di fatto una società sempre più complessa e articolata, propria di un capitalismo sviluppato; soprattutto, però, scorgevano nelle forze sociali una capacità di organizzazione autonoma ormai capace di assicurare tanto l'incremento alla partecipazione e ai benefici dello sviluppo, quanto la possibilità di intervenire sui suoi orientamenti.<sup>60</sup>

Fu su questo sfondo politico che il Concilio Vaticano II (11 ottobre 1962 – 8 dicembre 1965) venne accolto in Italia. Una tela che ci spinge a valutare più a fondo il concetto di «maturazione della società civile», inglobando al suo interno nuove capacità partecipative e nuove istanze di rivendicazione sociale. L'evento generò un effetto di distensione che produsse chiari effetti sul piano politico, finendo addirittura per essere inquadrato in termini aperturisti – di cui Roncalli era già stato tacciato dopo il saluto effettuato in apertura al XXXII Congresso del Partito socialista italiano a Venezia (6-10 febbraio 1957) – nel suo accogliere istanze provenienti dalla riflessione teologica e politica estera e nel suo favorire un confronto più dialogante con le sinistre. Anche sul versante assistenziale gli anni del Vaticano II e quelli del post-Concilio

---

<sup>58</sup> De Felice, *Nazione e sviluppo* cit., p. 22. Ruffolo in tal senso si poneva su una linea distante dall'adozione del keynesismo che, sulla scorta di Lombardi, definiva poco adatto alla disomogeneità della società e dell'apparato produttivo italiani: l'aumento indifferenziato della domanda, a suo avviso, avrebbe consolidato i differenziali esistenti senza ridurli.

<sup>59</sup> Cfr. L. Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale: storia e problemi*, Feltrinelli, Milano 1958, pp. 197-209.

<sup>60</sup> De Felice, *Nazione e sviluppo* cit., p. 44.

furono caratterizzati da evidenti fermenti di rinnovamento, superando l'intransigentismo ierocratico di Pio XII e anticipando il Sessantotto nel tracciare una diversa lotta contro la povertà e il «bisogno». I concetti che guidavano la «Chiesa dei poveri»<sup>61</sup> – riproposta nel 1962 da un gruppo *extra aulam* conciliare animato dal teologo francese Paul Gauthier – e il recupero di figure marginalizzate dalla gerarchia pacelliana come don Primo Mazzolari<sup>62</sup> promossero infatti la nascita di nuove forme di intervento in grado di rispondere alle trasformazioni sociali in corso e di porsi in un'ottica capace di comprendere le reali condizioni dei meno abbienti.

L'impatto fu percepibile anche nei lavori di San Pellegrino, dove l'esigenza di una maggiore professionalizzazione assistenziale trovò corrispondenza con le indicazioni avanzate dall'assise conciliare. Come indicava uno dei principali documenti del Concilio, la *Gaudium et Spes* (promulgata il 7 dicembre 1965 da Paolo VI), «nel moltiplicarsi delle relazioni tra gli uomini» coloro che si proponevano di contribuire «alla lotta per la giustizia e la carità» dovevano acquisire la «competenza e l'esperienza assolutamente indispensabili», puntualizzando però l'imprescindibilità di conservare «mentre svolgono le attività terrestri [...] una giusta gerarchia di valori».<sup>63</sup> Da questo punto di vista, le elaborazioni conciliari si posero comunque in una posizione non sempre pienamente corrispondente agli aggiornamenti che, ad esempio, papa Giovanni XXIII aveva indicato nella già citata *Mater et Magistra* e nel discorso sulla *Gaudet Mater Ecclesia* l'11 ottobre 1962. Ciò emergeva anche del decreto *Apostolicam Actuositatem*, nato da un lungo lavoro di stesura approvato il 18 novembre 1965 con 2.340 voti favorevoli e soli due contrari: il testo metteva al centro il ruolo riservato nella società all'apostolato laico, rivendicando però le «opere di carità come [...] dovere e diritto inalienabile» della Chiesa cattolica. L'azione assistenziale cattolica continuava in tal senso ad essere subordinata ad un'accezione cristologica («affinché tale esercizio della carità possa essere al di sopra di ogni critica e appaia come tale, si consideri nel prossimo l'immagine di Dio [...] e Cristo Signore») e verticistica, orientata a prevenire e curare la povertà senza offrire «come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia».<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr. D. Menozzi, *Chiesa, poveri, società nell'età moderna e contemporanea*, Brescia, Queriniana 1980.

<sup>62</sup> Già più volte incontrato da Roncalli e Montini, don Primo Mazzolari (1890-1959) fu una delle figure più significative del cattolicesimo italiano della prima metà del Novecento. Fondatore del periodico d'avanguardia «Adesso», il parroco cremonese reputava la carità e l'assistenza due mezzi imprescindibili per alimentare le rivendicazioni sociali, politiche e civili dei poveri e degli emarginati.

<sup>63</sup> Cfr. *Costituzione temporale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo. Gaudium et spes*, Paolo, servo dei servi di Dio, unitamente ai padri del sacro Concilio, in: [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_it.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html) (ultima consultazione: 11 ottobre 2021), cap. IV, punto 72.

<sup>64</sup> Cfr. *Decreto sull'Apostolato dei laici. Apostolicam Actuositatem*, Paolo, servo dei servi di Dio, unitamente ai padri del sacro Concilio, in: [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decree\\_19651118\\_apostolicam-actuositatem\\_it.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19651118_apostolicam-actuositatem_it.html) (ultima consultazione: 11 ottobre 2021), cap. II, p. 8. Per un maggiore approfondimento analitico rimando alla già citata tesi di dottorato di Giacomo Canepa, *Una politica sociale di riabilitazione*, pp. 800-804.

Se da un lato i decreti recepivano le trasformazioni e gli sviluppi del decennio precedente, dall'altro non poteva essere immediato ritrovare nel Concilio una nuova e totale consapevolezza del posto della Chiesa romana nella storia.<sup>65</sup> La questione risultava evidente anche sul fronte assistenziale-caritativo, dove la Chiesa cattolica – pur inquadrandosi nella società civile – continuava ad unificare l'azione caritativa della prima con quella assistenziale della seconda (il «laicato», appunto). Laddove questa potenziale sinergia non era stata adeguatamente ripartita le cause venivano oltretutto attribuite all'incapacità operativa delle forze organizzative e alle inadempienze della stessa società civile, entrambe «corresponsabili» di aver legittimato l'intervento ecclesiastico. Recuperando parte degli spunti della *Mater et Magistra*, un parziale distacco dalla tradizione arrivò invece nella lettura fornita dalla già citata *Gaudium et Spes*: l'influenza che sulla stesura finale avevano esercitato i vescovi francesi e tedeschi si rifletteva anzitutto in una diversa accezione del «bene comune», esteso in senso maritainiano alla tutela dei «diritti e della dignità della persona umana» (Cap. 1, punto 12). Di rilievo figurava parimenti la definizione di un rapporto con lo Stato capace di interpretare più efficacemente le trasformazioni in corso, come riportava il punto 75 (*Collaborazione di tutti alla vita pubblica*) del capitolo IV (*La vita della comunità politica*):

La Chiesa stima degna di lode e di considerazione l'opera di coloro che, per servire gli uomini, si dedicano al bene della cosa pubblica e assumono il peso delle relative responsabilità. Affinché la collaborazione di cittadini responsabili possa ottenere felici risultati nella vita politica quotidiana, si richiede un ordinamento giuridico positivo, che organizzi una opportuna ripartizione delle funzioni e degli organi del potere, insieme ad una protezione efficace dei diritti, indipendente da chiunque. I diritti delle persone, delle famiglie e dei gruppi e il loro esercizio devono essere riconosciuti, rispettati e promossi non meno dei doveri ai quali ogni cittadino è tenuto. Tra questi ultimi non sarà inutile ricordare il dovere di apportare allo Stato i servizi, materiali e personali, richiesti dal bene comune. Si guardino i governanti dall'ostacolare i gruppi familiari, sociali o culturali, i corpi o istituti intermedi, né li privino delle loro legittime ed efficaci attività, che al contrario devono volentieri e ordinatamente favorire. Quanto ai cittadini, individualmente o in gruppo, evitino di attribuire un potere eccessivo all'autorità pubblica, né chiedano inopportuno ad essa troppi servizi e troppi vantaggi, col rischio di diminuire così la responsabilità delle persone, delle famiglie e dei gruppi sociali. Ai tempi nostri, la complessità dei problemi obbliga i pubblici poteri ad intervenire più frequentemente in materia sociale, economica e culturale, per determinare le condizioni più favorevoli che permettano ai cittadini e ai gruppi di perseguire più efficacemente, nella libertà, il bene completo dell'uomo. Il rapporto tra la socializzazione l'autonomia e lo sviluppo della persona può essere concepito in modo differente nelle diverse regioni del mondo e in base alla evoluzione dei popoli. Ma dove l'esercizio dei diritti viene temporaneamente limitato in vista del bene comune, si ripristini al più presto possibile la libertà quando le circostanze sono cambiate. È in ogni caso inumano che

---

<sup>65</sup> Cfr. F. Mores, *Geografie della contestazione: il Concilio, l'Italia, l'America latina*, in «Storia e problemi contemporanei», n. 79 (2018), pp. 98-117: 114.

l'autorità politica assuma forme totalitarie, oppure forme dittatoriali che ledano i diritti della persona o dei gruppi sociali.<sup>66</sup>

Il potere da attribuire all'autorità pubblica doveva quindi restare limitato nel riconoscimento della sussidiarietà. Contemporaneamente, però, gli enti amministrativi e lo Stato erano chiamati ad una collaborazione destinata a risolvere le sempre più evidenti problematiche sociali ed a concepire un orizzonte di crescita e sviluppo nel quale le risorse a disposizione potessero essere amministrare istituzionalmente e utilizzate a beneficio della comunità:

Nelle società economicamente meno sviluppate, frequentemente la destinazione comune dei beni è in parte attuata mediante un insieme di consuetudini e di tradizioni comunitarie, che assicurano a ciascun membro i beni più necessari. Bisogna certo evitare che alcune consuetudini vengano considerate come assolutamente immutabili, se esse non rispondono più alle nuove esigenze del tempo presente; d'altra parte però, non si deve agire imprudentemente contro quelle oneste consuetudini che non cessano di essere assai utili, purché vengano opportunamente adattate alle odierne circostanze. Similmente, nelle nazioni economicamente molto sviluppate, una rete di istituzioni sociali per la previdenza e la sicurezza sociale può in parte contribuire a tradurre in atto la destinazione comune dei beni. Inoltre, è importante sviluppare ulteriormente i servizi familiari e sociali, specialmente quelli che provvedono agli aspetti culturali ed educativi. Ma nell'organizzare tutte queste istituzioni bisogna vegliare affinché i cittadini non siano indotti ad assumere di fronte alla società un atteggiamento di passività o di irresponsabilità nei compiti assunti o di rifiuto di servizio.<sup>67</sup>

La scelta di riportare i due passaggi citati si lega alla loro importanza per comprendere le evoluzioni future. Entrambi soprattutto riallacciano i termini di una discussione che aveva contribuito a definire anche in sede politica le trasformazioni di una società caratterizzata – nelle sue divergenze geografiche – da un graduale aumento del proprio livello di istruzione e benessere, rendendo ormai necessario un inserimento dell'assistenza nella programmazione economica.

Dai nodi sollevati – rapporti tra società civile, Stato e Chiesa, identità politica e valori civici, modelli economici – scaturirono i prodromi del passaggio da un volontariato assistenziale ad uno sempre più specializzato e strutturato, basato su di una forte richiesta di riforme e su termini di «rinnovamento» segnati e dal recupero dei tradizionali principi evangelici e della dottrina sociale cattolica; istanze che finirono per essere accolte e direzionate verso spinte rivendicative e conflittuali<sup>68</sup> anche da quelle

---

<sup>66</sup> Cfr. *Costituzione temporale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo. Gaudium et Spes*, Paolo, servo dei servi di Dio, unitamente ai padri del sacro Concilio, in: [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_it.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html) (ultima consultazione: 11 ottobre 2021), cap. IV, punto 75.

<sup>67</sup> Cfr. *ivi*, cap. III, punto 69.

<sup>68</sup> Cfr. A. Santagata, *La contestazione cattolica. Movimenti, cultura e politica dal Vaticano II al '68*, Viella, Roma 2016.



esperienze sociopolitiche che vedevano nella riforma della Chiesa un passaggio inevitabile per il rinnovamento della società.<sup>69</sup> Fu così per i Cristiani per il socialismo e per alcuni settori delle ACLI, aprendo uno spazio operativo che si tradusse nella nascita di comunità di base (con un esplicito riferimento all'Isolotto), di associazioni culturali e assistenziali e di enti orientati a cercare una propria autonomia operativa rispetto al magistero pontificio e allo Stato ed a promuovere autentici laboratori di studio nelle specificità locali. Nacquero in questo ambito esperienze rilevanti come quella del gruppo Abele di Torino (1965), allora guidato da un giovanissimo don Ciotti con l'obiettivo di assistere le fasce più disagiate di una realtà industriale come quella piemontese;<sup>70</sup> oppure la Comunità Capodarco di don Francesco Monterubbianesi, tra le prime a tradursi in termini di cooperativa sociale. Ancora più significativa si sarebbe rivelata inoltre l'istituzione della Comunità di Sant'Egidio, fondata da Andrea Riccardi nel rione di Trastevere e basata su spinte conflittuali che mettevano al centro la riproposizione pragmatica dei principi evangelici.

La maturazione della società si esprime in questo quadro attraverso ondate di rivendicazionismo che toccavano non solo le istanze civili, ma si tradussero anche nella richiesta di diritti costituzionali che continuavano a restare fuori dai cancelli delle fabbriche. Tanto il Sessantotto studentesco quanto «l'autunno caldo» operaio del 1969 misero al centro problematiche di rilievo internazionale, nazionale e locale,<sup>71</sup> intrecciando esigenze di rinnovamento e la richiesta di migliori condizioni di vita che portarono a provvedimenti importanti quali la riforma pensionistica del 1969 ed il varo dello Statuto dei lavoratori (1970).

La critica degli studenti, in particolare, si rivolse verso il sistema scolastico, l'autoritarismo, l'individualismo, il consumismo, l'indifferenza verso le problematiche sociali, delineando un attacco trasversale ai principali attori della società. Proprio i giovani avevano già dimostrato una diversa sensibilità spontaneistica verso le problematiche assistenziali, prendendo volontariamente parte ad operazioni di umanitarismo – nell'accezione fondata sul Diritto umanitario internazionale – in occasione di eventi ca-

---

<sup>69</sup> Cfr. D. Saresella, *Cattolici a sinistra. Dal modernismo ai nostri giorni*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 141-142. Andrebbe ricollocata in questa prospettiva anche l'esperienza sudamericana della «teologia della liberazione», che tanto impatto ebbe sulla cosiddetta «contestazione cattolica»: cfr. Mores, *Geografie della contestazione* cit.

<sup>70</sup> Sintomaticamente, guardando a quei lavori con una lente di storia della ricerca storica, furono proprio alcuni degli intellettuali che si avvicinarono all'esperienza del Gruppo Abele a produrre alcuni tra i primi studi su Chiesa cattolica e questione operaia nel secondo dopoguerra, con particolare sensibilità verso la vicenda dei *prêtres ouvriers* francesi. Una linea sulla quel influì indubbiamente anche l'arrivo al vescovado del cardinal Pellegrino, il quale pose da subito grande attenzione alle problematiche sociali. Cfr. G. Barra, M. Guasco, *Chiesa e mondo operaio. Le tappe di un'evoluzione. Da don Godin, ai preti operai, ai preti del lavoro*, Gribaudi, Torino 1967.

<sup>71</sup> Cfr. S. Bartolini, P. Causarano, S. Gallo, *Un altro 1969. I territori del conflitto in Italia*, New Digital Frontiers, Palermo 2020. Il rivendicazionismo operaio aprì ad esperienze sicuramente importanti per l'impostazione di un welfare territoriale, come i Consigli di zona e le vertenze dell'1%.

tastrofici come l'alluvione di Firenze del 4 novembre 1966 e del terremoto che colpì il Belice nella notte tra il 14 e il 15 gennaio 1968. La crescita economica e l'aumento del grado di istruzione sembravano favorire al riguardo la maturazione di esperienze dal basso, destinate a proseguire autonomamente qualora la ricettività dell'ambiente sociale e la partecipazione spontanea della popolazione avessero consentito alla libera iniziativa di assumere funzioni di sviluppo economico e sociale. Aspetti ancora embrionali, eppure destinati a confluire nel grande sviluppo correlato che le associazioni di volontariato e le cooperative sociali avrebbero conosciuto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta.

#### 4.

Gli sviluppi appena descritti aprirono ulteriori fasi di intervento ed analisi. Ne furono protagonisti istituzioni, enti ed associazioni che cercarono di direzionare progressivamente le spinte maturate nella seconda metà degli anni Sessanta verso nuovi obiettivi sociali, politici ed economici, scorgendovi un importante spazio di intervento.<sup>72</sup>

Una delle prime espressioni fu la Caritas, fondata nel 1971 dopo lo scioglimento della Pontificia opera assistenza come ente confessionale della Conferenza Episcopale Italiana. A presiederla fu chiamato don Giovanni Nervo (1971-1975), presbitero e partigiano di Casalpusterlengo, il quale avviò da subito uno attento studio delle esperienze di volontariato che si stavano sviluppando nel paese.<sup>73</sup> Recuperando le conclusioni del Concilio Vaticano II, le contestazioni della Fuci, le posizioni assunte dalla stessa CEI e – soprattutto – le indicazioni della *Octogesima adveniens* (1971),<sup>74</sup> la comunità cristiana veniva chiamata attraverso la Caritas ad un compito decisivo nelle trasformazioni del contesto sociopolitico italiano: le istanze di conflittualità dovevano essere sublimare e portate ad un diverso livello di problematicità, collocando al centro dell'azione pastorale l'attenzione per le realtà marginali e rendendo l'attività assistenziale un dovere di ogni fedele verso gli altri membri della Chiesa. Era neces-

---

<sup>72</sup> Di grande rilievo fu il dibattito sulla legge quadro dell'assistenza, legato alle delle due proposte avanzate nel 1969 dal deputato e medico democristiano Franco Foschi: la prima concerneva l'istituzione obbligatoria del servizio sociale da parte delle province; la seconda guardava alla possibilità di trasformazione dell'intero settore che non doveva limitarsi – come indicato in uno dei passaggi più rilevanti – ad assistere in modo strutturato le persone con problematiche psichiche, fisiche e sociali, ma a pensare una politica di interventi in grado di elevare l'attività assistenziale a funzione pubblica come stabilito dalla Costituzione.

<sup>73</sup> Cfr. A. Prezioso, *Le politiche sociali in Italia. Una storia, un testimone. Interviste a Giovanni Nervo della Fondazione Zancan*, EDB, Bologna 2001; G. Perego, a cura di, *La Chiesa della carità. Miscellanea in onore di mons. Giovanni Nervo*, EDB, Bologna 2009. Nervo aveva ricoperto numerosi ruoli, tra cui quelli di direttore della Scuola di servizio sociale di Padova (1951-1970) e di responsabile del servizio sociale dell'ONARMO (1963-1965). Come presidente della Caritas esercitò il suo mandato per quattro anni, prima di diventarne vicepresidente (1975-1986).

<sup>74</sup> Paolo VI, *Octogesima adveniens. 80° anniversario dell'Enciclica Rerum Novarum*, 14 maggio 1971.



sario ricondurre in questa direzione tutte le associazioni di ispirazione cristiana, favorendo una propulsione interna alla società da non intendersi più in funzione «supplementare» allo Stato, bensì orientata verso la tecnicizzazione dei servizi, il decentramento decisionale, la valorizzazione della partecipazione nel volontariato («strumentalità del servizio»), la prevenzione delle problematiche sociali e l'affermazione di un pluralismo istituzionale di tipo territoriale.<sup>75</sup>

Il lavoro di don Nervo trovò in questo senso un solido appoggio tecnico nelle figure di mons. Giovanni De Menasce, fondatore della Scuola ENSISS (Ente nazionale scuole italiane servizio sociale), Luciano Tavazza, all'epoca presidente dell'ENAOI (Ente nazionale orfani lavoratori italiani, poi sciolto nel 1978), don Franco Monterubbianesi (fondatore della Comunità di Capodarco), Maria Teresa Tavassi (Ufficio studi della Caritas), fino a futuri dirigenti regionali del Mo.V.I. (Movimento di volontariato italiano) come Vodia Cremoncini e Mario Nasone. L'obiettivo di avanzare una «riflessione attenta [...] sul nuovo ruolo che il volontariato avrebbe dovuto assumere nel rapporto fra privato, sociale e strutture statali» non guardava solo – come ricordato da Luciano Tavazza – ad una «rifondazione dello Stato di previdenza in Italia»,<sup>76</sup> ma rivedeva piuttosto la funzione dell'azione caritativa cattolica nel rapporto stesso con lo Stato. L'abbandono della sacralizzazione in favore di un recupero dell'evangelizzazione doveva quindi trovare fondamento nei processi di rivendicazionismo civile che stavano attraversando la società (dal referendum abrogativo sul divorzio del 1974 alla riforma del diritto di famiglia del 1975), invitando la Chiesa ad abbandonare un'immagine verticistica e ad operare dal basso un'opera di permeazione capace di affievolire la percezione di una netta divaricazione sociale tra vertici ecclesiastici e classi popolari.

L'operazione assumeva in questa prospettiva una veste che coniugava teologia e politologia. La penetrazione nello Stato avrebbe sicuramente contribuito a frenare eventuali decisioni in possibile contrasto ai principi cattolici, richiamando nei concetti di «sussidiarietà» e riabilitazione una legittimazione costituzionale alla promulgazione della «giustizia» e della «carità». All'interno della Caritas non aveva inoltre cessato di pesare del tutto l'eredità della contrapposizione tra Stato e Chiesa: le posizioni avanzate dalla CEI in difesa del pluralismo assistenziale e le critiche mosse dalla stessa Caritas alla gestione amministrativa di specifiche situazioni locali denunciavano infatti la presenza di un autoritarismo statale che non era stato capace di garantire i giusti spazi all'iniziativa privata, restando ancorato a retaggi addirittura risalenti all'età crispina. Persisteva quindi un rimando costante alla rivendicazione del ruolo ecclesia-

---

<sup>75</sup> Cfr. Conferenza episcopale italiana, a cura di, *Evangelizzazione e promozione umana. Atti del Convegno ecclesiale di Roma, 30 ottobre – 4 novembre 1976*, Editrice Ave, Roma 1977. Queste ultime osservazioni sono presenti in G. Canepa, *Una politica sociale di riabilitazione*, pp. 927-928.

<sup>76</sup> Cfr. L. Tavazza, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa: scelte, sfide, progettualità nel cammino del Movimento di volontariato italiano*, Fondazione italiana per il volontariato, Roma 2001.

stico nel campo dell'assistenza, caratterizzato da un richiamo continuo a quei punti cardine della dottrina sociale cattolica dei quali si riconosceva l'imprescindibilità.

Una funzione di cerniera fu giocata al riguardo dalla Fondazione Emanuela Zancan, fondata a Padova dallo stesso don Nervo nel 1964. Espressione della componente «professionalizzata»<sup>77</sup> del cattolicesimo italiano, fornì di fatto un contributo decisivo all'inserimento delle nuove opere assistenziali all'interno della programmazione statale.<sup>78</sup> A partire dal 1967, la pubblicazione della collana «Quaderni di servizio sociale» si preoccupò di indirizzare la riflessione proprio in questa direzione, spaziando tra numerose tematiche di carattere previdenziale ed assistenziale: non mancarono inoltre riflessioni sul servizio sociale nella programmazione regionale, sul rapporto tra pastorale e servizio sociale, fino alla possibilità di imbastire un'opera di collaborazione tra Stato e privati all'interno di specifiche attività pionieristiche come l'educazione sessuale, il campo sanitario e il supporto ai pazienti psichiatrici.<sup>79</sup>

Come desumibile dallo studio dei seminari e delle analisi condotte dalla Fondazione Zancan costituirebbe indubbiamente una delle prospettive di studio più interessanti per la storia del Terzo Settore. In questa breve ricostruzione vorrei tuttavia recuperarne il richiamo per far emergere il peso che si trovarono ad esercitare sulla componente politica e sui primi riconoscimenti legislativi in materia di volontariato. L'attenzione deve essere spostata su due provvedimenti, di cui il primo concerne il *Riconoscimento dell'obiezione di coscienza* del 1972 (legge Marcora n. 772).

Il clima di contestazione, la diffusione di ideali pacifisti e delle proteste contro l'intervento statunitense in Vietnam, il recupero quasi agiografico – specchio di una tendenza generale del decennio – delle figure di don Primo Mazzolari e don Lorenzo Milani e le iniziative di amministratori quali Giorgio La Pira (che nel 1961 aveva autorizzato la proiezione di *Non uccidere* nonostante il divieto imposto dalla censura) portarono nel 1968 ad una crescita vertiginosa del numero di obiezioni, aumentate ulteriormente tra il 1970 e il 1972.<sup>80</sup> La legge risultava quindi un passaggio chiave per

---

<sup>77</sup> In un rapido passaggio del suo lavoro, Canepa indica correttamente la Zancan come «avanguardia professionalizzata del mondo cattolico»; Canepa, *Una politica sociale* cit., p. 929.

<sup>78</sup> Il primo numero della collana «Quaderni sociali» recuperava gli atti del seminario *Ambito territoriale della politica sociale nel programma quinquennale di sviluppo e ruolo del servizio sociale*, Fondazione Zancan, n. 2 (1967). L'intervento di apertura era stato significativamente tenuto da don Salvatore Garofalo (*Il programma quinquennale di sviluppo: fini e obiettivi*), già membro della commissione teologica della Costituzione dogmatica *Dei Verbum* durante il Concilio Vaticano II.

<sup>79</sup> Al riguardo, si veda: *Esperienze di servizio sociale in ospedale psichiatrico*, in «Quaderni sociali della Fondazione Zancan», n. 12 (1969); F. Fiorentino, a cura di, *Libertà e controlli statuali nell'assistenza privata*, «Quaderni sociali della Fondazione Zancan», n. 15 (1970); S. Delogu et al., a cura di, *Il servizio sociale in campo sanitario nella prospettiva dell'unità locale dei servizi*, «Quaderni sociali della Fondazione Zancan», n. 22 (1972). A quest'ultimo seminario prese parte anche il già ricordato Franco Foschi, concentrando la propria riflessione su *Nuovi rapporti fra ospedale e comunità (Unità sanitaria locale, Servizi aperti, Forme di partecipazione)*.

<sup>80</sup> Sarebbe impossibile affrontare in questa sede la delicata questione cattolici/violenza.

ricucire una delle crescenti divaricazioni tra istituzioni e società civile, segnando parallelamente un impegno a frenare l'avanzata elettorale del Partito comunista italiano. Pur caratterizzata da rigidissimi vincoli e destinata ad aprire un lungo *iter* in sede di Corte costituzionale, la norma consentì ai molti giovani che lo chiedevano di tramutare il proprio obbligo militare in un obbligo di servizio civile: decisivo in merito fu l'art. 6 della proposta avanzata dalla deputata democristiana (area morotea) Maria Eletta Martini, con il quale si proponeva di destinare gli obiettori di coscienza non solo al Corpo della guardia forestale, ma anche ad «appositi reparti di pronto intervento» per operare sia in casi di calamità naturali che per «bisogni di ordinaria amministrazione», agli «ospedali e agli enti di carattere sanitario» (tra i quali andavano ricomprese anche le istituzioni private) e – infine – ad «apposito corpo di assistenza ai paesi in via di sviluppo».<sup>81</sup> Della possibilità usufruì subito la Comunità di Capodarco, impegnata dal 1966 nel recupero dei disabili e protagonista di un'espansione che aveva ormai toccato gran parte della penisola: la legge Marcora aveva infatti reso possibile la stipula di alcune convenzioni tra i servizi offerti dalla Comunità e il ministero della Sanità, consentendo l'utilizzo all'interno della Comunità stessa degli obiettori di coscienza. Era quindi evidente una rinnovata volontà di spostare l'attenzione politica verso le realtà attive nel campo del volontariato, così come la trasposizione pratica delle soluzioni avanzate dalla Zancan e la concezione di un servizio civile che – in un rapporto di reciproco sostegno e sviluppo – avrebbe potuto realizzarsi più efficacemente all'interno dell'assistenzialismo volontario ed esserne da esso sostenuto per la diffusione di una cultura effettivamente solidaristica.

Ciò fu ancora più evidente nel secondo caso, relativo all'istituzione del Sistema Sanitario Nazionale (l. n. 833 del 23 dicembre 1978). La riforma era arrivata a compimento dopo anni di discussioni,<sup>82</sup> segnando un passaggio decisivo sul fronte assistenziale: con l'articolo 45, nel dettaglio, si riconosceva la possibilità alle «associazioni di volontariato liberamente costituite aventi finalità di concorrere al conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario nazionale» di entrare come soggetti di diritto nella programmazione sanitaria in quanto «formazioni sociali esistenti sul territorio».<sup>83</sup> Un provvedimento promosso ancora una volta da Maria Eletta Martini e che la stessa – dopo averlo sostenuto come presidente della Commissione Sanità, superando forti opposizioni – aveva motivato in questi termini durante la discussione alla Camera:

---

<sup>81</sup> Cfr. E. Rossi, *Un'eredità sussidiaria*, in Camera dei Deputati, *Maria Eletta Martini a 10 anni dalla scomparsa*, Roma, in corso di stampa.

<sup>82</sup> Cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della riforma sanitaria (1958-1978)*, in «Studi Storici», n. 2 (2019), pp. 417-455; F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma 2013<sup>2</sup>, pp. 137-144.

<sup>83</sup> Legge 23 dicembre 1978, *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/12/28/078U0833/sg>. Le stesse associazioni di volontariato sostennero fortemente la riforma assieme a gruppi di malati e familiari, esponenti del movimento di liberazione della donna e componenti della medicina ospedaliera ed universitaria.

Vogliamo cogliere l'occasione per sollecitare il Parlamento, forze politiche e Governo ad affrontare questo grosso problema della legge per le autonomie, affinché il decentramento operato dal decreto legislativo n. 616 si risolva in una crescita delle autonomie e non ne costituisca – come si è detto di temere – il soffocamento. [...] Di questa legge operante nel nostro paese (il decreto n. 616/1977) cogliamo, con il nostro testo, la stessa ragion d'essere: il decentramento istituzionale previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Prevediamo questo in clima e con strumenti di partecipazione alla programmazione e alla gestione dei cittadini e delle loro associazioni, valorizzando tutto quello che l'iniziativa dei singoli e la loro coscienza civile è disposta ad offrire al potere pubblico su cui spetta la programmazione di questo disegno politico globale che, ponendosi al servizio della persona, e spesso della persona sofferente, non può che essere sostenuto da una grande solidarietà umana e da una grande fraternità cristiana. Sappiamo benissimo quanto questi principi siano oggi già un fatto politico.<sup>84</sup>

La valorizzazione di «tutto quello che l'iniziativa dei singoli e la loro coscienza civile è disposta ad offrire al potere pubblico»<sup>85</sup> doveva quindi costituire un impegno prioritario per l'azione pubblica, specialmente in un ambito – quello sanitario – in cui venivano in considerazione diritti fondamentali della persona. In questo senso le sollecitazioni provenienti dalla Zancan riemersero anche nel recupero di alcune proposte di legge che la Martini aveva avanzato nel corso della VI legislatura, in particolare attorno all'istituzione dei consultori familiari. In un intervento tenuto a Roma il 16 giugno 1978, in una fase connotata dall'onda lunga del referendum abrogativo sul divorzio e dalle continue tensioni attorno alla legge sull'aborto, aveva voluto ricordare come – all'interno della legge sull'aborto (legge n. 194/1978), l'art. 2 che prevedeva e disciplinava il *Volontariato nei consultori* – costituisse una delle «poche modifiche da noi ottenute» al testo legislativo, da «valorizz[are] in modo adeguato collegandosi con servizi extra consultorio, pubblici e privati».<sup>86</sup> Aggiungeva poi:

La crisi di carattere antropologico ed esistenziale che travaglia la società, le profonde trasformazioni culturali o di costume di cui il divorzio, l'aborto, il problema della limitazione delle nascite, i movimenti di liberazione della donna, possono considerarsi le manifestazioni più evidenti, investono direttamente la famiglia, ne lacerano il tessuto, aumentano la conflittualità interna, ne disorientano indirizzi e ritmi di vita. In questo contesto il consultorio è chiamato a svolgere un ruolo di chiarificazione, di sostegno, di orientamento affinché gli utenti riescano a distinguere positive istanze di liberazione dal groviglio di un'involuzione morale ed etica, e perciò non si può ridurre, come da più parti si tende a

---

<sup>84</sup> Camera dei deputati, *Atti Parlamentari*, VII Legislatura, Discussioni, seduta del 16 dicembre 1977, p. 13435. Citato anche in Rossi, *Un'eredità sussidiaria* cit.

<sup>85</sup> Camera dei deputati, *Atti Parlamentari*, VII Legislatura, Discussioni, seduta del 16 dicembre 1977, p. 13435.

<sup>86</sup> L'art. 2 era così formulato: «I consultori, sulla base di appositi regolamenti e convenzioni, possono avvalersi, per i fini previsti dalla legge, della collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato che possono anche aiutare la maternità difficile dopo la nascita». Cfr. Archivio Centro di Ricerca Maria Eletta Martini, b. 13 «Riforma sanitaria», *Presenza nelle istituzioni pubbliche e pluralismo delle istituzioni*, Roma, 16 giugno 1978, p. 12.

fare, all'aspetto sanitario. Dev'essere un servizio rivolto alla coppia o all'utente per la chiarificazione di ogni problematica familiare; deve avere i caratteri della globalità e deve agire nella visione complessiva della persona e dei suoi bisogni; deve tendere a sanare le crisi coniugali operando però soprattutto in una logica di prevenzione; deve essere prima di tutto un servizio di consulenze e solo successivamente di assistenze; in modo che i bisogni degli utenti siano individuati nell'attualità della situazione sociale (rappresentativa può essere la gestione sociale) e non preventivamente determinati; [...] deve esprimersi in modo pluridisciplinare, utilizzando l'opera da più specialisti, portatori di una esperienza tecnica e umana diversificata, condizione indispensabile per la corretta funzionalità del servizio.<sup>87</sup>

Le parole della Martini rispondevano a quella richiesta di un nuovo rapporto tra Stato e società civile, di un welfare meno burocratizzato e clientelistico, di istanze di decentramento e di «provvisorietà»<sup>88</sup> e di una riconduzione ideologica che trovavano corrispondenza nel quadro delineato dalle principali espressioni del mondo cattolico. A queste istanze si sommavano inoltre pressioni crescenti da parte dalle cooperative sociali e dalle associazioni legate al volontariato, sempre più intenzionate a rivestire un ruolo decisionale oltreché meramente esecutivo.<sup>89</sup> in ambito sanitario si inserivano in questa prospettiva esperienze di cooperazione sociale – nel caso specifico più vicine alle correnti di sinistra – come quelle sorte a Trieste, dove Franco Basaglia aveva dato inizio ad un processo di «deistituzionalizzazione dell'istituto manicomiale» conclusosi con la legge n. 180 del 1978. Questioni che nel 1973 erano peraltro già state prese in carico dalla Cooperativa lavoratori riuniti, la quale aveva dato un impulso importante alla riconversione delle strutture e delle risorse umane manicomiali.<sup>90</sup>

Di grande importanza si rivelò l'emanazione della legge n. 382 del 22 luglio 1975, la quale segnò un punto di svolta nel decentramento amministrativo italiano previsto dall'art. 5 dell'art. 118 della Costituzione Italiana (poi completato dalla legge n. 616 del 24 luglio 1977). Quest'ultima segnava uno spazio di rilievo per l'attuazione dei principi assistenziali teorizzati dalle componenti cattoliche, tanto che finì al centro del primo convegno nazionale della Caritas. L'evento si tenne a Napoli nel 1975 (dal 27 al 30 settembre) sotto il titolo di *Volontariato e promozione umana*, aprendo uno spazio di discussione aperto anche alle forze non cattoliche. I risultati portarono ad emergere una realtà variegata e fortemente polarizzata verso il centro-nord, sempre meno connotata da componenti ideologiche (al convegno si presentarono 80 gruppi) ma vincolata ad una dimensione «morale» dell'economia che proiettava le sue espressioni

---

<sup>87</sup> In *ivi*, pp. 5-6.

<sup>88</sup> Così la Conferenza episcopale italiana nella lettera del 3 marzo 1975, *Evangelizzazione e promozione umana*. Cfr. <https://www.chiesacattolica.it/documenti-segreteria/convegno-della-chiesa-in-italia-su-evangelizzazione-e-promozione-umana/> (ultima consultazione: 2 dicembre 2021).

<sup>89</sup> Cfr. I. Pavan, C. Giorgi, *Storia dello Stato sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 463-466.

<sup>90</sup> Cfr. Borzaga, Ianes, *L'economia della solidarietà* cit., p. 110. Sull'esperienza di Trieste, si veda: O. De Leonardis, D. Mauri, F. Rotelli, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano 1994.



in una chiara critica alle storture della società capitalistica. Restava comunque forte la matrice cattolica e la riproposizione organizzativa delle linee teoriche che nel frattempo stavano continuando a maturare nei seminari della Zancan: ne furono espressione proprio i due appuntamenti che la Caritas istituì in seguito a quello di Napoli, incentrati su *Volontariato, territorio, partecipazione, servizi sociali* (settembre 1976) e su *Il contributo del volontariato in una società pluralistica per il superamento dell'emarginazione* (luglio 1977). Il primo focalizzò la propria attenzione sull'impegno sociale dei cristiani nelle realtà locali, favorendo la diffusione di disposizioni assistenziali utili per contrastare le nuove criticità; il secondo vide invece una lunga relazione del sociologo Giovanni Sarpellon (presidente della Commissione sulla povertà), il quale fornì un quadro dettagliato sul problema nazionale dell'emarginazione e sui possibili mezzi per contrastarla.<sup>91</sup>

Dal Convegno del 1977 uscì però anche un'altra linea: quella di Luciano Tavazza. Il giornalista emiliano aveva maturato una lunga esperienza in seno alle ACLI di Livio Labor, vivendone le profonde evoluzioni degli anni Sessanta. La sua lettura politica della sussidiarietà attingeva direttamente dalle aperture conciliari e lo portò a ricercare una certa autonomia dalla Caritas: affermando che il «tempo delle tavole rotonde era finito», annunciò la nascita di un nuovo Movimento di volontariato democratico aperto a «tutti gli uomini di buona volontà»<sup>92</sup> ed indipendente dalle loro idee politiche. Il Mo.Vo.d.i. si costituì così a Roma come associazione di tipo federativo, aconfessionale, apartitico e senza fini di lucro nell'assemblea generale del 22-24 aprile 1978;<sup>93</sup> principi vicini a quelli di un'altra formazione neocostituita, quella del Movimento federativo democratico, nata nel 1978 su iniziativa comune di una trentina di gruppi di ispirazione cattolico-democratica che si ponevano in contrasto – ma non in alternativa – alle tradizionali forme della politica.

Proprio l'avvicinamento tra ANPAS e Misericordie segnava i riflessi della concezione portata avanti un progetto in grado di subordinare – attraverso nuove forme organizzative e processi di accorpamento – le divisioni ideologiche alla possibilità di ot-

---

<sup>91</sup> Cfr. G. Nervo, *Quarant'anni di volontariato in Italia*, in «Oggidomani anziani», n. 1 (2011), pp. 19-21; cfr. E. Franchini, *Territorio e riappropriazione della delega politica*, in «Il Regno», n. 18 (1975), pp. 404-406; 404. Cfr. anche D. Gobbo, *La legge 266/91: il lungo processo di riconoscimento del volontariato*, in «Storia e futuro», n. 45 (2017). L'elaborato è frutto di una tesi di dottorato discussa presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Siena sotto la supervisione del professor Gianni Silei: *Il dibattito sul volontariato in Italia dal secondo dopoguerra alla legge 266/91*, a.a. 2013-2014.

<sup>92</sup> Tavazza, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa: scelte, sfide* cit., p. 35. Risultava chiaro il richiamo ad uno dei passaggi più significativi dell'*Apostolicam Actuositatem*: «I laici dunque abbiano in grande stima e sostengano, nella misura delle proprie forze, le opere caritative e le iniziative di "assistenza sociale", private pubbliche, anche internazionali, con cui si porta aiuto efficace agli individui e ai popoli che si trovano nel bisogno, e in ciò collaborino con tutti gli uomini di buona volontà».

<sup>93</sup> Cfr. Gobbo, *La legge 266/91* cit., p. 17. Pochi mesi dopo il nome fu cambiato in Mo.V.I. dal presidente dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze Riccardo Masieri, temendo una sovrapposizione con la testata del suo movimento «Volontariato democratico».

tenere nuovi spazi di riconoscimento: le prime, per mezzo del presidente Patrizio Petrucci, avevano palesato piena disponibilità a collaborare nell'ambito delle costituenti USL, tamponando peraltro lacune finanziarie e operative che avrebbero frenato ulteriormente l'attuazione del principio costituzionale del diritto alla salute.<sup>94</sup>

### 5.

Ottenute la prime risposte istituzionali, restava perciò da indirizzare un percorso orientato a riconoscere istituzionalmente le principali componenti di quello che – in un rapporto del 1978 – la Commissione di Bruxelles aveva definito nelle parole di Giorgio Ruffolo e Jacques Delors «terzo sistema».<sup>95</sup>

La crisi di metà anni Settanta aveva dato inizio ad un graduale processo di trasformazione produttiva, trovando nuovi spazi nella terzizzazione, nelle prime istanze distrettualizzazione (legate al riemergere della piccola e media impresa) e nel ricorso progressivo alla flessibilità come conseguenza dei processi di decentramento e delocalizzazione. Le oscillazioni occupazionali (con il tasso di disoccupazione che aumentò del 3,9% tra il 1977 e il 1987)<sup>96</sup> continuavano ad aggravare contesti colpiti da nuove povertà e da nuove criticità quali la diffusione dell'eroina, i cui tentativi di risposta avevano finito per segnare – come nel caso di San Patrignano (1978) – uno sviluppo della «sussidiarietà» anche in termini conflittuali.<sup>97</sup> Eventi catastrofici come i terremoti del Friuli (1976) e dell'Irpinia (1980) avevano palesato inoltre le difficoltà statali nel fornire un'assistenza adeguata: mentre le istanze governative si erano orientate – anche in seguito alla spettacolarizzazione della drammatica vicenda di Alfredino Rampi – verso una regolazione della Protezione civile (Servizio nazionale che fu però istituito solo con la legge n. 225 del 24 febbraio 1992),<sup>98</sup> le associazioni di volontariato e le nascenti cooperative sociali avevano così cercato di occupare

---

<sup>94</sup> Cfr. N. La Banca, *Prefazione*, Vegni, *Oltre la solidarietà* cit., p. 10.

<sup>95</sup> Cfr. G. Ruffolo, *Federalismo, sviluppo, welfare community*, in «Impresa&Stato», n. 37-38 ([http://impresa-stato.mi.camcom.it/im\\_37-38/ruffolo.htm](http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_37-38/ruffolo.htm)). «Terzo sistema», scriveva Ruffolo, «perché pensavamo non a una specie di provincia marginale dell'impero moderno d'Occidente, ma a una nuova rete di regolazione istituzionale dei rapporti sociali, accanto a quella del Mercato e dello Stato. Da allora il terzo sistema è divenuto una realtà in rapido sviluppo e il centro di riferimento di una ricchissima letteratura: negli Stati Uniti, in Europa e, finalmente, anche nel nostro paese». Delors sarebbe stato uno dei maggiori artefici dell'inserimento del principio di «sussidiarietà» liberale nella nuova idea «etico-politica» di Europa che si stava sviluppando in quegli anni, finendo per conferire una spinta importante al riconoscimento delle forme di democrazia diretta sancito dall'art. 11 del trattato di Lisbona.

<sup>96</sup> Cfr. M. Alberti, *Senza lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2016.

<sup>97</sup> Cfr. L. Gori, *E se guardassimo a SanPa con le lenti della sussidiarietà?*, in «Vita. Online», 21 gennaio 2021.

<sup>98</sup> Nel 1982, con la legge n. 938, il coordinamento politico della protezione civile passò dal ministro dell'Interno al nuovo ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, una sorta di commissario permanente, che si avvale del Dipartimento della Protezione Civile (istituito nello stesso anno, direttamente sotto la presidenza del Consiglio) e vide alla sua guida Giuseppe Zamberletti.

gradualmente uno spazio fiduciario fondamentale per estendere la propria rete operativa.

Nel 1980, il convegno di Viareggio pose per la prima volta il fenomeno del volontariato al centro della discussione pubblica nazionale. La presenza dei media e del ministro dell'Interno Virginio Rognoni consegnarono prestigio e autorità all'iniziativa, durante la quale venne indicata la necessità di non pensare più al volontariato in un'ottica suppletiva allo Stato ma in quanto espressione di solidarismo sociale.<sup>99</sup> La tre giorni fu connotata da una vasta piattaforma di interventi che spostarono l'attenzione su temi delicati quali il rapporto tra volontariato e occupazione, la frammentarietà delle associazioni e il vuoto legislativo che ancora accompagnava la componente, scorgendo nel riconoscimento statale un traguardo imprescindibile che trovava le sue radici nella Costituzione e negli aggiornamenti disposti dalla Chiesa cattolica nella cornice degli anni Sessanta.<sup>100</sup>

Emergeva in quest'ottica una penetrazione valoriale che nella dimensione «morale» si era sviluppata trasversalmente, attingendo anche da quelle esperienze postconciliari che – nelle trame del «compromesso storico» – si erano distanziate dal mondo cattolico sul piano politico. Ciò emergeva ad esempio dal commento al Convegno redatto da Gianpaolo Salvini, in cui notava come:

Uno degli appunti fatti al Convegno e anche al lavoro scientifico di indagine campionaria che lo ha preceduto è stata l'eccessiva prevalenza degli organismi di ispirazione cattolica. La risposta più ovvia all'obiezione è stata la constatazione del fatto che la realtà italiana rispecchia effettivamente questa proporzione, per motivi sia storici sia di ispirazione profonda, quasi di connaturalità tra cristianesimo e volontariato. Più volte comunque è stata sottolineata anche la positiva presenza di forti gruppi di volontariato 'laico' (ad esempio le pubbliche assistenze del Nord Italia) e la necessità di non chiedersi tanto da «dove veniamo, quanto dove andiamo», proprio per evitare sterili contrapposizioni. Nell'area laica sono comunque confluiti, negli ultimi tempi, anche non pochi credenti che intendono fare una piena esperienza appunto 'laica', senza un collegamento istituzionale con la Chiesa. Nell'area laica si riscontrano, per ragioni storiche, matrici ispirative laiciste, radical-filantropiche, risorgimentali, nazionaliste, internazionaliste, femministe. Molte delle motivazioni sembrano comuni ad ogni tipo di volontariato, come quelle che fanno riferimento alla crisi del Welfare Stato o che si ispirano a una certa futurologia più attenta alla qualità della vita. [...] Ma nel mondo cattolico, gli organismi e i gruppi di volontariato sembrano aver trovato un terreno privilegiato di coltura e di sbocco naturale. Esistono infatti una serie di motivazioni che hanno reso e renderanno sempre il volontariato qualche cosa di

---

<sup>99</sup> Poche settimane prima la questione era stata affrontata anche dalla Fondazione Agnelli, che già da alcuni anni aveva dato inizio studi e ricerche finalizzati a rilanciare una nuova politica dei servizi e a favorire una nuova filosofia dell'intervento pubblico nell'economia e nel sociale: cfr. Gobbo, *La legge 266/91* cit., p. 18.

<sup>100</sup> Cfr. Archivio del Movimento cattolico lucchese, Fondo Maria Eletta Martini, b. 153, *Volontariato (1980-1982): materiale di convegni, Relazione sul Convegno di Viareggio, 28 febbraio – 1 marzo 1980*, s.d.



connaturale per la comunità cristiana. Il valore della solidarietà, della comunità che si rende concreta là dove una situazione di bisogno ne richiede la presenza, è oggi uno dei più sentiti nella vita della Chiesa. Il volontariato è appunto lavoro con gli altri e per gli altri. Nel volontariato si ritrova il segno della carità evangelica [...]. A questo si unisce il valore del gratuito, che, comunque inteso, è chiaramente evangelico e ha il sapore della povertà evangelica a cui oggi si è forse più sensibili.<sup>101</sup>

L'ampio spettro dei campi di intervento che il volontariato si preoccupava di accogliere contribuiva a sollevare questioni complesse rispetto al sistema politico. Rientrava così in gioco il ruolo assegnato ai partiti dall'art. 49 della Costituzione, l'essere cioè uno degli interlocutori possibili per ipotesi di riforma del sistema politico in una fase in cui iniziava a palesarsi un progressivo distanziamento della società civile dalla stessa componente politica, espresso attraverso l'attacco ad un sistema di welfare ancora largamente basato su trasferimenti monetari.<sup>102</sup>

Queste riflessioni non mancarono di essere sviluppate anche nelle sedi del Partito comunista italiano, dove tra il 3 e il 5 dicembre 1981, durante il Comitato centrale, Aldo Tortorella spostò l'attenzione sull'importanza di sostenere l'associazionismo culturale di base. Nel corso della sua prolusione nominò – per la prima volta in un'occasione ufficiale del partito – il volontariato, letto come «nuovo strumento [...] per la gestione di servizi e di attività di interesse collettivo».<sup>103</sup> Le posizioni di Tortorella furono recuperate anche da Enrico Berlinguer, che sulle colonne di «Rinascita» sollecitò la ricezione delle nuove espressioni sociali che si erano sviluppate dopo il referendum sul divorzio: l'appello del segretario alludeva ad una società più aperta e matura che doveva spingere il partito ad analizzare anche quelle istanze che non provenissero necessariamente da matrici economico-sindacali.<sup>104</sup> Restavano comunque diverse riserve da sciogliere, destinate a procrastinarsi anche dopo la legge quadro. Su «l'Unità» del 13 aprile 1982, Letizia Paolozzi (attivista femminista) chiudeva esemplificatamente così – in una volontaria riconduzione del volontariato nel lessico cattolico – la sua riflessione *Il buon Samaritano contro il capitalismo*:

In questa rete di solidarietà possono pesare frazionamento, genericità, scarsa professionalità, concorrenzialità. Ma ammettendo l'intervento dello Stato, moltissimi gruppi fiori-

---

<sup>101</sup> G. Salvini, *Un Convegno sul volontariato*, in «Volontariato», n. 58 (1980), pp. 411-418: 415-417. Le pubbliche assistenze ricordate da Salvini risultavano in realtà radicate soprattutto nell'Italia Centrale, con particolare riferimento alla Liguria, alla Toscana, all'Umbria e all'Emilia-Romagna.

<sup>102</sup> Cfr. C. Borzaga, *A trent'anni dalla 381*, in «Impresa Sociale», 4 (2021), online.

<sup>103</sup> Dai primi anni Settanta il partito aveva comunque avviato – specialmente attraverso la figura di Giovanni Berlinguer – una profonda riflessione attorno alla possibilità di promuovere un sistema che inglobasse previdenza e assistenza, eliminando l'emarginazione correlata a quest'ultima. Nel mondo marxista necessiterebbero di un'analisi approfondita anche le posizioni avanzate dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso (nata nel 1973), concentrata in ambito giuridico-istituzionale sul ruolo svolto dallo Stato e dalle forme giuridiche nella dinamica dell'ordine e del conflitto sociale.

<sup>104</sup> Cfr. Gobbo, *La legge 266/91* cit., p. 19. Berlinguer aveva sottolineato la maturazione di alcune espressioni del mondo cattolico, superando la rigida contrapposizione dei decenni precedenti.

ranno in vista dei finanziamenti pubblici, senza che sia evidente la purezza dei loro scopi. Da una parte, dunque, il pericolo di codificazione, rinuncia ad uno scambio liberamente scelto; dall'altra la spontaneità frazionata in mille rivoli, flessibilità dispersa in centinaia di aggregazioni. Tenere le distanze o provare ad usare delle leggi? È antica questione. Ma se non tutto può diventare volontariato, magari il volontariato può servire a ricordare alle leggi che in definitiva essere sono fatte per gli uomini, per rispettarne l'umanità.<sup>105</sup>

L'altra componente su cui si sviluppò la discussione fu quella della cooperazione. Il riconoscimento legislativo del 1947 aveva già denotato la forte connotazione politica alla base del settore, contrassegnata da divisioni che si sarebbero trascinate fino al varo della 381/1991. Guardando all'intervento di Berlinguer, nei suoi richiami ai problemi degli anziani, dei giovani, del Mezzogiorno (in cui il volontariato risultava un fenomeno ancora arretrato rispetto al Centro-Nord), della sanità e delle periferie era paradossalmente possibile recuperare un implicito riferimento a quelle che sarebbero divenute le cooperative integrate, caratterizzate da una tendenziale componente comunista e finalizzate a superare situazioni di emarginazione dei portatori di handicap psicofisici offrendo loro un'occupazione e un reddito altrimenti non ottenibili. Sulla stessa linea si erano già collocate cooperative di servizi sociali come la Cooperativa nuova dimensione di Brescia, risalenti alla fase della riforma sanitaria e animate dall'Unione donne italiane.<sup>106</sup>

L'idea di cooperazione portata avanti dal partito e dalla Lega delle cooperative rosse trovava corrispondenza in realtà ampie, basate sull'autogestione e sull'ipotesi di «avviare esperienze di tipo polifunzionale, delle cooperative cioè in grado di gestire attività diverse, tra cui anche quelle di natura sociale e socioassistenziale».<sup>107</sup> Si configurava invece in altro modo la cooperazione sociale di derivazione cattolica, formata in prevalenza da soci-volontari, soci-lavoratori e soci-utenti e pensata con l'obiettivo di erogare servizi socioassistenziali principalmente in favore di terzi. Il lavoro diveniva in questo ambito un mezzo per conseguire fini solidali, riassunto da Felice Scalvini (che nella cornice degli anni Ottanta divenne il leader nazionale per il riconoscimento cooperativo) nella metafora del «campo di fragole»; l'idea – come evidenziato da Alberto Ianes e Carlo Borzaga – era quella di puntare su cooperative di piccole dimensioni, legate alla loro comunità di riferimento e al territorio, le quali avrebbero dovuto specializzarsi a seconda dei bisogni emergenti: «all'emergere di nuovi bisogni [si sa-

---

<sup>105</sup> «l'Unità», 13 aprile 1982, *Il buon Samaritano contro il capitalismo* di L. Paolozzi.

<sup>106</sup> Come Giovanni Berlinguer già aveva indicato guardando agli anni della ricostruzione, il tardivo interesse del Pci nei confronti del volontariato risale alla continua percezione che si trattasse di «un'area d'elezione dell'iniziativa cattolica», nonché – appunto – un compito destinato ai «movimenti femminili dei partiti e delle organizzazioni di massa»: G. Berlinguer, *Prefazione* a F. Terranova, *Il potere assistenziale*, Editori Riuniti, Roma 1975, p. 8, citato in Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 265.

<sup>107</sup> Cfr. C. Borzaga, A. Ianes, *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia*, in «Impresa sociale», n. 4 (2021). L'articolo presenta in appendice una preziosa bussola bibliografica sulla storiografia legata alla cooperazione sociale.

rebbe dovuto] reagire con la costituzione di un'altra cooperativa, nata dalla prima per gemmazione».<sup>108</sup> Il modello mirava in tal senso a coniugare piccola e grande dimensione, facendo leva sull'azione consortile per crescere rapidamente senza perdere contatto con le varie comunità di riferimento.

Questo tipo di impostazione era stata approfonditamente discussa dalla Fondazione Zancan nel corso del seminario *La cooperazione nell'ambito dei servizi sociali*, arrivato dopo un primo appuntamento nazionale tenutosi a Foligno nella primavera del 1981. Per l'occasione 'patavina' gli interventi di Umberto Canullo, Gino Mattarelli, Luciano Tavazza, Giuseppe Filippini, Carlo Leonardelli e Paolo Cavagnoli contribuirono a tracciare un quadro analitico della situazione italiana, riportando esperienze specifiche (quella peculiare, anche sul piano legislativo, del Trentino Alto-Adige)<sup>109</sup> ed evidenziando i principali nodi giuridici. Due erano in particolare gli ostacoli da arginare, fino allora vincolanti nell'impedire il riconoscimento normativo delle nuove realtà cooperative: da un lato il mutualismo; dall'altro il criterio della omogeneità di base sociale, che si voleva orientato verso una più ampia pluralità di attori e la possibilità far ricadere l'attività della cooperativa sul tessuto sociale. Per l'occasione Giuseppe Filippini e Felice Scalvini lavorarono a quattro mani anche ad una bozza di legge, finalizzata ad introdurre nel codice civile un nuovo articolo, il 2511 bis: quest'ultimo prevedeva la possibilità di promuovere un tipo di cooperativa non più basata sul modello mutualistico, bensì sulla solidarietà. La proposta fu così presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole democristiano Franco Salvi poco dopo, il 16 settembre 1981 (n. 2828), trovando al suo interno i prodromi di un primo riconoscimento istituzionale della cooperazione sociale e del volontariato.

Il d.d.l. cadde però nel vuoto e fu riproposto – aggiornato – solo il 14 marzo 1984. Nel frattempo il progetto era comunque proseguito, trovando modelli di riferimento nelle teorie dei distrettualisti, nei laboratori di formazione e programmazione propri dell'ENI, della Olivetti, del COMIT e della Montedison e orientando le sue prospettive evolutive nelle forme di un consorzio integrato tra cooperative sociali di base, consorzi provinciali e un'organizzazione terza in grado di garantirne lo sviluppo. Come ricordava Felice Scalvini, tuttavia, se da un lato il nodo centrale restava quello di favorire le «relazioni tra cooperative superando le logiche di mercato e inventando nuove forme di collaborazione», dall'altro persisteva un «profondo dissenso all'interno dello stesso movimento cooperativo» che finì per rallentare anche il Parlamento:

Dopo il primo seminario nazionale nella primavera dell'81 a Foligno, e il seminario estivo di Fondazione Zancan dedicato alla cooperazione nei servizi sociali dove presentammo la bozza della proposta di legge che in autunno l'onorevole Salvi presentò in parlamento,

---

<sup>108</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>109</sup> Cfr. A. Ianes, *La cooperazione trentina dal secondo dopoguerra alle soglie del terzo millennio: economia, mutualismo e solidarietà in una società in profonda trasformazione*, Edizioni 31, Trento 2003.

nel 1982 si tenne un secondo appuntamento nazionale dove entrò in squadra anche Carlo Borzaga, che aveva già iniziato a introdurre nel dibattito qualche elemento di riflessione più di taglio accademico. Personalmente mi sentivo impegnato a portare nel gruppo la visione e le competenze aziendali che avevo maturato nei sei anni trascorsi nel cuore del Gruppo Ambrosiano, allora il più grande sistema bancario del Paese. Mi era dunque naturale ragionare su scenari e ipotesi di scala nazionale. Nell'82 ebbi poi l'opportunità di partecipare a un incontro organizzato da Inecoop nazionale sui temi della formazione per lo sviluppo cooperativo. [...] Mi convinsi che dovevamo pensare come l'ENI con il suo centro di formazione, come COMIT con il suo centro studi, come Montedison con il Centro ricerche, come Olivetti con la sua squadra multidisciplinare di studiosi: provare a impostare un disegno di grande respiro creando una struttura nazionale, in grado garantire al sistema che stava nascendo la capacità di gestire al proprio interno anche le funzioni strategiche di lungo periodo, quali la ricerca, la formazione, l'assistenza e i grandi progetti di sviluppo. Fu in quel periodo che accarezzai l'idea di un consorzio nazionale come chiave di volta di un sistema imprenditoriale integrato a tre livelli [...]. Questa visione aveva una corrispondenza anche sul piano politico e consentì di dare vita ad un'architettura che interessava due fronti: quello della rappresentanza politica (con la nascita prima del Segretariato generale nel 1985 e di Federsolidarietà nel 1988) e quello imprenditoriale, che risultò già compiuto nell'assetto con la costituzione nel 1987 del consorzio Cgm.<sup>110</sup>

Il nuovo schema legislativo, il n. 586, introduceva come punto aggiuntivo la cooperativa di inserimento lavorativo per persone disabili (art. 4); veniva inoltre proposto il vincolo della non trasformabilità della cooperativa di solidarietà sociale in altre forme societarie: non solo *for profit*, ma anche in cooperativa ordinaria, strettamente mutualistica. Allo stesso tempo i richiami di Scalvini a figure quali Olivetti denotavano una concezione d'impresa orientata a cercare un equilibrio tra solidarietà sociale e profitto, puntando su competenze multidisciplinari e segnata da un'idea di proliferazione diffusa e articolata, coordinata da meccanismi partecipativi e non gerarchici.<sup>111</sup>

Intanto era stata la Commissione centrale per la cooperazione – organo del ministero del Lavoro – a riconoscere tra il 21 marzo e il 9 maggio 1994 che le «cooperative genericamente indicate come cooperative di solidarietà sociale [avessero] sicuro titolo di esistere ed essere riconosciute» (199). Per l'occasione furono espressi voti favorevoli affinché il legislatore si impegnasse a conseguire adeguate agevolazioni sul piano fiscale, attenuando parte delle tensioni tra Centrali cooperative che sussistevano attorno al tema. D'altronde avevano già preso campo esperienze importanti come quella del primo consorzio Sol.co di Brescia (1983), unità provinciale dal quale presero ispirazione e forma realtà analoghe a Roma, Potenza, Forlì, Parma, Bergamo, Mantova e Sondrio: proprio la Lombardia, assieme all'Emilia-Romagna, al Trentino, al Friuli Venezia Giulia, al Veneto e alla Toscana si caratterizzò progressivamente come una delle

---

<sup>110</sup> A. Ianes, *I 30 anni del gruppo cooperativo Cgm: come nasce una rete d'impresa. Intervista a Carlo Borzaga e Felice Scalvini*, in «Impresa Sociale», 9 (2017), online.

<sup>111</sup> Cfr. *Ibidem*.

aree più fertili per lo sviluppo della nuova cooperazione, specialmente nel campo delle cooperative di servizi sociali.

Tornando al progetto di legge, in seno alla Commissione centrale venne creato un apposito gruppo di lavoro cui venne affidato il mandato di avanzare proposte di modifica attorno alla bozza di legge Salvi. Una grande attenzione alla prima proposta normativa era già stata prestata dalle assemblee annuali di volontariato organizzate dal Mo.M.I. di Luciano Tavazza e durante il convegno che si tenne a Lucca nel 1982:<sup>112</sup> fortemente voluto da Maria Eletta Martini quest'ultimo indicò la complementarietà del ruolo di volontariato e cooperazione sociale, progressivamente accolta anche dalla Caritas italiana che avrebbe dedicato il suo XV Convegno annuale (1988) proprio al tema *Carità, cooperazione, solidarietà sociale*. Fu la parlamentare democristiana a tracciare i termini di una realtà che – come scriveva su «la Società» Massimo De Strobel – sembrava ora uscire «dal sommerso», pur nella consapevolezza dei molti nodi che ancora restavano da sciogliere:

L'onorevole Martini, presidente del convegno, aprendo i lavori ha ricordato che «due anni non sono molti ma la riflessione culturale sul volontariato si è fatta più attenta e si è dilatata con un ritmo che non mi sembra esagerato definire 'accelerato': soggetti di questa riflessione sono stati i volontari e le loro associazioni, ma anche forze politiche, sindacati, sociali fino a ieri diffidenti, ostili, o almeno estranee a questo fenomeno». In questo ultimo decennio, dunque, il volontariato ha assunto dimensione sempre più pubblica. La crisi istituzionale e dei partiti, l'alternarsi tra mito e frustrazione degli strumenti partecipativi, la crisi del Welfare state, il ripiegamento sul privato per la sfiducia nel pubblico intervento fanno emergere la tendenza a valorizzare la società civile come soggetto attivo. Così il volontariato italiano è cresciuto numericamente, ma soprattutto qualitativamente, fino a diventare un interlocutore sociale e culturale, ineludibile anche sul terreno politico e istituzionale.<sup>113</sup>

Le espressioni del pluralismo sociale venivano quindi lette politicamente come mezzi capaci di fornire risposte alla crisi e alla sempre più complessa sostenibilità dello Stato sociale,<sup>114</sup> restando però inquadrato – almeno parzialmente – all'interno di un disegno organico che nelle finalità socioeconomiche trovava anche chiari riferimenti di spazio politico. Si delineava proprio in questa cornice quella «terza dimensione» che Achille Ardigò aveva ricordato durante il suo intervento a Lucca, spazio che – puntualizzava ancora De Strobel – «si incunea[va] tra l'assetto dello Stato e l'organizzazione del mercato, determinando le premesse per una rinascita della politica» nell'affievolirsi del sistema partitico come schema di partecipazione.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Borzaga, Ianes, *L'economia della solidarietà* cit., p. 128.

<sup>113</sup> «la Società», 12 aprile 1982, *Il volontariato esce dal sommerso* di M. De Strobel. Cfr. anche Archivio del Movimento cattolico lucchese, Fondo Maria Eletta Martini, b. 153, *Volontariato (1980-1982): materiale di convegni, Il Convegno di Lucca: materiale preparatorio*.

<sup>114</sup> Cfr. Conti, Silei, *Breve storia dello Stato sociale* cit., pp. 183-196.

<sup>115</sup> *Ibidem*. Si vedano anche le riflessioni di Carlo Borzaga in *A trent'anni dalla 381* cit.

Le medesime posizioni emersero con ancora più forza in un altro Convegno lucchese, quello del 1984: la Martini scelse l'occasione per promuovere la fondazione nella città toscana del Centro Nazionale per il volontariato, realtà che impresse una spinta decisiva alla collaborazione tra associazioni e istituzioni. Sempre nella stessa cornice venne discussa la bozza di una prima legge quadro sul volontariato, frutto del lavoro triennale di un gruppo di giuristi che il 23 aprile 1981 era stato invitato dal ministero del Lavoro e della Previdenza sociale a comporre una Commissione nazionale sui problemi del volontariato: ne facevano parte – tra gli altri – Tiziano Treu, Vito Panuccio, Antoni Martone e Niccolò Lipari, primo firmatario del d.d.l. 575 che fu presentato al Senato il 13 marzo 1984.

La proposta metteva al centro i criteri che si intendevano fissare per le organizzazioni di volontariato, dalle forme di convenzione con le strutture pubbliche alle possibili agevolazioni fiscali per le associazioni. Ma soprattutto fissava agli articoli 2 e 6 l'incompatibilità con qualsiasi forma di lavoro subordinato, rispecchiando la grande cautela con cui le forze sindacali stavano affrontando la questione e rimarcando una questione sulla quale nel 1987 sarebbe tornato a discutere anche il Centro Nazionale per il volontariato di Lucca.<sup>116</sup> Fu comunque lo stesso Lipari a riferire la volontà di tracciare «un nuovo ruolo dell'esperienza giuridica in una società del benessere che non [fosse] solo vittima delle conflittualità mercantili né si [adagiasse] nella passiva attesa di provvidenze statali»,<sup>117</sup> recuperando indirettamente uno dei passaggi chiave della *Gaudium et Spes*.<sup>118</sup>

Anche in questo caso, tuttavia, la proposta finì per arenarsi in Parlamento. Eppure, tanto la cooperazione sociale quanto il volontariato avevano ormai raggiunto un ri-

---

<sup>116</sup> Cfr. *Volontariato e occupazione*, in «Volontariato Oggi», 12 (1987). Nell'introdurre i lavori, Maria Eletta Martini si era così espressa: «Molto spesso parlando di volontariato si è detto che questa attività sui generis, che non è lavoro dipendente né lavoro autonomo (le due sole qualificazioni del lavoro che la nostra giurisdizione riconosce), che si differenzia dall'attività economicamente retribuita perché caratterizzata dalla gratuità e perciò senza fini di lucro, sta alla cerniera del "mercato del lavoro" e con essa si rapporta. Il quesito, se favorisca o ostacoli l'occupazione nel senso anticipando risposte ai bisogni ne susciti necessarie risposte, o compiendo un'attività gratuita copra di fatto ruoli professionali, ha suscitato qualche sospetto legittimo delle organizzazioni sindacali, che ad esso volgono oggi l'attenzione che il volontariato come fenomeno sociale di larga portata merita, ma tutti abbiamo bisogno di fare chiarezza su quale sia, e se ci sia, come si esprima questo rapporto tra i ruoli professionali e quelli motivati dall'impegno gratuito. Questa necessità, col necessario corollario dei rapporti tra volontariato, associazionismo, cooperazione, ha suggerito al centro di studi e documentazione del volontariato questo seminario, in collaborazione con l'IREF, l'Istituto di ricerca delle ACLI, una associazione di lavoratori che è tra i soci del nostro centro e che ha, su questo terreno, particolare sensibilità e competenza»; in *ivi*, p. 3.

<sup>117</sup> Citato in Gobbo, *La legge 266/91 cit.*, p. 19.

<sup>118</sup> «È pienamente conforme alla natura umana che si trovino strutture giuridico-politiche che sempre meglio offrano a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, la possibilità effettiva di partecipare liberamente e attivamente sia alla elaborazione dei fondamenti giuridici della comunità politica, sia al governo degli affari pubblici, sia alla determinazione del campo d'azione e dei limiti dei differenti organismi, sia alla elezione dei governanti»; Cfr. *Costituzione temporale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo. Gaudium et spes cit.*, cap. IV, punto 75.



lievo impossibile da non considerare. I flussi della globalizzazione avevano ormai posto al centro della discussione la complessa questione delle ONG,<sup>119</sup> mentre sul piano legislativo le regioni avevano iniziato ad anticipare lo Stato come mostravano i casi del Veneto (legge n. 55/1982), della Liguria (n. 21/1988)<sup>120</sup> ed esperimenti atipici quali la *Carta dei diritti* promossa dall'Emilia-Romagna per la tornata elettorale del 1980.<sup>121</sup> Nel 1985, ad Assisi, l'assemblea *Cooperazione e solidarietà: da un'utopia possibile una prospettiva sociale* aveva portato Gino Mattarelli e Giuseppe Filippini a porre le basi della Federazione Nazionale delle Cooperative di Solidarietà Sociale (Federsolidarietà), poi istituita tre anni dopo a Chianciano nella cornice di Confcooperative grazie anche al laboratorio continuo della Fondazione Zancan: i numeri raccontavano una realtà che al 1986 contava ormai 496 cooperative, al cui interno operavano 4.265 soci volontari (2.228 uomini e 2.037 donne), 4.057 soci lavoratori, 2.277 volontari non soci, 704 dipendenti e 276 obiettori di coscienza.<sup>122</sup> Emblematicamente quello stesso anno venne organizzato in Trentino un seminario per dirigenti – fortemente voluto da don Nervo – al termine del quale la riunione del Comitato di coordinamento nazionale decretò la costituzione di un consorzio nazionale che si concretizzò nella na-

---

<sup>119</sup> La questione fu disciplinata in Italia dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987, *Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*.

<sup>120</sup> Mentre il Veneto si impegnava a riconoscere la «funzione di utilità sociale del volontariato [...] promuove[ndone] l'apporto e il coordinato utilizzo», la Liguria – regione storicamente a vocazione volontaria, soprattutto nel campo delle pubbliche assistenze – favoriva parimenti la «funzione di utilità sociale del volontariato come espressione di effettiva partecipazione, di solidarietà, di pluralismo sociale». P. Addis, E. Ferioli, E. Vivaldi, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in E. Rossi, S. Zamagni, *Il Terzo settore nell'Italia unita*, il Mulino, Bologna 2011, pp. 125-217: 178-179. Nel 1985, anche Bruno Benigni varò una prima legge sul volontariato per la Toscana che prevedeva l'istituzione di una Consulta e la creazione di un Albo regionale. La rilevanza delle autonomie locali sarebbe stata ribadita in seguito dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'*Ordinamento delle autonomie locali*, determinando i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province.

<sup>121</sup> La Carta, discussa in un convegno bolognese del 1981, prevedeva l'istituzione di un difensore civico che, tra i suoi compiti, aveva anche quello di promuovere «leggi per la protezione civile e l'assistenza che valorizzino il volontariato»; A. Barbera, *Ipotesi di lavoro per una carta dei diritti*, in *Per una carta dei diritti e della partecipazione. Atti del Convegno di Bologna, 10-11 novembre 1981*, Editori Riuniti, Bologna 1982, pp. 29-32.

<sup>122</sup> Borzaga, Ianes, *L'economia della solidarietà* cit., p. 131. Come sottolineato da Borzaga, uno dei tempi più interessanti da ricostruire risulterebbe quello dei soggetti promotori. Pochi numeri possono darci comunque l'idea del clima culturale in cui si sviluppò il sistema della cooperazione sociale: «dalla ricostruzione [...] del profilo di oltre 900 fondatori», ha ricordato lo stesso Borzaga, «risulta spiccata l'esistenza di legami professionali e di condivisione di esperienze associative; inoltre quasi un terzo era in possesso di laurea, nel 60,4% erano occupati prevalentemente come dipendenti in organizzazioni private (il 72%) piuttosto che in enti pubblici (solo 28%); elevate anche le percentuali di quadri, liberi professionisti e dirigenti di organizzazioni e imprese private; tra le cooperative nate negli anni '80 nessun fondatore operava o aveva esperienze nel settore dei servizi sociali; infine, merita ricordare che delle quasi 500 cooperative rilevate nel 1986 quasi la metà (41%) non aveva rapporti con enti pubblici e la parte restante riceveva quasi solo contributi; rapporti contrattuali più stabili come le convenzioni erano quasi inesistenti»; Borzaga, *A trent'anni dalla 381* cit.

scita di un Consorzio Gino Marelli – venuto a mancare poco prima – e del suo Centro studi e documentazione.<sup>123</sup>

Nel 1987 intanto entrambe le proposte di legge avevano ripreso ad essere discusse in Parlamento. Sul dibattito si erano riversate continue attenzioni, spaziando da riflessioni di grande impatto come quelle contenute ne *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo* del socialista Giorgio Ruffolo (fondatore del Centro Europa Ricerche e ministro dell'Ambiente tra il 1987 e il 1992)<sup>124</sup> ad una fervente attività pubblicistica di carattere giuridico, sociologico ed economico: se tra il 1970 e il 1980 le pubblicazioni relative al volontariato – stando a quanto emerge dal Sistema bibliotecario nazionale – risultavano poco più di cinquanta, divennero oltre trecento nel decennio successivo.<sup>125</sup> E fu proprio nel 1987 che, in un seminario estivo organizzato dalla Fondazione Zancan a Malosco (*L'area del volontariato organizzato oggi*),<sup>126</sup> monsignor Nervo reputò ormai giunto il momento di mettere ordine ad un fenomeno che si trovava ad affrontare nodi economici, giuridici e sociali sempre più complessi: per completare il progetto diveniva però necessaria quella preparazione tecnica più volte richiamata, finalizzata a governare i processi imprenditoriali e a difendere le forme della solidarietà anche attraverso riflessioni critiche.<sup>127</sup> In quell'occasione Felice Scalvini, Luciano Tavazza Carlo Borzaga e Stefano Lepri iniziarono a riflettere sulla possibilità – mutuata proprio da Ruffolo – di definire un «terzo sistema come concetto unificante, all'interno del quale potevano trovare collocazione le varie forme dell'azione sociale, sia quelle redistributive sia quelle più di natura imprenditoriale, come la cooperazione di solidarietà sociale».<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> Ianes, *I 30 anni del gruppo cooperativo Cgm* cit.

<sup>124</sup> Cfr. G. Ruffolo, *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 1985. Figura di spessore e mediazione, con il suo libro Ruffolo produsse una serie di riflessioni politicamente trasversali che guardavano ad un ripensamento critico del capitalismo attraverso la discussione di questioni quali l'ambiente, una socialità segnata da rapporti umani più elevati, una partecipazione democratica larga alla gestione delle attività produttive e sociali e uno sviluppo fondato sulla programmazione. Significativi erano in tal senso i rimandi agli studi di Karl Polanyi sull'integrazione dell'economia nella società, sul circuito della reciprocità e sul 'dono', recuperando parte degli spunti già pubblicati da Marcel Mauss nel suo *Saggio sul dono* del 1924 (al riguardo si vedano anche le riflessioni di Marco Revelli sul n. 1, 2020 della rivista «Impresa sociale», pp. 13-15). Di grande interesse risultano le tre recensioni al volume di Ruffolo pubblicate su «l'Indice dei libri del mese» (n. 1, 1986) da Riccardo Bellofiore (economista marxista), Mariuccia Salvati (storica legata al mondo della sinistra) e Giorgio La Malfa (repubblicano), specchio della portata del dibattito attorno alle trasformazioni socioeconomiche e politiche di quegli anni.

<sup>125</sup> Cfr. A. D'Angelo, *Il mondo del volontariato (1980-2010)*, in E. Asquer, E. Bernardi, C. Fumian, *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi. Il mutamento sociale*, II, Carocci Editore, Roma 2014, pp. 323-337: 325. Nel 1990 avrebbe preso vita anche la rivista «Impresa sociale», seguita quattro anni dopo da «Vita».

<sup>126</sup> Cfr. *L'area del volontariato organizzato oggi*, in «Servizi Sociali», 1 (1988).

<sup>127</sup> Questo il compito che spettò ad esempio a Franco Monterubbianesi, che tenne un intervento dal titolo *Il volontariato: una riflessione critica a partire dalla esperienza di Comunità in Capodarco*.

<sup>128</sup> Ianes, *I 30 anni del gruppo cooperativo Cgm* cit. Furono proprio Borzaga e Lepri a tenere un intervento congiunto dal titolo *Oltre a Stato e Mercato: il "Terzo sistema"*, in *L'area del volontariato organizzato oggi* cit.



I tempi sembravano ormai maturi per andare fino in fondo. Nel 1988 il ministero degli Affari sociali organizzò ad Assisi – dal 25 al 26 marzo – la prima *Conferenza nazionale del volontariato, dell'associazionismo sociale e delle cooperative di solidarietà sociale* su spinta della ministra per gli Affari sociali Rosa Russo Iervolino e del presidente del Consiglio Giovanni Gorla. Fu la Iervolino ad evidenziare la crescita continua della cooperazione sociale, su cui si continuava a lavorare al disegno di una legge quadro nell'ottica di una concordanza da sviluppare attorno ad una nuova condizione di intreccio tra soci ordinari, utenti e volontariato e all'unione tra solidarietà e mutualità. Restava invece aperta la discussione attorno al disegno di legge (n. 2970) presentato da Franco Bassanini – parte del gruppo parlamentare degli indipendenti del Pci – sulle *Norme per il sostegno degli enti e associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, sindacali, di promozione sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale e artisti*, che trovò una strenua opposizione nel craxiano Gennaro Acquaviva sulla possibilità di permettere al cittadino di scegliere a chi destinare una quota della propria dichiarazione fiscale, punto che Bassanini aveva pensato come rimedio allo squilibrio creato dal finanziamento pubblico ai partiti e al freno che quest'ultimo aveva conferito allo sviluppo del pluralismo associativo.<sup>129</sup>

I comunisti avevano continuato ad affrontare la questione internamente, avanzando dubbi e perplessità sul rischio di strumentalizzazione e lottizzazioni che si sarebbero potute sviluppare attorno ad un universo ancora poco noto. Il convegno che il Pci aveva organizzato sul volontariato il 18 e il 19 maggio 1982 aveva comunque messo al centro – attraverso il lavoro del direttore e fondatore del Centro riforma per lo Stato, Giuseppe Cotturri – la necessità di ridefinire «la politica e il pubblico come spazi più ampi di quelli propri dello Stato, pervenendo così a ridurre gli apparati e quindi invertire una tendenza che nello stato sociale ha trovato forme ipertrofiche». La posizione venne appoggiata anche da Pietro Ingrao (presidente del Centro riforma per lo Stato), che attorno alla metà degli anni Ottanta lavorò attivamente a favorire il riconoscimento del volontariato: il capofila dell'ala sinistra del partito riteneva doveroso un avvicinamento politico a nuovi soggetti che si collocavano al di fuori dell'associazionismo di matrice conflittuale, vicini alle cause che riguardavano «sfere di rapporti interpersonali in cui sono intervenute profonde mutazioni nelle etiche, nelle normative legali, nei fondamenti materiali».<sup>130</sup> Le letture del Pci si riassumevano nella

---

<sup>129</sup> Cfr. Archivio dell'Istituto Sturzo di Roma, fondo Maria Eletta Martini, Attività governativa più specifica, *Volontariato*, b. 228, fasc. 1330.

<sup>130</sup> Cfr. G. Cotturri, a cura di, *Un laboratorio della democrazia: pensiero critico e riformismo del CRS (1979-1988)*, Edizioni scientifiche italiane, 1999; Id., *Declino di partito. Il Pci negli anni Ottanta visto da un suo centro studi*, Ediesse Edizioni, Roma 2016. Lo studio delle posizioni avanzate dal Centro riforma per lo Stato costituisce una prospettiva di grande interesse: il Centro, oltre alla rivista «Democrazia e diritto», conserva infatti un'importante documentazione archivistica. Cotturri, figura chiave nell'evoluzione giu-

necessità di stabilire un Terzo settore che non si sostituisse al settore pubblico, bensì – come osservava Ugo Ascoli – che arricchisse il «sistema complessivo del Welfare» e che trovasse la motivazione partecipativa dei comunisti nel recupero del solidarismo mutualistico.<sup>131</sup>

Una posizione ufficiale arrivò nel novembre 1984 grazie ad un documento approvato dalla II Commissione del Comitato centrale: vi veniva riportata in modo netto la necessità per i militanti di entrare nelle organizzazioni di volontariato, operazione che – lontano dal rappresentare un «cedimento ad ideologie altrui» – doveva essere considerata «sviluppo dell'identità e ispirazione originaria del movimento comunista».<sup>132</sup> Ne nacque un disegno di legge che fu presentato nel 1985 congiuntamente sia alla Camera che al Senato, caratterizzato dalla possibilità per il volontariato di organizzarsi in tutte le forme più opportune, dall'imprescindibilità di prestazioni personali e volontarie da parte dei soci, dalla mancanza di un tempo minimo di operatività per poter stipulare convenzioni con gli enti pubblici e dalla possibilità per gli enti locali di utilizzare come volontari anche i militari di leva.

Le motivazioni del partito si basavano in tal senso sulla possibilità di vedere nelle nuove forme di socialità un rilancio dei servizi di welfare – che, come in Emilia-Romagna, avevano costituito uno dei punti di forza del partito – contro gli effetti del neoliberalismo: la proposta si riassumeva in sostanza nel *welfare mix* con cui Giorgio Napolitano intendeva affrontare la crisi dello Stato sociale per adeguarlo al «mutare dei bisogni e delle aspettative». Due ulteriori posizioni d'impatto furono quelle di Luciano Barca e dell'economista keynesiano Federico Caffè: il primo aveva affermato l'imprescindibilità di uscire dall'impasse pubblico attraverso il riconoscimento e la valorizzazione di tutte quelle esperienze portate avanti dai gruppi che si «organizzano liberamente per conseguire obiettivi economici e sociali»,<sup>133</sup> il secondo si era invece lanciato in un duro attacco alla critica rivolta all'assistenzialismo, invitando la sinistra a non seguire le «lamentazioni comuni» ma prendere atto che lo stato del benessere era ancora distante dall'essere realizzato, rimanendo fedeli «agli ideali del progressismo riformatore, siano o meno vendibili sul mercato delle idee correnti».<sup>134</sup>

---

ridica e sociologica del volontariato, sarebbe diventato poi presidente di Cittadinanza Attiva, evoluzione del Movimento federativo democratico.

<sup>131</sup> U. Ascoli, *Il sistema italiano del Welfare tra ridimensionamento e riforma*, in U. Ascoli, R. Catanzaro, a cura di, *La società italiana degli anni Ottanta*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 62. Per la ricostruzione delle posizioni del Partito comunista ho fatto parziale riferimento anche a: Gobbo, *La legge 266/91* cit., p. 21.

<sup>132</sup> *Il popolo dei volontari – Documento Pci sul volontariato*, in *Materiali ed atti*, n. 2, *Partecipazione e potere locale*, supplemento a «Democrazia e diritto», n. 6 (1984), pp. 96-97.

<sup>133</sup> «Rinascita», 13 luglio 1985, *Ipotesi per un nuovo modello*, di L. Barca. Citato in Gobbo, *La legge 266/91* cit., p. 21.

<sup>134</sup> «Rinascita», *L'assistenza negata. Gli equivoci di una campagna polemica*, 13 luglio 1985, di F. Caffè. Citato in *ivi*. L'attacco di Caffè all'ordoliberalismo trovava fondamento nel suo riferimento ai principi dell'economia del benessere. Da questo punto di vista però il concetto di «sussidiarietà» differiva da quello cattolico, che negli anni Sessanta aveva conosciuto uno dei suoi più solidi esponenti in Francesco Vito.

La presenza di sfumature concettuali restava evidente in quest'ultima posizione, segnata – nel caso di Caffè – da un chiaro invito a recuperare quantomeno parte delle linee guida fornite da Beveridge. Restavano ad ogni modo i margini per una convergenza che fu trovata nelle posizioni di Achille Occhetto, il quale scorse nel volontariato uno spazio politico per coadiuvare le istanze di tutta «l'area dei nuovi movimenti (verdi, sinistra sommersa, associazionismo e volontariato) oltre che l'area radicale, i cattolici democratici e in definitiva "chiunque ci voglia stare"» a cui intendeva guardare con la svolta della Bolognina.<sup>135</sup> Nel 1989, invero, proprio a Bologna la nascita dell'Osservatorio del volontariato aveva creato uno strumento di coordinamento tra ministeri, regioni e associazioni di volontariato che si era tradotto nella formazione di una Consulta nazionale del volontariato; al contempo, la Convenzione nazionale dell'associazionismo italiano che era stata promossa a Verona (24-25 febbraio) dalle ACLI, dall'AICS, dall'ARCI, del Movimento popolare, dal Mo.v.i. e dell'Endas contribuì a sollecitare il parlamento a recuperare con decisione l'iter parlamentare per arrivare al varo della legge quadro.

I due percorsi, inizialmente pensati per confluire in un unico spazio legislativo, giunsero a compimento l'11 agosto 1991 (n. 266, *Legge quadro sul volontariato*) e l'8 novembre 1991 (n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*). Nel primo caso, dopo continui stalli e rimandi, la spinta decisiva fu assestata da Lipari, dal senatore Elia e da Maria Eletta Martini: quest'ultima, durante la seduta del 31 luglio, ricordò come la legge trovasse le sue radici proprio nell'esigenza di coniugare gli organi democratici con le «espressioni della società», congiungendo «solidarietà sociale, impegno politico e istituzioni» in quanto «premessa indispensabile per evitare di ridurre le riforme istituzionali ad atti solo formali». Il risultato fu quello di una convergenza generale che approvò la legge con 382 voti favorevoli (su 385 presenti) e 3 soli astenuti, nonostante i timori che furono sollevati da Anna Maria Finocchiaro Fidelbo (Gruppo co-

---

Come ricostruito da Ivo Colozzi, «Vito si [rifaceva] ad un principio di sussidiarietà che [veniva] messo in stretta relazione con la categoria del bene comune, la cui realizzazione [era] il fine dell'intervento pubblico in generale. Il concetto di bene comune non [era] riconducibile al benessere economico, oggetto della politica economica proposta da Caffè, perché [comprendeva] giudizi di carattere economico ed extraeconomico, né [andava] considerato come una sorta di dogma di fede. Per lui, il bene comune [doveva] ispirare la formulazione di un giudizio di opportunità sull'intervento pubblico e non [aveva] un carattere assoluto, ma [era] relativo alle condizioni storiche di un certo Paese in un dato momento e, più precisamente, dipendeva dalle capacità di *governance* dell'amministrazione pubblica. Fino agli anni Settanta la linea della sussidiarietà sostenuta da Vito non ebbe grande fortuna né sul piano della teoria né su quello della politica economica pratica. Più recentemente, anche sulla spinta degli orientamenti elaborati nel processo di integrazione dell'Europa, è riemersa con forza, fino a entrare esplicitamente tra i principi costituzionali con la riforma del Titolo V del 2001». Cfr. I. Colozzi, *Solidarietà e sussidiarietà*, in Enciclopedia Treccani. Il contributo italiano alla storia del pensiero, 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/solidarieta-e-sussidiarieta\\_\(altro\)/#:~:text=Come%20si%20desume%20da%20questa,modo%20che%20diventino%20capaci%20](https://www.treccani.it/enciclopedia/solidarieta-e-sussidiarieta_(altro)/#:~:text=Come%20si%20desume%20da%20questa,modo%20che%20diventino%20capaci%20) (ultima consultazione: 3 dicembre 2021).

<sup>135</sup> A. Occhetto, *Il nuovo Pci in Italia e in Europa. È il tempo dell'alternativa. Relazione al XVIII Congresso nazionale del Pci, Roma, 18-22 marzo 1989*, Editori Riuniti, Roma 1989. Citato in *ivi*.

munista-Pds), Adriana Poli Bortone (Msi-Destra nazionale), Franco Russo (Verdi) e Luciano Guerzoni (Sinistra indipendente) sulla restrizione del margine di responsabilità istituzionale nei confronti del funzionamento dello stato sociale e sul rischio che le associazioni di volontariato potessero spostare il baricentro dell'assistenza sul versante del privato.<sup>136</sup>

Più complessa si rivelò l'approvazione della 381, che proprio attorno al tema del volontariato rischiò di creare uno strappo tra Confcooperative e Lega delle cooperative. Da un lato i cattolici vi vedevano il perno della cooperazione sociale, prevedendo una «presenza minima [...] di volontari sull'intera compagine»; la linea comunista avrebbe all'opposto voluto lasciare la questione facoltativa, limitando al 40% la presenza del volontariato nel timore di una riduzione delle opportunità occupazionali legate al nuovo fenomeno e della possibile mancanza di adeguate e sufficienti competenze professionali. La mediazione – arrivata in una prima fase anche grazie all'intervento dell'allora ministro del Lavoro e della previdenza sociale Carlo Donat-Cattin – portò all'eliminazione del sostantivo «solidarietà» dal nome cooperativa sociale, fissando un percentuale massima del 50% di volontari ed aprendo la strada ad un modello di impresa che non fosse più solo *for profit* o mutualistica (come le cooperative tradizionali), ma proteso all'interesse generale della comunità.<sup>137</sup>

## 6.

La ricostruzione dettagliata del dibattito parlamentare, pur nella sua importanza, non ha trovato posto in questa riflessione. Ho voluto infatti concentrarmi sulle traiettorie<sup>138</sup> che portarono al riconoscimento istituzionale delle due principali componenti del Terzo settore, evidenziando come la «maturazione» della società finì per trovare nella componente rivendicativa, nella capacità di occupare gli spazi aperti dalla crisi dello Stato sociale, di interpretare le trasformazioni e di interagire con esse forti direzionamenti teorici, ideologici, tecnici e politici.

È possibile leggere nel varo delle due leggi anche un plausibile spazio di convergenza per quella che, dopo Tangentopoli, sarebbe divenuta l'esperienza del centro-sinistra: un aspetto sul quale influirono certamente i processi internazionali, la graduale deideologizzazione (stava qui il «socialismo reale» ipotizzato da Ruffolo, nel

---

<sup>136</sup> Mi permetto di rimandare a F. Creatini, *La 266 compie 30 anni. Ecco come nacque*, in «Vita», 2021 (<http://www.vita.it/it/article/2021>).

<sup>137</sup> Cfr. Borzaga, Ianes, *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato* cit.; F. Scalvini, *Trent'anni di 381: una incompiuta si successo*, in «Impresa Sociale», 3 (2021), pp. 3-5; C. Borzaga, F. Paini, *Buon lavoro. Le cooperative sociali in Italia: storie, valori ed esperienze di imprese a misura di persona*, Altrecronomia, Roma 2011. Donat-Cattin morì comunque prima di veder realizzato il disegno di legge, il 17 marzo 1991.

<sup>138</sup> Una delle prospettive più importanti sarà quella di adottare un approccio nomotetico anche per lo studio – qui idiografico – degli anni Settanta e Ottanta.

richiamo ad un nuovo «socialismo liberale»<sup>139</sup> e le trasformazioni socioeconomiche, nonché ibridazioni concettuali capaci di andare oltre l'assetto partitico. Più complesso diviene ricollocarvi per intero una lettura che vedeva nel processo di riconoscimento delle componenti del Terzo settore un recupero democristiano del «mito» di Camaldoli e una operazione culturale che poteva riattualizzarne l'esperienza – e l'espressione di «terza via» – attraverso metodologie e finalità diverse, di «rinnovato dialogo con la società civile nella costruzione di un nuovo progetto».<sup>140</sup> La realtà era molto più sfumata e trovava i suoi prodromi ben prima del dibattito costituzionale e ben oltre le riflessioni attorno al keynesismo e all'impatto di Beveridge: risiedeva piuttosto in una lettura «morale» che, pur dialogando con la «teoria economica dominante», si poneva al di fuori di essa e da essa non era mai stata davvero considerata.<sup>141</sup> Non lo faceva convogliando parte delle rivendicazioni sul piano conflittuale ( motivate solo sul piano della «lotta per la giustizia sociale»), ma guardando in direzione del «dono gratuito (senza coercizioni e senza umiliazioni)», della «sussidiarietà» (riconosciuta, con un taglio molto vicino a quello già ipotizzato nel 1965 dall'economista cattolico Francesco Vito, dalla riforma del titolo V del 2001),<sup>142</sup> della «destinazione universale dei beni» e della «solidarietà» – poi sancite dal *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa* (2004)<sup>143</sup> – in quanto forme etiche di assistenza, di occupazione e sviluppo sociale.

Sullo sfondo della progressiva crisi fiscale e assistenziale, nelle sfumature e nelle convergenze politiche e finanziarie, quello attorno al Terzo settore continuò così a risultare un quadro in cui si trovarono a confluire – con vicendevole influenza – vari piani di lettura della dottrina sociale cattolica. Principi secolari adattabili come «orientamento ideale» ai «problemi concreti» ed inseriti nella cornice dello Stato al termine di una lunga mediazione *orizzontale* e *verticale*, eppure evidenti se, proprio nel 1991, fu la *Centesimus Annus* di Giovanni Paolo II ad anticipare il varo delle due leggi ricordando – nell'individuare le debolezze delle economie socialiste e delle economie di mercato – che:

Compito dello Stato è quello di sorvegliare e guidare l'esercizio dei diritti umani nel settore economico; ma in questo campo la prima responsabilità non è dello Stato, bensì dei singoli e dei diversi gruppi e associazioni in cui si articola la società. [...] Lo Stato, anzi, ha il dovere

---

<sup>139</sup> Cfr. Ruffolo, *La qualità sociale* cit.

<sup>140</sup> A. Cotturone, *Da Malines a Camaldoli*, in «Studi cattolici», 3-4 (1994), pp. 221 sgg.; citato in Persico, *Il Codice di Camaldoli* cit., p. 265.

<sup>141</sup> Costituiscono un oggetto di grande interesse le riflessioni prodotte da un economista keynesiano come Luigi Pasinetti in *Dottrina sociale della Chiesa e teoria economica*, Vita e Pensiero, Milano 2012. Il passaggio necessiterebbe di ulteriori approfondimenti, specialmente attorno all'accezione di «economia morale».

<sup>142</sup> Cfr. F. Vito, *Iniziativa personale, sviluppo economico e programmazione*, «Rivista internazionale di scienze sociali», n. 73 (1965), pp. 13-14. Per una breve puntualizzazione, rimando alla nota 127; *supra*.

<sup>143</sup> In cui risiede forse la chiave di lettura più importante per comprendere l'evoluzione concettuale dei precetti fondamentali della dottrina sociale della Chiesa.

di assecondare l'attività delle imprese, creando condizioni che assicurino occasioni di lavoro, stimolandola ove essa risulti insufficiente o sostenendola nei momenti di crisi. [...] Lo Stato, ancora, ha il diritto di intervenire quando situazioni particolari di monopolio creino remore o ostacoli per lo sviluppo. Ma, oltre a questi compiti di armonizzazione e di guida dello sviluppo, esso può svolgere *funzioni di supplenza* in situazioni eccezionali, quando settori sociali o sistemi di imprese, troppo deboli o in via di formazione, sono inadeguati al loro compito. Simili interventi di supplenza, giustificati da urgenti ragioni attinenti al bene comune, devono essere, per quanto possibile, limitati nel tempo, per non sottrarre stabilmente a detti settori e sistemi di imprese le competenze che sono loro proprie e per non dilatare eccessivamente l'ambito dell'intervento statale in modo pregiudizievole per la libertà sia economica che civile. Si è assistito negli ultimi anni ad un vasto ampliamento di tale sfera di intervento, che ha portato a costituire, in qualche modo, uno Stato di tipo nuovo: lo «Stato del benessere». Questi sviluppi si sono avuti in alcuni Stati per rispondere in modo più adeguato a molte necessità e bisogni, ponendo rimedio a forme di povertà e di privazione indegne della persona umana. Non sono, però, mancati eccessi ed abusi che hanno provocato, specialmente negli anni più recenti, dure critiche allo Stato del benessere, qualificato come «Stato assistenziale». Disfunzioni e difetti dello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il *principio di sussidiarietà*: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune. [...] L'uomo realizza se stesso per mezzo della sua intelligenza e della sua libertà e, nel fare questo, assume come oggetto e come strumento le cose del mondo e di esse si appropria. In questo suo agire sta il fondamento del diritto all'iniziativa e alla proprietà individuale. Mediante il suo lavoro l'uomo s'impegna non solo per se stesso, ma anche *per gli altri e con gli altri*: ciascuno collabora al lavoro ed al bene altrui. L'uomo lavora per sovvenire ai bisogni della sua famiglia, della comunità di cui fa parte, della Nazione e, in definitiva, dell'umanità tutta. Egli, inoltre, collabora al lavoro degli altri, che operano nella stessa azienda, nonché al lavoro dei fornitori o al consumo dei clienti, in una catena di solidarietà che si estende progressivamente. [...] In questo campo la Chiesa, fedele al mandato di Cristo, suo Fondatore, è da sempre presente con le sue opere, per offrire all'uomo bisognoso un sostegno materiale che non lo umili e non lo riduca ad esser solo oggetto di assistenza, ma lo aiuti a uscire dalla precaria sua condizione, promovendone la dignità di persona. Con viva gratitudine a Dio bisogna segnalare che la carità operosa non si è mai spenta nella Chiesa ed anzi registra oggi un multiforme e confortante incremento. Al riguardo, merita speciale menzione il *fenomeno del volontariato*, che la Chiesa favorisce e promuove sollecitando tutti a collaborare per sostenerlo e incoraggiarlo nelle sue iniziative.<sup>144</sup>

Questo non significa che le intere esperienze del volontariato e della cooperazione sociale debbano essere ricondotte nei loro termini originari alla matrice cattolica. Ciò

---

<sup>144</sup> Cfr. *Lettera enciclica Centesimus Annus del sommo pontefice Giovanni Paolo II. Per il centenario della Rerum Novarum*, [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html) (ultima consultazione: 3 dicembre 2021), cap. V (*Stato e cultura*), punto 48.



non terrebbe conto delle evoluzioni umanitariste internazionali e nazionali<sup>145</sup> e degli sviluppi da esse conosciuti, nonché di quanto qui ricostruito. Soprattutto non considererebbe il peso giocato dalle trasformazioni sociali sulla progressiva diffusione di principi di rinnovamento che si strutturarono – a partire dagli anni Sessanta – nella reintroduzione dell'idea di universalismo nel settore previdenziale (orientata verso l'eterogeneità dei contesti sociali) e nell'inserimento trasversale dell'assistenza all'interno della programmazione economica. Sullo sviluppo del Terzo settore italiano questa componente continuò però con l'esercitare un peso estremamente rilevante, generando attorno alla 266/91 e – soprattutto – alla 381/91 (attorno alle quale orbitavano significative espressioni di radicamento territoriale) una discussione attraversata fino alla fine da perplessità di carattere occupazionale, finanziario e sociopolitico.<sup>146</sup>

Oggi che il ruolo dei «corpi intermedi» nel Terzo settore ha catalizzato un interesse crescente anche grazie alla sua funzione di ammortizzatore sociale, spetta alla storia economica, alla storia dello stato sociale e alla storia del lavoro interrogarne le evoluzioni per formulare al presente le giuste domande.<sup>147</sup> Tuttavia, molto resta ancora da fare anche sul fronte della storia sociale, politica, delle idee e della storia della ricerca storica: una direzione prospettica, quest'ultima, a cui la presente disamina ha cercato di fornire un contributo.

---

<sup>145</sup> L'adozione di una prospettiva comparata potrebbe aprire scenari di estremo interesse per comprendere e analizzare la declinazione del Terzo settore nelle specificità nazionali e nella prospettiva comunitaria. Una prima ricognizione è stata effettuata dal già citato lavoro di Evers, Laville, *The Third Sector in Europe* cit. La prospettiva anglosassone è attualmente oggetto di studio del *Third Sector Research Centre*, facente capo alla University of Birmingham e impegnato in un'indagine multidisciplinare finanziata – tra gli altri – dall'Nhs. Cfr. <https://www.birmingham.ac.uk/research/tsrc/research/index.aspx> (ultima consultazione: 3 dicembre 2021).

<sup>146</sup> Nel 2011, a vent'anni dal varo della legge quadro e di fronte alle sue evoluzioni sociali e normative, Benedetto XVI invitava esplicitamente a «non scambiare il volontariato cattolico per quello che non è. "Non dobbiamo lasciarci sedurre da ideologie che pretendono di cambiare il mondo sulla base di una visione puramente umana". Se perde le sue caratteristiche specifiche di "segno della presenza di Cristo nel mondo, il volontariato stesso diventa un'ideologia". Né le leggi e le autorità degli Stati, ponendo condizioni inaccettabili, possono chiedere al volontariato cattolico di tradire se stesso. Alludendo ai delicati casi in cui a organizzazioni caritative cattoliche è stato chiesto o anche imposto di partecipare a programmi che comprendono l'aborto o la distribuzione di anticoncezionali, il papa ha affermato che "è dovere delle autorità pubbliche riconoscere e apprezzare questo contributo [del volontariato cattolico] senza distorcerlo"; cfr. «La Nuova Bussola Quotidiana», 11 novembre 2011, *Volontarismo non può essere umanitarismo*.

<sup>147</sup> Cfr. Borzaga, Ianes, *L'economia della solidarietà* cit., p. IX; Borzaga, *A trent'anni dalla 381* cit. Alcune importanti riflessioni anche in G. Silei, *La transizione infinita. La questione del welfare state all'inizio del XXI secolo*, in *Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio*, Ediesse, Roma 2005, pp. 263-288.



<https://centroricercamemartini.it/>



<https://www.facebook.com/centroricercamemmartini>



<https://www.linkedin.com/company/centro-di-ricerca-maria-eletta-martini>