

# Volontariato, cooperazione sociale e mondo cattolico nell'Italia repubblicana (1945-1991)

Federico Creatini

## 1. Introduzione

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. Un quadro in cui si sono incastonate 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 di carattere introduttivo. Evidenziando alcuni passaggi chiave, cercherò di ricostruire le traiettorie che hanno portato il cattolicesimo italiano ad impegnarsi per il riconoscimento istituzionale del volontariato (legge 266/1991) e della cooperazione sociale (legge 381/1991). Lo farò focalizzando l'attenzione su quelle che Renato Frisanco e Costanzo Ranci hanno definito le fasi di «tipo assistenziale» e di «mobilitazione ed evoluzione organizzativa»<sup>1</sup> del *non profit*, analizzando – dopo un resoconto delle posizioni maturate dai cattolici sull'assistenza privata nel primo ventennio repubblicano (2) – l'impatto esercitato dalle aperture del Concilio Vaticano II (3) e le principali traiettorie che spinsero la discussione all'interno del Parlamento (4; 5).

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>1</sup> Cfr. *Le dimensioni della solidarietà. Secondo rapporto sul volontariato sociale italiano*, a cura di R. Frisanco, C. Ranci, Roma 1999.

## 2. *Cattolicesimo, pluralismo e assistenza privata nel lungo dopoguerra*

Nel 2001, durante il convegno organizzato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa per il decennale della legge quadro sul volontariato, Emanuele Ranci Ortigosa individuava nelle «distensioni» postconciliari uno snodo cruciale «dell'impegno sociale e solidaristico» italiano. L'affermazione rientrava nel «rapido excursus» con cui il relatore aveva voluto ricordare 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>2</sup>. A ben vedere, se estrapolate da una ricognizione più ampia, le considerazioni del presidente dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano sollevavano indirettamente almeno tre quesiti: come guardare al modo in cui enti, tecnici e istituzioni lavorarono per governare e dirigere gli sviluppi del *non profit*? Cosa intendeva Ranci Ortigosa con «maturazione della società italiana»? E quanto, su quest'ultima formulazione, influiva una lettura sociologica interna all'area del cattolicesimo sociale?

Per rispondere a questi interrogativi e comprendere meglio l'influenza che il Concilio Vaticano II esercitò sulla proliferazione di presenze sociali varie ed articolate nel campo del volontariato, diviene quindi necessario analizzare quali posizioni caratterizzarono il mondo cattolico dell'immediato secondo dopoguerra in materia di «pluralismo» e nell'elaborazione delle politiche assistenziali.

Le disposizioni contenute nella *Quadragesimo Anno* (1931) avevano contribuito ad alimentare un fervido dibattito internazionale in materia di politiche sociali, enunciando la centralità della «giustizia» e della «carità sociale» e introducendo – pur in termini ancora sfumati – il tema della «sussidiarietà»<sup>3</sup>. Precetti che erano stati richiamati anche nei discorsi pronunciati durante il conflitto da Pio XII (con particolare riferimento al radiomessaggio del Natale 1944), i cui appelli alla «sana laicità» come

<sup>2</sup> E. RANCI ORTIGOSA, *Analisi socioeconomica del volontariato prima e dopo la legge quadro*, in *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*. Pisa, 18-19 gennaio 2001, Atti del Convegno di studi, a cura di L. Bruscutta, E. Rossi, Pisa 2002, pp. 9-42: 19-20.

<sup>3</sup> Cfr. *Lettera enciclica Quadragesimo Anno del Sommo Pontefice Pio XI*, in [https://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadagesimo-anno.pdf](https://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadagesimo-anno.pdf).

evoluzione di una «sana democrazia»<sup>4</sup> ergevano il cattolicesimo – o meglio, la Chiesa cattolica – ad unico garante di una reale tenuta del corpo sociale e di uno svolgimento ordinato e anticonflittuale della vita collettiva (coordinando in senso cooperativo i rapporti tra «benefattori» e «beneficiari»). In quest'ottica, legata alla tradizione intransigente del magistero e confermata anche dalla settimana sociale di Firenze del 25-28 ottobre 1945<sup>5</sup>, il diritto continuava a restare subordinato alla carità; nei confronti di quest'ultima la giustizia assumeva a sua volta un carattere suppletivo, così come suppletivo avrebbe dovuto qualificarsi l'intervento dello Stato di fronte all'eventuale insufficienza delle forze dei privati<sup>6</sup>.

L'istituzione magisteriale della Pontificia commissione assistenza (il 18 aprile 1944) costituì una tappa importante di questo progetto, assumendo le forme di una «operazione politica di ampio respiro»<sup>7</sup> che seppe garantire alla Chiesa romana un terreno fertile su cui sviluppare la propria funzione di coordinamento tra le attività assistenziali svolte delle organizzazioni private (coordinate e non), pubbliche, e – in un primo momento – anche alleate. Nel tentativo di fornire nuova centralità alle istituzioni ecclesiastiche, di garantire un solido argine anticomunista e di consolidare il primato tradizionale delle organizzazioni cattoliche nello stesso ambito caritativo-assistenziale, l'azione di Pio XII orientò inoltre un ventaglio di iniziative caritative e proselitistiche di vasto raggio, affidando a monsignor Ferdinando Baldelli (presidente della Pca, divenuta Pontifica opera

<sup>4</sup> Rimando alle riflessioni contenute in: F. MORES, *Ildefonso Schuster e l'episcopato lombardo di fronte alla nascita dello «Stato laico» (1945-1948)*, «Rivista di Storia del Cristianesimo», 10, 2013, pp. 342-66. 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»; cit. in *ibid.*, p. 343, da G. MICCOLI, *La questione della laicità nel processo storico contemporaneo*, in *Id. Fra mito della cristianità e secolarizzazione*, Casale Monferrato 1985, pp. 474-98.

<sup>5</sup> Nel capoluogo toscano fu monsignor Adriano Bernareggi (presente anche a Camaldoli) a tenere la relazione conclusiva *Democrazia e Costituente*, recuperando parte dei passaggi già contenuti nelle due lettere collettive emanate dai vescovi lombardi il 15 agosto 1945. Cfr. MORES, *Ildefonso Schuster*.

<sup>6</sup> Cfr. A. GIOVAGNOLI, *Le premesse della ricostruzione: tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano 1982, pp. 10-20.

<sup>7</sup> G. DE LUNA, *Partiti e società negli anni della ricostruzione*, in *Storia dell'Italia repubblicana. La costruzione della democrazia*, a cura di F. Barbagallo, I, Torino 1994, p. 764.

assistenza nel 1953, e dell'Opera nazionale di assistenza religiosa e morale agli operai) il compito di dirigere un'enorme macchina operativa attraverso la promozione di scuole di formazione professionale per assistenti ed operatrici sociali<sup>8</sup>.

Un contributo fondamentale al dibattito attorno al ruolo dello Stato in campo assistenziale era arrivato anche dal cosiddetto Codice di Camaldoli, prodotto delle discussioni maturate nella realtà aretina tra il 18 e il 24 luglio 1943 da un gruppo di esperti cattolici coordinati da Sergio Paronetto e da Vittorino Veronese (allora segretario dell'Istituto cattolico attività sociali). Nel documento programmatico lo Stato veniva indicato come garante dei diritti degli «individui, dei gruppi e delle società»; la sua presenza – nella tutela del «bene comune» e «dell'armonia sociale» – doveva però limitarsi ad un intervento di matrice economica (finalizzato a creare «condizioni generali di aiuto e di sostegno di tutti gli sforzi particolari degli individui, delle famiglie, dei gruppi e delle società») più che assistenziale e previdenziale, relegando il «dovere di solidarietà» alla «carità privata» e alle «istituzioni di carità privata [...] nella misura occorrente a provvedere al bisogno degli indigenti»<sup>9</sup>.

La questione emergeva come uno dei nodi più discussi all'interno del mondo cattolico, giacché l'assistenza espletata dalle associazioni confessionali e laiche (in particolare dai rami dell'Azione cattolica) non incarnava solo l'espressione più diretta dell'influenza magisteriale sulla società, ma rappresentava anche una parte importante della tenuta elettorale democristiana. Già durante il celebre Convegno di studi di assistenza sociale di Tremezzo (16 settembre - 6 ottobre del 1946), di fronte all'indicazione di «intenti riformatori» che dovevano «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

<sup>8</sup> Cfr. D. VERRASTRO, *Carità, assistenza e solidarietà. L'attività della Pontificia opera di assistenza in un resoconto della rivista Caritas (1944-1963)*, in *Studi di storia contemporanea. Società, istituzioni, territori*, a cura di O. De Rosa, D. Verrastro, Padova 2016.

<sup>9</sup> Cfr. *Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, Roma 1945. Al riguardo, si veda anche A. A. PERSICO, *Il Codice di Camaldoli: la Dc e la ricerca della «terza via» tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano 2014.

moderna cultura della cittadinanza»<sup>10</sup> – e all'apertura di corsi speciali per assistenti sociali avanzata dalle forze non cattoliche, le componenti democristiane e confessionali risposero con la richiesta di sospensione di questi ultimi e con l'istituzione un consorzio di scuole di servizio sociale cattoliche ribattezzato Ente nazionale Scuole italiane di servizio sociale<sup>11</sup>.

A restare aperta, tuttavia, era soprattutto l'annosa questione delle Ipab, destinata a protrarsi fino all'inizio nuovo millennio (l. n. 328/2000): le spinte per una progressiva depubblicizzazione delle Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza – che scontavano la stretta sancita dal governo Crispi con la l. 6972/1890 – finirono di fatti per tradursi anche nel dibattito Costituente, caratterizzando la discussione attorno all'art. 38. I cattolici attivi nell'Assemblea scorgevano nella questione la possibilità – ma anche la necessità – di risolvere il contrasto tra la «concezione comune, che vedeva nella beneficenza un'attività essenzialmente privata, e la disciplina giuridica, che elevava la beneficenza a pubblica funzione [...] solo perché svolta [...] attraverso una sua fondazione»<sup>12</sup>. Adottando posizioni critiche nei confronti dello statalismo e dell'individualismo di matrice liberale avevano posto inoltre l'accento sull'assoluta centralità della persona umana e della comunità, i cui diritti – attingendo dalle posizioni di Jacques Maritain – dovevano avere precedenza sullo Stato all'interno di una conciliazione tra pluralismo giuridico e sociale, interventismo statale (pur moderato) e funzione ecclesiastica<sup>13</sup>. Al riguardo si erano espressi soprattutto gli esponenti cattolici che componevano la I sottocommissio-

<sup>10</sup> G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma 2004, p. 13.

<sup>11</sup> Cfr. F. FERRARIO, *Aspetti metodologici e istituzionali per la formazione degli assistenti sociali*, in *Le scuole di servizio sociale in Italia. Aspetti e momenti della loro storia*, a cura di Fondazione Emanuela Zancan di Padova, Padova 1984, pp. 152-9.

<sup>12</sup> V. TORRI, *Terminologia e concetti assistenziali*, «Assistenza d'oggi», 4, 1950, p. 12. Il passaggio è citato anche nella brillante 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, p. 306.

<sup>13</sup> Cfr. N. ANTONETTI, *Dottrine politiche e dottrine giuridiche. I cattolici democratici e i problemi costituzionali (1943-1946)*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, Bologna, a cura di U. De Siervo, F. Malgeri, U. Antonetti, Bologna 1998, pp. 109-74.

ne, chiamata a discutere sui diritti fondamentali della persona: era stato Giuseppe Dossetti a spostare l'attenzione sul principio di «sussidiarietà» (volto all'apertura della società politica alla società civile) e su una sua più chiara definizione, mentre Giorgio La Pira – tra i più accorti studiosi delle teorie beveridgiane e keynesiane, spesso ricondotte nella ricerca di soluzioni proprie della cultura religiosa<sup>14</sup> – aveva chiuso la sua *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili* evidenziando l'importanza delle «formazioni intermedie» (la «collettività») e giudicando quantomeno «degno di massima attenzione» il progetto francese – poi tradotto nel personalismo comunitario – di Emmanuel Mournier<sup>15</sup>.

In seno alla III sottocommissione, incentrata sui diritti economici e sociali, Amintore Fanfani (tra i protagonisti di Camaldoli) rimarcò invece il ruolo delle «società intermedie» e la possibilità di realizzare attraverso di esse un sistema previdenziale e assistenziale più efficace di quello statale. Analogamente, come riferì il democristiano Carlo Terranova, le componenti cattoliche riconducevano all'interno del concetto di «assistenza» la «carità privata [...], le «istituzioni sorte da private iniziative e da private iniziative sostenute, ma tuttavia disciplinate, ordinate e controllate dallo Stato»<sup>16</sup> e gli enti pubblici: una distinzione, quella operata nei primi due casi, che mirava a restringere gli spazi di intervento statale sulle istituzioni di beneficenza e a provocare conseguentemente un indebolimento della legge Crispi.

La lunga discussione che si aprì attorno al quarto comma dell'art. 38 («l'assistenza privata è libera») trovava dunque le sue radici proprio nella diversa concezione tra le forze politiche socialiste, comuniste, liberali e democristiane attorno ai compiti dello Stato in campo assistenziale e previ-

<sup>14</sup> Cfr. M. BRUTTI, *I cattolici e il progetto beveridgiano nell'Italia degli anni '40*, «Economia&Lavoro», 39, 2005, pp. 99-108: 102.

<sup>15</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. Cfr. 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, I, Roma, rist. 1971, pp. 313 sgg.

<sup>16</sup> Cfr. C. TERRANOVA, *Discorso generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 maggio 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei Deputati, II, Roma, rist. 1971, pp. 1448-51.

denziale: uno scoglio che fu superato solo grazie alla mancata preclusione nel futuro sviluppo legislativo di una assistenza e di una previdenza di tipo privatistico, generando un compromesso nel quale – come decretato dal primo comma dello stesso articolo 38 – le provvidenze di carattere economico e il ventaglio dei servizi sociali cessavano di essere «riconducibili alla beneficenza per divenire autentico diritto soggettivo»<sup>17</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 partecipato, centrato sulla persona e sul suo sviluppo.

Veniva così a configurarsi uno spazio basato sulla connessione tra principio pluralistico e tutela della «persona umana», sulla complementarietà tra pubblico e privato, 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>18</sup>. Esclusi gli interventi in campo cooperativo<sup>19</sup>, ad ogni modo, sul versante legislativo il riconoscimento istituzionale del pluralismo rimase a lungo disatteso. La conseguenza fu piuttosto quella di una forte linea di continuità con la tradizione mutualistica e caritativa prefascista, aprendo negli spazi collaterali dell'assistenzialismo un'area di controllo sociopolitico e di contesa proselitistica spesso soggetta a logiche clientelari<sup>20</sup>. In questa direzione, l'ascendente delle componenti sindacali e partitiche sull'associazionismo e sulle organizzazioni di volontariato ben inquadrava la posta politica ad esse legata: associazioni fem-

<sup>17</sup> Cit. in C. GIORGI - I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna 2021, p. 263.

<sup>18</sup> Cfr. C. BORZAGA, *From suffocation to re-emergence: the evolution of the Italian third sector*, in *The Third Sector in Europe*, ed. by A. Evers, J. L. Laville, Cheltenham 2004, pp. 45-62: 51.

<sup>19</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»; C. BORZAGA - A. IANES, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Roma 2006, p. 32.

<sup>20</sup> Cfr. C. RANCI, *Oltre il welfare. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna 1999, p. 154; G. MARCON, *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore ai movimenti*, Napoli 2004, p. 70.

minili come il Cif (cattolico) e l'Udi (comunista), circoli ricreativi, case del popolo, colonie, parrocchie, reti internazionali, leghe, comitati dell'azione cattolica e cooperative contribuirono ad alimentare una vera e propria opera di penetrazione nella società civile, comportando – nei termini di un'autentica competizione – una graduale politicizzazione dell'assistenza.

Già il 5 maggio 1945, per l'anniversario dell'enciclica *Rerum Novarum* (1891), i cooperatori democristiani avevano rilanciato a Roma 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 sociosanitaria, 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>21</sup>. Viceversa, trovarono poco spazio esperienze destinate a crescere nei decenni successivi come quella del 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 alla ricostruzione delle reti stradali distrutte dai bombardamenti.

Con questo sfondo, al fine di consolidare il controllo delle istituzioni cattoliche sulla dimensione assistenziale, una volta ultimata nel 1947 l'esperienza della United Nations relief and rehabilitation administration (Unrra) l'attività degli Enti comunali di assistenza passò ad essere coadiuvata dall'Amministrazione aiuti internazionali (Aai). 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 [...] per garantire standard di professionalità, di competenza e di corrispondenza alle esigenze assistenziali», l'ente guidato da Lodovico Montini (degasperiano, fratello del futuro papa Paolo VI e tra i più rilevanti protagonisti del dibattito assistenziale postbellico) guardava alla possibilità di «sviluppare attività assistenziali saldando concettualmente [...] accordi dalle caratteristiche storiche distinte e istituendo un nesso tra aiuti internazionali e attività d'assistenza»<sup>22</sup>. Certo, nelle

<sup>21</sup> Sulla storia delle Pubbliche assistenze, rimando a F. VEGNI, *Oltre la solidarietà. La Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze*, Milano 2018.

<sup>22</sup> A. CIAMPANI, *La costituzione dell'Aai: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, in *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali. La ricostruzione*



latenze riformistiche della ricostruzione e nelle mediazioni richieste finì per coadiuvare un indirizzo più caritatevole che non riabilitativo, evidenziò però – in una posizione tutt'altro che schiacciata su quella della Santa Sede – la necessità di lasciare piena libertà di azione a tutte le organizzazioni operanti nel settore assistenziale per allontanare il «pericolo della assenza di iniziativa là dove non si lasci alla beneficenza [e] alla carità la libertà di percorrere le strutture assistenziali»<sup>23</sup>.

Le «resistenze all'intervento dello Stato»<sup>24</sup> delle associazioni religiose e degli enti ecclesiastici – incrementate nel corso degli anni Cinquanta dalle posizioni assunte dal conservatorismo cattolico – rientravano quindi in un perimetro caratterizzato da «mille istituzioni» operanti nel campo assistenziale, «prive di coordinamento» e segnate da un crescente divario regionale nella diffusione dell'assistenza<sup>25</sup>: 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>26</sup>. Questa frammentarietà, specchio dello sviluppo eterogeneo di un paese in cui la stessa Pontificia opera assistenza arrivò a dover gestire progressive tendenze centrifughe, si mostrò comunque fondamentale per sollecitare nuove riflessioni politiche. Nella seconda metà degli anni Cinquanta le trasformazioni produttive e sociali contribuirono nei fatti ad implementare i termini di un dibattito tendenzialmente polarizzato, eppure capace di trovare spunti di riflessione collaterali nei lasciti di esperienze come quelle della Sinistra cristiana e del Movimento dei cattolici

*dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di A. Ciampani, Milano 2002, pp. 105, 117.

<sup>23</sup> L. MONTINI, *Prefazione*, in AMMINISTRAZIONE AIUTI INTERNAZIONALI, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma 1953, p. VIII; cit. in *ibidem*.

<sup>24</sup> GIORGI - PAVAN, *Storia dello Stato sociale*, p. 391.

<sup>25</sup> E. BALBONI, *Pluralismo, autonomie locali e finalismo dello Stato nel pensiero dei cattolici democratici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del Convegno di studi: Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, a cura di S. Guerrieri, G. Monina, C. Franceschini, Roma 1997, pp. 88-101.

<sup>26</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.

comunisti. Sempre 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 Thiollière (*I cattolici e la sicurezza sociale in Francia*) e Peter Thompson (*Sicurezza sociale in Inghilterra*)<sup>27</sup>.

La volontà di istituire un modello di «sicurezza sociale» pubblico, in grado di distinguersi da quelli liberista e collettivista (giustificato anche nella prolusione tenuta a Bologna dall'arcivescovo di Genova mons. Giuseppe Siri, allora consulente dell'Unione cristiana imprenditori dirigenti), veniva corrisposta per questa via dalla 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 sindacali, le associazioni mutualistiche e cooperativistiche»<sup>28</sup>. Continuava però a mancare una più chiara definizione dei termini di questa «sussidiarietà», il cui significato intrinseco venne richiamato con più decisione durante il pontificato di Giovanni XXIII.

### 3. *Dalla Mater et Magistra all'impatto del Concilio Vaticano II*

Le questioni delineate costituirono uno dei punti cardine della discussione interna ai 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). Come osservato da Giacomo Canepa, l'enciclica aveva conferito una spinta significativa all'adesione cattolica alle politiche di pianificazione statale in campo assistenziale<sup>29</sup>: al suo interno emergeva un attento recupero dei principi fondamentali della dottrina sociale cattolica, rimodulando però i compiti del

<sup>27</sup> Cfr. *Il cammino delle settimane sociali*, 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*. Cfr. anche A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma 1977, p. 373.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Cfr. CANEPA, *Una politica sociale di riabilitazione*, pp. 798 sgg.

clero e dei laici di fronte alle novità presentate dalla «questione sociale». Al paragrafo 40, in particolare, Giovanni XXIII aveva indicato l'opportunità per i pubblici poteri di essere «attivamente presenti allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini», riprendendo indicazioni orientative di «stimolo e coordinamento», di «supplenza» e di integrazione» da ispirare al principio – pur ancora vago e generico – di «sussidiarietà»<sup>30</sup>. Tutto ciò rientrava in una diversa argomentazione della «questione sociale»: la carità della Chiesa non doveva più sostituirsi allo Stato in campo assistenziale, attribuendo ai poteri pubblici il compito di impegnarsi per far sì che ovunque e ad ogni livello venissero sviluppati i servizi essenziali nella soddisfazione dei diritti socioeconomici e nella tutela dei diritti di tutti i cittadini. Nella società dei primi anni Sessanta il pontefice scorgeva infatti una tendenza alla «socializzazione», inquadrandola come il «progressivo moltiplicarsi dei rapporti nella convivenza con varie forme di vita e di attività associata, e istituzionalizzazione giuridica»<sup>31</sup>, ampliando di conseguenza le prospettive dell'ordine sociale ideale della Chiesa.

Di queste espressioni fu testimonianza il costante richiamo al documento papale che il sociologo democristiano Achille Ardigò – al pari di Pasquale Saraceno – fece nel corso del primo Convegno di San Pellegrino. Concentrando la riflessione sulla «socializzazione» e sui suoi effetti in Italia, egli individuava la nuova sfida del cattolicesimo politico nel superamento del degasperismo e del popolarismo sturziano per misurarsi adeguatamente con una società complessa: con un chiaro rimando a Giuseppe Dossetti, ciò sottintendeva un superamento del solidarismo e dell'interclassismo, accettando il «valore [...] dello Stato come artefice di sviluppo economico»<sup>32</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>33</sup>, lasciando spazio – nel binomio tra comunità e

<sup>30</sup> Lettera enciclica *Mater et magistra* del sommo pontefice Giovanni PP. XXIII, 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) (aprile 2022).

<sup>31</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>32</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)*, Roma 1962, pp. 133 sgg.

<sup>33</sup> «Guardate in campagna; cosa vedete in un piccolo villaggio? C'è il campanile, la Chie-

socializzazione – all’elaborazione critica che Ardigò e gli studiosi ad esso collegati avrebbero sviluppato «negli anni successivi attorno all’esperienza del *Welfare state*»<sup>34</sup>. Al contempo si riapriva un possibile recupero dei risultati di Camaldoli, come Ardigò stesso aveva lasciato intuire definendo il già richiamato 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>35</sup>.

Le posizioni di Ardigò trovarono una sponda in Lodovico Montini, la cui opera di tessitura mirava a collocare l’assistenzialismo cattolico nella programmazione statale. Per quanto le «strutture assistenziali pubbliche e private» avessero compiuto «notevoli sforzi di adeguamento sul piano organizzativo e [...] metodologico», nella sua lettura le disposizioni assistenziali avanzate fino a quel momento dal mondo cattolico potevano essere considerate un «mezzo di tamponamento paternalistico di situazioni sociali scabrose, o, peggio ancora, strumenti di clientelismo politico». Nell’esigenza di un approccio politico più organico, il presidente dell’Aai indicava dunque la necessità 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>36</sup>.

sa, 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*, 11 marzo 1947, p. 316.

<sup>34</sup> F. DE FELICE, *Nazione e sviluppo*, in ID., *L’Italia repubblicana*, a cura di L. Masella, Torino 2003, pp. 5-135: 11.

<sup>35</sup> ARDIGÒ, *Classi sociali e sintesi politica*, pp. 139; 538-9. Il corsivo è dello stesso Ardigò.

<sup>36</sup> L. MONTINI, *Il problema dell’assistenza*, in *Il Convegno di San Pellegrino*, pp. 719-26.

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». Mantenendo posizioni comunque dissimili dalla teoria «assistenziale, assicurativa, economica ed integralista» che si rifaceva a William Beveridge, egli cercò di ricollocare gradualmente la politica assistenziale in una «visione ampia e pluralistica», rimarcando l'obiettivo di concretizzare l'integrazione tra assistenza, previdenza e sanità attraverso un'azione più incisiva da parte dello Stato<sup>37</sup>. In questo modo sarebbe stato plausibile sbloccare e superare disposizioni che risalivano addirittura al XIX secolo (come quelle relative alle Ipb crispine), riorganizzando le competenze tra Stato, enti e organizzazione private 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>38</sup>.

Da un lato, invero, la rivendicazione di spazi per l'iniziativa privata contro l'onnipotenza dello Stato restava la modalità con cui i cattolici più attenti alla novità del *Welfare state* – come lo stesso Montini – tentavano di salvaguardare il patrimonio delle opere pie di matrice religiosa, e più in generale, il ruolo dell'istituzione ecclesiastica nel settore. Fu comunque nell'arco della congiunzione auspicata da Montini che, nel 1962, l'Aai passò dalle competenze della presidenza del Consiglio alla direzione del

<sup>37</sup> GIORGI - PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, pp. 354-5.

<sup>38</sup> MONTINI, *Il problema dell'assistenza*, pp. 719-20.

ministero dell'Interno. Il tentativo di ridurre il frazionamento assistenziale affacciava su 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 dall'allora socialista lombardiano Giorgio Ruffolo. La *Nota aggiuntiva* alla Relazione annuale del 1962 rappresentò forse una delle espressioni più sintetiche ed incisive di quella «democrazia laica» che aveva svolto un ruolo importante nel corso degli anni Cinquanta, fornendo una «opzione decisa di modernizzazione» destinata ad incidere considerevolmente su tematiche che nel corso degli anni Settanta sarebbero divenute centrali nel dibattito politico<sup>39</sup>.

In questo contesto, l'11 ottobre 1962 il Concilio Vaticano II aprì i suoi lavori. Una tela che ci spinge a valutare più a fondo il concetto di «maturazione della società civile», capace di inglobare al suo interno tanto le nuove capacità partecipative quanto il consolidamento di un atteggiamento pastorale nuovo di fronte a quelle trasformazioni socioeconomiche che Giovanni XXIII aveva voluto rimarcare nell'allocuzione di apertura *Gaudet Mater Ecclesia*. L'evento generò un effetto di distensione sul piano politico, finendo per essere inquadrato in termini aperturisti nel suo accogliere istanze provenienti dalla riflessione teologica e politica estera e nel favorire un dialogo con le sinistre; al contempo contribuì alla diffusione di importanti fermenti civili anche sul piano assistenziale, superando l'intransigentismo ierocratico di Pio XII e anticipando il Sessantotto nel tracciare una diversa lotta contro la povertà e il «bisogno»<sup>40</sup>.

L'impatto fu percepibile anche sui lavori del terzo convegno di San Pellegrino, dove l'esigenza di una maggiore professionalizzazione assistenziale trovò corrispondenza nelle indicazioni avanzate dall'assise conciliare. Le elaborazioni di quest'ultima non si posero però sempre in linea – complici gli sforzi di mediazione interna – con gli aggiornamenti che papa Roncalli aveva indicato nella già citata *Mater et Magistra* e nel discorso sulla *Gaudet Mater Ecclesia* dell'11 ottobre 1962. Ciò emergeva ad esempio dal decreto *Apostolicam Actuositatem*, nato da un lungo lavoro di stesura e rimaneggiamento del testo stilato dalla Commissione preparatoria e approvato il 18 novembre 1965 con 2.340 voti favorevoli e soli due contrari:

<sup>39</sup> DE FELICE, *Nazione e sviluppo*, p. 22.

<sup>40</sup> Cfr. D. MENOZZI, *Chiesa, poveri, società nell'età moderna e contemporanea*, Brescia 1980.

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 e invitando i cristiani ad impegnarsi in forme di assistenza capaci di prevenire e contrastare la povertà, attente cioè alla libertà e alla dignità della persona che riceveva aiuto in una valorizzazione del «dono gratuito (senza coercizioni e senza umiliazioni)» come sostegno materiale per «aiutare l'uomo» ad uscire dalla sua «condizione precaria». L'azione assistenziale cattolica restava in tal senso subordinata ad un'accezione cristologica («affinchè 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>41</sup>; ma nell'inquadrare la Chiesa nella società civile non doveva porre o tracciare limiti tra l'attività propriamente caritativa della prima e quella assistenziale da riconoscere alla seconda.

Risultava chiaro come se, da un lato, i decreti recepivano le trasformazioni (nel campo dei «diritti e dei doveri di tutti nell'esercizio della libertà civile e nel conseguimento del bene comune») e gli sviluppi del decennio precedente, dall'altro non ritrovavano nel Concilio una nuova e totale consapevolezza del posto della Chiesa romana nella storia<sup>42</sup>. Una evoluzione in tal senso arrivò semmai con la lettura fornita dalla *Gaudium et Spes* (promulgata il 7 dicembre 1965 da Paolo VI e tra i principali documenti del Concilio Vaticano II), che indicò come «nel moltiplicarsi delle relazioni tra gli uomini» coloro che si proponevano di contribuire «alla lotta per la giustizia e la carità» dovessero acquisire la «competenza e l'esperienza assolutamente indispensabili», puntualizzando l'imprescindibilità di conservare «mentre svolgono le attività terrestri [...] una giusta gerarchia di valori»<sup>43</sup>.

L'influenza dei vescovi francesi e tedeschi sulla stesura finale dell'enci-

<sup>41</sup> Cfr. *Decreto sull'Apostolato dei laici. Apostolicam Actuositatem del sommo pontefice Paolo V, 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) (aprile 2022), cap. II, p. 8.

<sup>42</sup> Cfr. F. MORES, *Geografie della contestazione: il Concilio, l'Italia, l'America latina*, «Storia e problemi contemporanei», 79, 2018, pp. 98-117: 114.

<sup>43</sup> Cfr. *Costituzione temporale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo. Gaudium et spes del sommo pontefice Paolo VI*: [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_)

clica si rifletteva anzitutto in una diversa accezione del «bene comune», esteso alla tutela dei «diritti e della dignità della persona umana» (Cap. 1, punto 12). A risaltare era 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, ne chiedano inopportuna 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<sup>44</sup>.

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

[council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_it.html](https://www.vatican.va/holy_father/francesco/councils/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html) (aprile 2022), cap. IV, p. 72.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 75.



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>45</sup>.

La scelta di riportare i due passaggi citati si lega alla loro importanza per comprendere le evoluzioni future. Al loro interno diviene possibile cogliere i prodromi del passaggio da un volontariato di matrice assistenziale ad uno sempre più specializzato e strutturato, basato sul recupero di un ruolo legittimato e visibile dei cattolici impegnati nell'assistenza privata (trascinando nel dibattito anche le indicazioni avanzate nel terzo rapporto Beveridge del 1948 sulla partecipazione organizzata dei cittadini in attività complementari al sistema di sicurezza sociale, il *Voluntary Action: a report on methods of social advance*)<sup>46</sup>, su una forte richiesta di riforme e su termini di «rinnovamento» segnati dal recupero dei tradizionali principi evangelici e della dottrina sociale cattolica. Istanze che finirono per alimentare spinte rivendicative e – talvolta – conflittuali<sup>47</sup> anche in quelle realtà sociopolitiche che vedevano nella riforma della Chiesa un passaggio

<sup>45</sup> Cfr. *ibid.*, cap. III, p. 69.

<sup>46</sup> Cfr. D. GOBBO, *Voluntary action. Spunti di riflessione su volontariato e Terzo settore in Italia da un libro di Lord William Beveridge*, «Storia e Futuro. Rivista di Storia e Storiografia», 33, 2013, <https://storiaefuturo.eu/voluntary-action-spunti-di-riflessione-su-volontariato-e-terzo-settore-in-italia-da-un-libro-di-lord-william-beveridge/>.

<sup>47</sup> Cfr. A. SANTAGATA, *La contestazione cattolica. Movimenti, cultura e politica dal Vaticano II al '68*, Roma 2016.

inevitabile per il rinnovamento della società<sup>48</sup>. Fu così per i Cristiani per il socialismo e per alcuni settori delle Acli (entrambi meritevoli di un'analisi specifica qui impossibile da espletare), aprendo uno spazio operativo che si tradusse nella proliferazione di comunità di base (come quella dell'Iso-lotto), di associazioni culturali e assistenziali e di enti in cerca di una propria autonomia operativa nelle specificità locali. Nacquero in questo ambito esperienze rilevanti come quella del gruppo Abele di Torino (1965), allora guidato da un giovanissimo don Luigi Ciotti; oppure la Comunità Capodarco di don Franco Monterubbianesi, tra le prime a tradursi in termini di cooperativa sociale. Ancora più significativa si sarebbe rivelata l'istituzione della Comunità di Sant'Egidio, fondata da Andrea Riccardi nel rione di Trastevere e basata su istanze che mettevano al centro la riproposizione pragmatica dei principi evangelici.

La ricezione conciliare arrivava così ad esprimersi in un'ottica di solidarietà politica verso un mantenimento dell'azione di margine dei privati nel diritto all'assistenza sociale, tuttavia debitamente coordinati dallo Stato nella sua funzione di garante della giustizia per la salvaguardia dei diritti della persona umana. Un perimetro in cui l'opera ecclesiastica continuò a perseguire un obiettivo di evangelizzazione, di testimonianza della carità dei cattolici, ma in forme concettualmente distanti dai toni di «crociata» che avevano caratterizzato il pontificato Pio XII.

#### 4. *Il volontariato cattolico tra evoluzione e programmazione*

Gli sviluppi appena descritti aprirono una lunga fase di intervento ed analisi. Ne furono protagonisti istituzioni, enti ed associazioni che cercarono di direzionare le spinte maturate nella seconda metà degli anni Sessanta alla volta di nuovi obiettivi sociali, politici ed economici, scorrendovi un importante spazio di intervento.

Una delle massime espressioni fu costituita dalla Caritas, fondata come ente confessionale della Conferenza episcopale italiana con decreto n. 1727 del 2 luglio 1971 dopo lo scioglimento della Pontificia opera assistenza. A presiederla fu chiamato don Giovanni Nervo (1971-1975), presbitero e partigiano di Casalpusterlengo, che avviò da subito uno atten-

<sup>48</sup> Cfr. D. SARESELLA, *Cattolici a sinistra. Dal modernismo ai nostri giorni*, Roma-Bari 2011, pp. 141-2.

to studio delle esperienze di volontariato attive nel paese<sup>49</sup>. Attraverso la Caritas la comunità cristiana veniva chiamata – secondo le disposizioni della *Octogesima adveniens* del 1971<sup>50</sup> – ad assolvere un compito decisivo nelle trasformazioni del contesto sociopolitico italiano, 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. Ad emergere era la necessità di 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 alla tecnicizzazione dei servizi, al decentramento decisionale, alla valorizzazione della partecipazione nel volontariato («strumentalità del servizio»), alla prevenzione delle problematiche sociali ed all'affermazione di un pluralismo istituzionale di tipo territoriale<sup>51</sup>.

Sul piano tecnico e operativo, il lavoro di don Nervo trovò un supporto iniziale nelle figure di mons. Giovanni De Menasce, fondatore della Scuola Ente nazionale scuole italiane servizio sociale, Luciano Tavazza, all'epoca presidente dell'Ente nazionale orfani lavoratori italiani (poi sciolto nel 1978), don Franco Monterubbianesi (fondatore della Comunità di Capodarco), Maria Teresa Tavassi (Ufficio studi della Caritas) ed in futuri dirigenti regionali del Movimento di volontariato italiano (Mo.v.i.) 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 Tavazza – ad una «rifondazione dello Stato di

<sup>49</sup> 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). Sulla sua figura rimando a A. PREZIOSO, *Le politiche sociali in Italia. Una storia, un testimone. Interviste a Giovanni Nervo della Fondazione Zancan*, Bologna 2001; *La Chiesa della carità. Miscellanea in onore di mons. Giovanni Nervo*, a cura di G. Perego, Bologna 2009.

<sup>50</sup> PAOLO VI, *Octogesima adveniens. 80° anniversario dell'Enciclica Rerum Novarum*, 14 maggio 1971.

<sup>51</sup> Cfr. *Evangelizzazione e promozione umana. Roma, 30 ottobre-4 novembre 1976*, Atti del convegno di studi, a cura della Conferenza episcopale italiana, Roma 1977. Queste ultime osservazioni sono presenti in CANEPA, *Una politica sociale di riabilitazione*, pp. 927-8.

previdenza in Italia»<sup>52</sup>, ma rivedeva piuttosto la funzione dell'azione caritativa cattolica nel rapporto stesso con lo Stato. I nuovi metodi pastorali e i varchi per energie e possibilità aperti dall'onda lunga del Concilio Vaticano II avrebbero quindi dovuto trovare fondamento nei processi di rivendicazione civile che stavano attraversando la società (dal referendum abrogativo sul divorzio del 1974 alla riforma del diritto di famiglia del 1975), invitando la Chiesa a guidare dal basso un'opera di permeazione capace di riabilitarne la presenza sociale ad ogni livello territoriale.

L'operazione assumeva in questa prospettiva una veste ecclesiológica, giacché una penetrazione nello Stato avrebbe contribuito a frenare eventuali decisioni in possibile contrasto ai principi cattolici, conferendo attraverso i principi di «sussidiarietà» e «riabilitazione» una legittimazione costituzionale alla promulgazione della «giustizia» e della «carità». All'interno della Caritas, peraltro, l'eredità della contrapposizione tra Stato e Chiesa non risultava ancora pienamente superata: le posizioni avanzate dalla Cei in difesa del pluralismo assistenziale e le critiche mosse dalla stessa Caritas alla gestione amministrativa di specifiche situazioni locali continuavano infatti a stigmatizzare la presenza di un autoritarismo statale incapace di garantire i giusti spazi all'iniziativa privata, ancorato a retaggi risalenti all'età crispina. Persisteva quindi un rimando costante alla rivendicazione del ruolo ecclesiastico nel campo dell'assistenza, espresso nel richiamo 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, nata dalla Scuola superiore di servizio sociale di Padova (1964) per volere dello stesso don Nervo ed espressione dei relativi venti di riforma provenienti dal contesto veneto. Punto d'incontro per le principali componenti «professionalizzate» e tecniche del mondo cattolico italiano, quest'ultima fornì un contributo decisivo all'inserimento delle nuove opere assistenziali all'interno della programmazione statale<sup>53</sup>. La pubblicazione della collana «Quaderni di servizio sociale» (aperta nel

<sup>52</sup> Cfr. L. TAVAZZA, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa: scelte, sfide, progettualità nel cammino del Movimento di volontariato italiano*, Roma 2001.

<sup>53</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, 2, 1967. L'intervento di apertura era stato significativamente tenuto da don Salvatore Garofalo (*Il programma quinquennale di sviluppo:*

1967) contribuì inoltre a riportare i contenuti dei seminari annuali, contribuendo alla divulgazione di riflessioni sul servizio sociale nella programmazione regionale, sul rapporto tra pastorale e servizio sociale<sup>54</sup>, fino alla possibilità di imbastire un'opera di collaborazione tra Stato e privati per specifiche attività territoriali come l'educazione sessuale, il campo sanitario e il supporto ai pazienti psichiatrici. La maggior parte delle proposte e dei suggerimenti discusse nella cornice patavina conobbe anche un concretizzazione sul piano normativo-istituzionale, come avrebbero dimostrato i primi riconoscimenti – promossi da una delle più importanti voci del cattolicesimo sociale, la parlamentare democristiana e presidente della Commissione parlamentare di igiene e sanità (dal 27 luglio 1976 al 26 luglio 1978) Maria Eletta Martini – riservati alle associazioni di volontariato sociosanitario dalla legge Marcora (*Riconoscimento giuridico dell'obiezione di coscienza*, n. 772/1972), dagli articoli 1, 45 e 71 della legge n. 283 del 1978 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*) e dal processo di regolamentazione dei consultori familiari (secondo quanto specificato al punto *d* dell'art.2 della legge sull'aborto n. 194/1978). In quest'ultimo caso, ad esempio, le convenzioni previste dall'articolo 71 per il *non profit* si sommarono alla possibilità di un processo analogo con le strutture sanitarie private; l'articolo 45 esentava invece dall'assorbimento negli enti locali quelle istituzioni di volontariato a carattere associativo riconosciute come Ipab (lasciandole vincolate al rd 6972/1890), sollevandole dalle disposizioni dell'articolo 25 del dpr n. 616/1977 e rimandando la questione al varo della legge quadro sull'assistenza<sup>55</sup>.

L'importanza della «partecipazione e della presenza sul territorio», del dibattito politico attorno al «pluralismo sociale», del coinvolgimento dei tecnici e del ruolo da attribuire alle associazioni di volontariato all'interno dei progetti di legge quadro sull'assistenza fu al centro anche del primo convegno nazionale della Caritas, convocato sulla scia dall'emanazione della legge n.382 del 22 luglio 1975 sul decentramento amministrativo

*fini e obiettivi*), già membro della commissione teologica della Costituzione dogmatica *Dei Verbum* durante il Concilio Vaticano II.

<sup>54</sup> Cfr. M. COLUCCI in *Politiche sociali nell'Italia della ricostruzione: interventi e questioni aperte*, «Storia e problemi contemporanei», 1/83, 2020, pp. 58-72: 64.

<sup>55</sup> Per un approfondimento, mi permetto di rimandare a F. CREATINI, *Maria Eletta Martini e la riforma sanitaria del 1978: le «premesse» al riconoscimento del volontariato*, «Contemporanea», 4/25, 2022, pp. 577-97.

(poi completato dalla legge n. 616 del 24 luglio 1977). L'evento si tenne a Napoli dal 27 al 30 settembre 1975 con il titolo di *Volontariato e promozione umana* e si qualificò come spazio di discussione rivolto a tutte le organizzazioni nazionali. I risultati fecero emergere una realtà variegata e fortemente polarizzata verso il centro-nord, trovando network e reti di rilievo nei contesti del Trentino Alto-Adige, della Lombardia, del Veneto, del Friuli Venezia-Giulia, della Liguria e dell'Emilia-Romagna con differenze e punti di contatto che la storiografia deve ancora adeguatamente indagare. Tra le realtà presenti restava comunque forte la matrice cattolica, così come la riproposizione organizzativa delle linee teoriche che nel frattempo continuavano a maturare – con uno sguardo attento anche verso i processi del *non profit* statunitensi e anglosassoni – nei seminari della Zancan: ne furono espressione i due appuntamenti che seguirono 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 sociali; il secondo vide invece una lunga relazione del sociologo Giovanni Sarpellon (futuro presidente della Commissione sulla povertà), il quale fornì un quadro dettagliato sul problema nazionale dell'emarginazione e sui possibili mezzi per contrastarla<sup>56</sup>.

Dal Convegno del 1977 si distinse 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: ancor prima, dopo una lunga militanza nell'Azione Cattolica in cui aveva assunto posizioni vicine a quelle di Mario Rossi e Carlo Carretto, era entrato a far parte nel 1956 dell'Ente nazionale di assistenza agli orfani dei lavoratori italiani, prima come capo dell'Ufficio segreteria del presidente e poi come capo dell'Ufficio affari. Era a lui che il presidente della Repubblica Giuseppe Saragat (il 12 dicembre 1971) aveva affidato l'incarico specifico – che assolse gratuitamente fino al 1979 – di preparare il terreno allo spostamento delle competenze dell'Enaoli dallo Stato alle regioni. La sua lettura politica della sussidiarietà attingeva direttamente dalle aperture conciliari e lo portò a ricercare una certa auto-

<sup>56</sup> Cfr. D. GOBBO, *La legge 266/91: il lungo processo di riconoscimento del volontariato*, «Storia e futuro», 45, 2017.

nomia dalla componente confessionale della Caritas: affermando che il «tempo delle tavole rotonde era finito», annunciò infatti la nascita di un nuovo Movimento di volontariato democratico aperto a «tutti gli uomini di buona volontà»<sup>57</sup> ed indipendente dalle loro idee politiche.

Nell'assemblea generale del 22-24 aprile 1978 il Mo.Vo.d.i. si costituì così a Roma come associazione di tipo federativo, aconfessionale, apolitico e senza fini di lucro. 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.

### 5. *Verso una duplice proposta di legge*

La nascita di nuove realtà associative e l'ottenimento delle prime risposte normative spinsero il mondo del volontariato ad indirizzare il proprio impegno verso il riconoscimento istituzionale 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>58</sup> tra Stato e mercato.

La crisi di metà anni Settanta aveva dato inizio ad un graduale processo di trasformazione produttiva, trovando nuovi spazi nella terziarizzazione, nelle istanze di distrettualizzazione e nel ricorso progressivo alla flessibilità come conseguenza dei processi di decentramento e delocalizzazione. Le oscillazioni occupazionali continuavano ad aggravare contesti colpiti da nuove criticità sociali quali la diffusione dell'Aids e dell'eroina, i cui tentativi di risposta avevano finito per segnare – come nel caso di San Patrignano (1978) – uno sviluppo della «sussidiarietà» anche in termi-

<sup>57</sup> TAVAZZA, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permissa: scelte, sfide*, 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>58</sup> Cfr. G. RUFFOLO, *Federalismo, sviluppo, welfare community*, «Impresa&Stato», 37-38 ([http://impresa-stato.mi.camcom.it/im\\_37-38/ruffolo.htm](http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_37-38/ruffolo.htm)).

ni conflittuali<sup>59</sup>. Eventi catastrofici come i terremoti del Friuli (1976) e dell'Irpinia (1980) avevano palesato inoltre le difficoltà statali sul fronte del soccorso e dell'assistenza, evidenziando i limiti di un sistema di welfare ancora largamente basato su trasferimenti monetari: mentre le istanze governative – anche in seguito alla spettacolarizzazione della drammatica vicenda di Alfredino Rampi – guardavano ad una regolazione della Protezione civile (Servizio nazionale che fu però istituito solo con la legge n. 225 del 24 febbraio 1992)<sup>60</sup>, le associazioni di volontariato e le nascenti cooperative sociali cercarono così di occupare uno spazio fiduciario per estendere la propria rete operativa.

Ormai impossibile da eludere, il fenomeno del volontariato venne posto per la prima volta al centro di una discussione pubblica nazionale durante il convegno di Viareggio del 1980. La presenza del ministro dell'Interno Virginio Rognoni conferì visibilità all'iniziativa, veicolando l'opportunità di non pensare più al volontariato in un'ottica suppletiva allo Stato ma in quanto espressione di pluralismo e di solidarismo sociale. Gli interventi che si susseguirono nella tre giorni spostarono l'attenzione su tematiche complesse quali il rapporto tra lavoro volontario e lavoro retribuito<sup>61</sup>, la frammentarietà delle associazioni e il vuoto legislativo che ancora accompagnava una loro possibile istituzionalizzazione. Al contempo scorgevano nel riconoscimento statale un traguardo imprescindibile che trovava le sue premesse nella Costituzione e negli aggiornamenti disposti dalla Chiesa cattolica nella cornice degli anni Sessanta<sup>62</sup>, nonché in quelle esperienze

<sup>59</sup> Cfr. L. GORI, *E se guardassimo a SanPa con le lenti della sussidiarietà?*, «Vita. Online», 21 gennaio 2021, <https://www.vita.it/it/article/2021/01/21/e-se-guardassimo-sanpa-con-le-lenti-della-sussidiarieta/158050/>.

<sup>60</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 sotto la presidenza del Consiglio e guidato da Giuseppe Zamberletti.

<sup>61</sup> Anche in questo caso, mi permetto di rimandare a F. CREATINI, *Terzo settore, non profit e occupazione nell'Italia repubblicana: un campo inesplorato per la storia del lavoro*, «Passato e presente», 1/118, 2023, pp. 112-28.

<sup>62</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*.



postconciliari che – nelle trame del «compromesso storico» – si erano distanziate dal mondo cattolico sul piano politico. Un aspetto, quest'ultimo, che traspariva chiaramente anche dal commento al Convegno rilasciato da GianPaolo Salvini, gesuita e poi direttore di «Civiltà cattolica»:

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 state 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 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>63</sup>.

Le dinamiche del *non profit* iniziarono così a farsi sempre più spazio nel sistema politico, sollevando questioni complesse e palesando divergenze di vedute in campi strategici come quello della cooperazione sociale («cooperative di produzione e lavoro»; «cooperative integrate»; «cooperative di servizi sociali»). L'idea di cooperazione portata avanti dal Partito co-

<sup>63</sup> G. SALVINI, *Un Convegno sul volontariato*, «Volontariato», 58, 1980, pp. 411-8: 415-7.

munista italiano e dalla Lega delle cooperative rosse trovava corrispondenza in realtà ampie, basate sull'autogestione, sul socio-utente 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>64</sup>. Diversamente si configurava la cooperazione sociale di derivazione cattolica, orientata verso una compartecipazione tra soci-volontari, soci-lavoratori e soci-utenti (*multi-stakeholder*) con l'obiettivo principale di erogare servizi socioassistenziali in favore di terzi. Il lavoro diveniva così un mezzo per conseguire fini solidali, riassunto da Felice Scavini (che nella cornice degli anni Ottanta divenne il leader nazionale per il riconoscimento cooperativo) nella metafora del «campo di fragole», ovvero nell'idea di puntare su cooperative di piccole dimensioni, legate alla loro comunità di riferimento e al territorio, che avrebbero dovuto specializzarsi e «gemmare» in risposta ai «bisogni» emergenti. Il modello mirava così a coniugare piccola e grande dimensione, facendo leva sulla componente volontaria – riconducibile al cattolicesimo democratico e sociale – e sull'azione consortile per crescere rapidamente senza perdere contatto con le varie comunità di riferimento<sup>65</sup>.

Questo tipo di impostazione era stata discussa dalla Fondazione Zancan nel corso del seminario *La cooperazione nell'ambito dei servizi sociali*, seguito di un convegno tenutosi a Foligno nella primavera del 1981. Per l'occasione gli interventi di Umberto Canullo, Gino Mattarelli, Luciano Tavazza, Giuseppe Filippini, Carlo Leonardelli e Paolo Cavagnoli avevano contribuito a tracciare un quadro analitico della situazione italiana, esaminando esperienze specifiche (quella peculiare, anche sul piano legislativo, del Trentino Alto-Adige era stata ampiamente analizzata dall'economista Carlo Borzaga)<sup>66</sup> ed evidenziando i principali nodi giuridici sulla via dell'istituzionalizzazione. Due in particolare emergevano come gli ostacoli da arginare, finallora vincolanti nell'impedire il riconoscimento normativo delle nuove realtà cooperative: da un lato il mutualismo;

<sup>64</sup> BORZAGA - IANES, *L'economia della solidarietà*, pp. 219-21.

<sup>65</sup> Cfr. C. BORZAGA - A. IANES, *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia*, «Impresa sociale», 4, 2021, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/la-cooperazione-sociale-e-il-volontariato-organizzato>.

<sup>66</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*, Trento 2003.

dall'altro il criterio della omogeneità di base sociale, che si voleva orientato verso un'ampia pluralità di attori nella possibilità far ricadere l'attività delle cooperative sul tessuto sociale.

Per l'occasione Giuseppe Filippini (Psdi) e Felice Scalvini lavorarono a quattro mani ad una prima 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. Poco dopo la proposta fu presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole democristiano Franco Salvi (d.d.l. n. 2828 del 16 settembre 1981), dando inizio ad un processo decennale di dibattito politico-istituzionale. Il d.d.l. cadde però nel vuoto e fu riproposto in veste aggiornata solo il 14 marzo 1984. Nel frattempo il progetto aveva conosciuto nuovi sviluppi, attingendo dalle teorie dei distrettualisti e dai laboratori di formazione e programmazione promossi dall'Eni, dalla Olivetti, dal Comit e dalla Montedison e orientando le proprie 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. Ne nacque un nuovo schema legislativo (il n. 586) che introdusse come punto aggiuntivo la cooperativa di inserimento lavorativo per persone disabili (art. 4); veniva proposto anche il vincolo della non trasformabilità della cooperativa di solidarietà sociale in altre forme societarie: non solo *for profit*, ma anche in cooperativa ordinaria e strettamente mutualistica. Allo stesso tempo i richiami di Scalvini a figure quali Olivetti denotavano una concezione di «impresa» sempre più orientata a cercare un equilibrio tra solidarietà sociale e profitto, puntando su competenze multidisciplinari e su di un'idea di proliferazione diffusa e articolata, coordinata da meccanismi partecipativi e non gerarchici<sup>67</sup>.

Era stata intanto la Commissione centrale per la cooperazione – organo del ministero del Lavoro – a riconoscere (tra il 21 marzo e il 9 maggio 1984) che le «cooperative genericamente indicate come cooperative di solidarietà sociale [avessero] sicuro titolo di esistere ed essere riconosciute». Per l'occasione furono espressi voti favorevoli affinché il legislatore si impegnasse a conseguire adeguate agevolazioni sul piano fiscale (concessioni, donazioni, imposte ipotecarie e catastali), attenuando parte delle

<sup>67</sup> Id., *I 30 anni del gruppo cooperativo Cgm: come nasce una rete d'impresa. Intervista a Carlo Borzaga e Felice Scalvini*, «Impresa Sociale», 9, 2017, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/i-30-anni-del-gruppo-cooperativo-cgm-come-nasce-una-rete>.

divergenze tra Centrali cooperative che sussistevano attorno al tema: Legacoop chiedeva infatti l'elusione di qualsiasi commistione tra soci volontari e soci ordinari, puntando su cooperative a mutualismo parziale da sottoporre al regime di distribuzione degli utili previsto per le cooperative ordinarie. In seno alla Commissione fu creato anche 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 anche dalle assemblee annuali di volontariato organizzate dal Mo.V.I., nonché dal convegno che si era tenuto a Lucca nel 1982<sup>68</sup>. Voluto da Maria Eletta Martini, quest'ultimo aveva focalizzato gran parte della sua attenzione sulla complementarietà tra volontariato e cooperazione sociale; una disposizione accolta anche dalla Caritas italiana, che nel 1988 avrebbe scelto di dedicare il suo XV° Convegno annuale proprio al tema *Carità, cooperazione, solidarietà sociale*. Fu comunque la parlamentare democristiana a delineare i termini di una realtà che – come scriveva Massimo De Strobel su «la Società» – sembrava oramai uscire «dal sommerso», pur nella consapevolezza dei molti nodi che restavano ancora da sciogliere<sup>69</sup>. Le espressioni del pluralismo sociale venivano lette per questa via come mezzi capaci di fornire potenziali risposte alla crisi e alla sempre più complessa sostenibilità dello Stato sociale<sup>70</sup>, restando però inquadrate – almeno parzialmente – all'interno di un disegno organico che alla dimensione socioeconomica continuava a legare chiare finalità politiche e sociali. Una cornice in cui trovava fondamento quella «terza dimensione» che Achille Ardigò aveva ricordato proprio 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>71</sup>.

Posizioni analoghe emersero anche nel corso di 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 (Cnv), realtà che imprimeva una spinta decisiva alla collaborazione tra as-

<sup>68</sup> BORZAGA - IANES, *L'economia della solidarietà*, p. 128.

<sup>69</sup> «la Società», 12 aprile 1982, *Il volontariato esce dal sommerso*, di M. DE STROBEL.

<sup>70</sup> Cfr. F. CONTI - G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma 2013<sup>3</sup>, pp. 183-96.

<sup>71</sup> *Ibidem*. Si vedano anche le riflessioni di BORZAGA in *A trent'anni dalla 381*.

sociazioni e istituzioni. La focalizzazione della Dc sul mantenimento «valoriale» del volontariato aveva finito difatti per essere anticipata sul piano normativo dalle componenti regionali del partito: con la l. r. n. 74/1981 era stato il Friuli Venezia-Giulia a promuovere specifiche *Norme per la valorizzazione del volontariato*, seguito dalle iniziative lombarde (progetto di l. n. 162/1981) e umbre (proposta di l. n. 487/1982) sul *Riconoscimento e la valorizzazione del volontariato*<sup>72</sup>. Anche per questo motivo nella città toscana fu 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: tra gli altri ne facevano parte Tiziano Treu, Vito Panuccio, Antoni Martone e Nicolò 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 con gli 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 problematica – quella della «gratuità» – sulla quale nel 1987 sarebbe tornato a discutere anche il Cnv di Lucca<sup>73</sup>. Fu proprio Lipari, tra i maggiori civilisti italiani e attento studioso del sostrato valoriale di fenomeni sociali, a rimarcare 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 [adagiassse] nella passiva attesa di provvidenze statali»<sup>74</sup>, recuperando indirettamente uno dei passaggi chiave della *Gaudium et Spes*<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. P. ADDIS - E. FERIOLI *et al.*, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in *Il Terzo settore nell'Italia unita*, a cura di E. Rossi, S. Zamagni, Bologna 2011, pp. 125-217: 178-9; 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, Bologna 1982, pp. 29-32.

<sup>73</sup> Cfr. *Volontariato e occupazione*.

<sup>74</sup> Cit. in GOBBO, *La legge* 266/91, p. 19.

<sup>75</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

Anche questo disegno finì per arenarsi in Parlamento. Eppure, sia la cooperazione sociale che le associazioni di volontariato risultavano ormai diffuse ad ogni livello territoriale<sup>76</sup>. I flussi della globalizzazione avevano posto al centro della discussione la complessa questione delle Ong<sup>77</sup>; nel 1985, ad Assisi, l'assemblea *Cooperazione e solidarietà: da un'utopia possibile una prospettiva sociale* aveva portato invece 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. Emblematicamente, quello stesso anno venne organizzato in Trentino un seminario per dirigenti voluto da don Nervo, al termine del quale la riunione del Comitato di coordinamento nazionale decretò la costituzione di un Consorzio nazionale e del suo Centro studi e documentazione<sup>78</sup>.

L'iter parlamentare delle due proposte riprese nel 1987, dopo un triennio di confronto esterno. Sul dibattito erano state 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>79</sup> ad una fervente attività pubblicistica: se tra il 1970 e il 1980 le pubblicazioni relative al volontariato risultavano poco più di cinquanta, divennero oltre trecento nel decennio successivo<sup>80</sup>. E fu proprio nel 1987

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*, cap. IV, punto 75.

<sup>76</sup> I numeri parlavano di una realtà nazionale che nel 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. Cfr. BORZAGA - IANES, *L'economia della solidarietà*, p. 131.

<sup>77</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>78</sup> IANES, *I 30 anni del gruppo cooperativo Cgm*.

<sup>79</sup> Cfr. G. RUFFOLO, *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Roma-Bari 1985.

<sup>80</sup> Cfr. A. D'ANGELO, *Il mondo del volontariato (1980-2010)*, in *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi. Il mutamento sociale*, a cura di E. Asquer, E. Bernardi et al., II, Roma 2014, pp. 323-37: 325.

che, in un seminario estivo organizzato a Malosco ancora dalla Zancan (*L'area del volontariato organizzato oggi: quali ruoli specifici tra istituzioni e società*)<sup>81</sup>, monsignor Nervo propose di delineare la reale struttura di un fenomeno che si trovava ad affrontare nodi economici, giuridici e sociali sempre più complessi: per completare il progetto diveniva 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>82</sup>.

I tempi sembravano ormai maturi per andare fino in fondo, complici le proposte avanzate in merito anche dalle sinistre e dai comunisti indipendenti di Franco Bassanini<sup>83</sup>. All'interno del Centro di riforma per lo Stato del Pci erano stati soprattutto i sociologi Giuseppe Cotturri (futuro presidente del Mo.V.I.) e Ugo Ascoli (supportati nella seconda metà degli anni Ottanta anche dal presidente Pietro Ingrao) ad aprire uno spazio di dialogo attorno al riconoscimento del volontariato; posizioni poi consolidate da Achille Occhetto, che nel volontariato vedeva 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"»<sup>84</sup>.

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*, presieduta dalla ministra per gli Affari sociali Rosa Russo Iervolino e del presidente del Consiglio Giovanni Goria. Fu la deputata campana ad evidenziare la crescita diffusa del volontariato e della cooperazione sociale, al cui disegno di legge quadro si continuava a lavorare nell'ottica di una concordanza tra soci ordinari, utenti e volontari nell'intreccio tra solidarietà e mutualità. Nel 1989, inoltre, fu istituito a Bologna l'Osservatorio del volontariato,

<sup>81</sup> Cfr. *L'area del volontariato organizzato oggi*, «Servizi Sociali», 1, 1988.

<sup>82</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>83</sup> Pur di grande interesse e in attesa di studio, la discussione sul volontariato e la cooperazione sociale maturata all'interno del Pci e del Psi è stata necessariamente esclusa dalla presente disamina.

<sup>84</sup> Cfr. A. OCCHETTO, *Il nuovo Pci in Italia e in Europa. È il tempo dell'alternativa. Relazione al XVIII Congresso nazionale del Pci*, Roma, 18 marzo 1989, Roma 1989.

strumento di coordinamento tra ministeri, regioni e associazioni di volontariato che portò in tempi rapidi alla formazione di una Consulta nazionale del volontariato; la Convenzione nazionale dell'associazionismo italiano promossa a Verona (24-25 febbraio) dalle Acli, dall'Aics, dall'Arci, del Movimento popolare, dal Mo.V.I. e dell'Endas contribuì parimenti a sollecitare il recupero dell'*iter* parlamentare per arrivare al varo della legge quadro.

I due percorsi legislativi, pensati per confluire in un unico spazio legislativo, finirono per giungere a compimento separatamente 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 ancora una volta da figure centrali del cattolicesimo sociale come Nicolò Lipari, il senatore Leopoldo Elia – costituzionalista, allievo di Costantino Mortati che fin dall'immediato dopoguerra era stato vicino alle posizioni dossettiane – e Maria Eletta Martini: durante la seduta del 31 luglio, quest'ultima 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»<sup>85</sup>. Il risultato fu quello di una convergenza espressa dall'approvazione della legge con 382 voti favorevoli (su 385 presenti) e 3 soli astenuti, nonostante le perplessità sollevate da Anna Maria Finocchiaro Fidelbo (Gruppo comunista-Pds), Adriana Poli Bortone (Msi-Destra nazionale), Franco Russo (Verdi) e Luciano Guerzoni (Sinistra indipendente) attorno alla restrizione del margine di responsabilità istituzionale nei confronti del funzionamento dello stato sociale e al rischio che le associazioni di volontariato potessero spostare il baricentro dell'assistenza sul versante del privato<sup>86</sup>.

Più complessa si rivelò l'approvazione della 381, che proprio sul 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, richiedendo una «presenza minima [...] di volontari sull'in-

<sup>85</sup> Cit. in E. Rossi, *Un'eredità sussidiaria: Maria Eletta Martini e la legislazione sul Terzo settore in Italia*, in *Maria Eletta Martini a 10 anni dalla scomparsa*, a cura della Camera dei deputati, Roma 2022, pp. 294-301.

<sup>86</sup> Cfr. U. ASCOLI, *Il sistema italiano del Welfare tra ridimensionamento e riforma*, in *La società italiana degli anni Ottanta*, a cura di U. Ascoli, R. Catanzaro, Roma-Bari 1998, p. 62.



tera compagine»; la linea comunista voleva all'opposto lasciare la questione facoltativa, limitando al 40% la presenza del volontariato nel timore di una riduzione delle opportunità occupazionali 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 (in rottura con l'indole delle cooperative tradizionali), bensì proteso all'interesse generale della comunità<sup>87</sup>.

## 6. Considerazioni e prospettive conclusive

La ricostruzione dettagliata del dibattito parlamentare, pur nella sua importanza, non ha trovato spazio in questa riflessione esplorativa. Allo stesso modo risultano assenti le posizioni – in gran parte da ricostruire – avanzate dalle altre componenti politiche e sociali, fondamentali per collocare i processi analizzati nelle dinamiche del welfare e nelle trasformazioni occupazionali. Ho voluto però analizzare alcuni passaggi utili a problematizzare il ruolo dell'associazionismo cattolico, del cattolicesimo politico e della Chiesa cattolica nella costruzione di un settore assistenziale pubblico all'interno del quale garantire – in forme di coordinamento – una difesa delle attività private. Un aspetto, quest'ultimo, su cui non si trovarono ad influire solo dinamiche di controllo sociale, ma anche assunti dottrinali e ideologici che conobbero evoluzioni e mutamenti con i pontificati di Giovanni XXIII e Paolo VI e che spinsero il cattolicesimo democratico a tentare di coniugare la tradizione caritativa con una moderna giustizia sociale (da tradursi nell'affermazione giuridica dei diritti della persona umana)<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Cfr. F. SCALVINI, *Trent'anni di 381: una incompiuta si successo*, «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*, Roma 2011. Donat-Cattin morì comunque prima di veder realizzato il disegno di legge, il 17 marzo 1991.

<sup>88</sup> Cfr. G. VECCHIO, *La dottrina sociale della Chiesa: profilo storico dalla Rerum Novarum alla Centesimus Annus*, Milano 1992.

È possibile leggere nel varo delle due leggi anche un plausibile spazio di convergenza per quella che, dopo Tangentopoli, sarebbe divenuta l'esperienza del centrosinistra: al riguardo influirono certamente i processi internazionali, la graduale deideologizzazione (stava qui il «socialismo reale» ipotizzato da Ruffolo, nel richiamo ad un nuovo «socialismo liberale») 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>89</sup>. La realtà era molto più sfumata e trovava i suoi prodromi ben prima del dibattito costituzionale: 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>90</sup>.

Questo non significa che le intere esperienze del volontariato e della cooperazione sociale debbano essere ricondotte nei loro termini originari alla sola matrice cattolica. Ciò non terrebbe conto delle evoluzioni umanitariste internazionali e nazionali e degli sviluppi da esse conosciuti, dei fermenti tardo-ottocenteschi, ma 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 previdenziale (orientata verso l'eterogeneità dei contesti sociali) e nell'inserimento trasversale dell'assistenza all'interno della programmazione economica. Al contempo non permetterebbe di valutare sfumature e divergenze non riducibili alle sole tensioni tra un approccio liberale alla politica sociale e quello proprio del cattolicesimo sociale, problematizzando – nella lettura politica data da Pierre Bourdieu – il concetto stesso di sussidiarietà nelle vesti di un «pro-

<sup>89</sup> A. COTTURONE, *Da Malines a Camaldoli*, «Studi cattolici», 3-4, 1994, pp. 221 sgg.; cit. in PERSICO, *Il Codice di Camaldoli*, p. 265.

<sup>90</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*, Milano 2012. Il passaggio necessiterebbe di ulteriori approfondimenti, specialmente attorno all'accezione di «economia morale».

cesso politico, marcato dalla collaborazione, dai dibattiti ma anche dalle rivalità tra i servizi sociali pubblici e con gli organismi privati»<sup>91</sup>.

Molto quindi resta ancora da fare per ricostruire la storia e i processi del *non profit* italiano. Una ricognizione più accurata dei profili biografici dei protagonisti già qui ricordati, l'inquadramento dei processi legati al volontariato e alla cooperazione sociale in una cornice capace di valutare a fondo l'evoluzione degli interventi pubblici nelle linee generali del pensiero politico cattolico, le difformità relative alla traduzione di questi principi ed il lungo dibattito sulla regolamentazione dell'assistenza private rappresentano sicuramente alcune delle prospettive più interessanti per arricchire il quadro tracciato nella presente disamina. Risulterebbe altresì importante esplorare più a fondo le reti e le dinamiche regionali, scorgendo nell'ente locale un osservatorio privilegiato per valutare punti di contatto e difformità. Infine, in funzione comparativa, meriterebbe uno sguardo ravvicinato l'impatto su questi processi dell'art. 5 del Trattato dell'Unione europea (1992), la cui introduzione del «principio di sussidiarietà» è stata letta in alcuni casi come potenziale volano neoliberista di culture politiche distanti tra loro in materia di *welfare mix*<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Cit. in CANEPA, *Una politica sociale di riabilitazione*, p. 22.

<sup>92</sup> Cfr. B. FANNING, *The Three Roads to the Welfare State. Liberalism, Social Democracy and Christian Democracy*, Bristol 2021.



Finito di stampare nel mese di maggio 2023  
presso Grafiche Deste S.r.l.  
Sede Legale: Lungomare Starita n.62 -70132 Bari (BA)  
Sede Operativa: Via Casamassima sn Z.I. 70010 Capurso (BA)  
Partita iva e Codice Fiscale 07064790723  
Telefono +390804550077 +390804553720 +39 3515854083  
Fax + 390804555546  
grafichedeste@pec.it  
www.grafichedeste.com