

Welfare e azione sociale collettiva

di Giulio Marcon*

Welfare and collective-social action

In postwar Italy, collective action on social issues has evolved in close relationship to the welfare state. While in a first period (1945-1965) social dynamics remained distant from the weak welfare institutions of the time, in a second period (1966-1980) conflict and tension emerged as major social reforms took shape, followed by a period of cooperation (1980-2000) and then (2001-present) by a greater institutionalisation of social organisations.

Keywords: Collective Social Action, Italy, Social Conflicts, Reforms.

La storia del welfare italiano nel secondo dopoguerra attraversa l'azione collettiva di molti soggetti sociali: associazioni, sindacati, organizzazioni filantropiche, reti informali di solidarietà, enti semi-istituzionali con matrici culturali e obiettivi diversi, sviluppando forme organizzative eterogenee e una evoluzione talvolta poco lineare. Fino alla metà degli anni Settanta queste esperienze si incontrano con istituzioni di welfare molto deboli, frammentate, diseguali, non universalistiche.

Si possono sinteticamente individuare quattro fasi del rapporto tra azione collettiva e istituzioni di welfare. La prima fase (dal 1945 al 1965) è caratterizzata da una sorta di reciproca *indifferenza e estraneità* tra le due sfere. La seconda (dal 1966 al 1980) da *conflittualità e tensione* dell'azione collettiva verso le istituzioni. La terza (dal 1980 al 2000) da *cooperazione e collaborazione* e la quarta (dal 2001 ad oggi) da progressiva *istituzionalizzazione e subaltermità*, con la perdita di capacità di innovazione sociale di una parte – molto rilevante in termini economici – dei soggetti dell'azione collettiva che ripiegano su logiche 'parastatali' di cooptazione e sudditanza organizzativa ed economica¹.

* Portavoce della campagna Sbilanciamoci; giulio.marcon@gmail.com.

1. Sulla periodizzazione della storia dell'azione sociale collettiva nella storia italiana si veda G. Marcon, *Le utopie del ben fare*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2005. Si vedano inoltre Id., *Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul terzo settore*, Feltrinelli,

Queste fasi trovano corrispondenza nella specifica evoluzione delle *soggettività* delle organizzazioni sociali e delle trasformazioni delle istituzioni del welfare. In questo contesto i sindacati giocano un ruolo minore fino agli Settanta, quando invece la rivendicazione delle riforme sociali diventerà un componente centrale delle loro piattaforme e quando si impegneranno a riscoprire – anche se in modo molto parziale – la promozione del mutualismo e del volontariato sociale, soprattutto nel sindacato dei pensionati.

Dalla fine della guerra al miracolo economico

La prima fase (1945-1965) dell'azione sociale collettiva è caratterizzata da uno schiacciante collateralismo delle organizzazioni sociali verso le *case madri*: il PCI, la DC, la Chiesa cattolica. Nonostante ciò emergono in questo periodo minoranze vitali, le cui esperienze daranno frutti importanti nei decenni a seguire: il pacifismo e l'obiezione di coscienza alimentate dalle correnti radicali del cattolicesimo (don Mazzolari, don Milani) e non solo (Capitini), il lavoro sociale di comunità con l'influenza della sociologia americana e la spinta di Olivetti, l'educazione non autoritaria e cooperativa sotto l'influsso francese e americano (Cemea e poi Mce). Mentre le organizzazioni sociali della Chiesa (enti caritatevoli, missionari ecc.) si situano nel solco di una esperienza mai interrotta, la tradizione prefascista del mutualismo socialista e operaio viene bruscamente ridimensionata (con l'eccezione molto tradizionale della cooperazione in Toscana e in Emilia-Romagna) a favore di un'altra dimensione: quella del consenso sociale attraverso l'organizzazione del tempo libero con le case del popolo e le associazioni come l'ARCI, la UISP, l'UDI, l'Associazione Pionieri Italiani ecc. In una delle *lezioni sul fascismo* Togliatti aveva evidenziato, tessendo implicito elogio, l'analoga iniziativa del fascismo dei *dopolavoro* e delle altre iniziative di organizzazione sociale culturale e del tempo libero. Sul fronte delle istituzioni del welfare, in questa prima fase la sanità è quella delle mutue, l'assistenza è poca cosa, spesso appaltata ad enti caritatevoli (il welfare è sempre quello delle reti familiari), l'istruzione ancora *di classe*².

Il '68 e la stagione delle riforme

Nella seconda fase (1966-1980) le trasformazioni sociali seguenti al miracolo economico (emigrazione, degrado del tessuto urbano, fine della famiglia

Milano 2003 e Id. (a cura di), *Lavorare nel sociale. Una professione da ripensare*, Edizioni dell'Asino, Roma 2015.

2. Sull'esperienza dell'intervento sociale nei primi vent'anni del secondo dopoguerra si veda: G. Fofi, *Le nozze coi fichi secchi*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 1999.

allargata, marginalità nelle metropoli), insieme al movimento del 1968-69, portano alla nascita di nuove forme di azione sociale collettiva, autonome, più dirompenti e innovative³. Nel mondo cattolico nascono le comunità cristiane di base, da cui (insieme alle esperienze delle parrocchie più vivaci e socialmente avanzate) traggono origine le nuove combattive organizzazioni di volontariato poi riunite nel MOVI – Movimento di Volontariato Italiano (1975)⁴. A cavallo tra mondo cattolico ed esperienze progressiste (con grande ritardo arriva la sinistra comunista) nascono le cooperative di solidarietà sociale che superano l'impostazione assistenziale cattolica verso gli emarginati e recuperano la tradizione mutualistica della sinistra. Si va esaurendo il collateralismo alle grandi organizzazioni, che finirà per sempre nel ventennio successivo. L'onda lunga del '68 porta con sé lo sviluppo di esperienze nuove, legate ai diritti civili (grazie anche ai Radicali di allora) e ai processi di *deistituzionalizzazione* del welfare: il femminismo e la nonviolenza (la Lega Obiettori di Coscienza – LOC), *Psichiatria democratica* (Basaglia) e *Medicina democratica* (Maccacaro). Questi movimenti, queste nuove forme di azione sociale collettiva hanno un grande impatto di *innovazione sociale* e di trasformazione in senso universalistico del welfare (con le riforme degli anni Settanta), grazie anche al processo di scolarizzazione di massa e alla crescente secolarizzazione della società italiana.

La lunga marcia attraverso le istituzioni

La terza fase (1981-2000) vede intrecciarsi processi diversi: da una parte si caratterizza – parafrasando il motto degli studenti della SDS tedesca nel 1968 – per la *lunga marcia attraverso le istituzioni* di molte organizzazioni sociali; dall'altra – col declino del collateralismo che aveva caratterizzato il secondo dopoguerra – è segnata dall'irruzione di nuove soggettività come l'ambientalismo, il pacifismo, il femminismo ecc., che danno vita a movimenti e campagne⁵. L'azione sociale collettiva – sempre più definita come

3. Sui movimenti e le trasformazioni di questi anni si vedano S. Tarrow, *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta politica in Italia 1965-1975*, Laterza, Roma-Bari 1990; D. della Porta, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1997*, Laterza, Roma-Bari 1997.

4. Sulla nascita e lo sviluppo del movimento di volontariato in questi anni si veda: C. Tavazza, *Dalla terra promessa alla terra permessa. Scelte, sfide, progettualità nel cammino*, Fondazione Italiana di Volontariato, Roma 2001.

5. In questi anni si sviluppano con forza i movimenti pacifisti (contro l'installazione degli euromissili) e ambientalisti/antinuclearisti, dai quali sorgono negli anni Ottanta organizzazioni come l'Associazione per la pace e la Lega per l'Ambiente. Su questi mutamenti si veda *Democrazia e diritto, Militanza senza appartenenza. Schede su movimenti e associazioni della politica diffusa*, Editori Riuniti, Roma 1986; L. Manconi, *Solidarietà, egoismo*, il Mulino, Bologna 1990.

‘terzo settore’, in aggiunta al settore dello Stato e a quello del mercato – si incontra con le istituzioni in un rapporto di cooperazione e di collaborazione per rafforzare il welfare. Lo Stato nel giro di pochi anni *riconosce* con apposite leggi-quadro il volontariato (1991), la cooperazione sociale (1991) e successivamente le associazioni di promozione sociale (2000). Nel 1996 si crea una specifica categoria fiscale (con agevolazioni mirate) per queste organizzazioni che vengono definite come ONLUS – Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale. Questo processo di riconoscimento legislativo non ha come oggetto solo la normazione delle tipologie giuridiche, ma anche il ruolo delle organizzazioni nelle leggi di settore o che hanno come oggetto temi che si incontrano con il ruolo del terzo settore: lo sport, la cultura, la sanità, l’istruzione ecc. Da ricordare anche l’istituzione del Servizio civile nazionale che arriva proprio a cavallo tra il terzo e il quarto periodo (nel 2001), come il risultato di una forte spinta dell’associazionismo e delle organizzazioni pacifiste. Organizzazioni di volontariato, associazioni e cooperative sociali si danno una loro rappresentanza, il *Forum permanente del terzo settore* (1994) che viene riconosciuto dai governi di allora come *parte sociale* al pari dei sindacati e delle associazioni degli imprenditori. Il Forum del Terzo settore nasce proprio come unione dei tre filoni sociali principali di questo mondo: quello dell’associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale. Se gli anni Ottanta erano stati gli anni del volontariato (caratterizzato dalla *gratuità*), gli anni Novanta sono quelli di un terzo settore, dove prevale la dimensione economica e della gestione dei servizi per conto delle istituzioni pubbliche. Questo sviluppo economico e organizzativo (e quantitativo: sono 221.000 le organizzazioni non profit nel primo censimento dell’Istat) si incontra con l’inizio della crisi finanziaria del welfare sotto il peso dei tagli alla spesa pubblica e delle crescenti difficoltà finanziarie e organizzative degli enti locali. A tutto ciò va aggiunto un processo crescente di aziendalizzazione della sanità e dell’assistenza sociale.

Le sfide attuali

La quarta fase (dal 2001 ad oggi) si apre con l’entrata in vigore della riforma costituzionale (la riforma del titolo V) che introduce il principio di sussidiarietà nell’articolo 118 della Costituzione; non solo la sussidiarietà *verticale* (tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi dello Stato), ma anche la sussidiarietà *orizzontale*, tra Stato e società civile. Il IV comma dell’art. 118 recita: “Stato, Regioni, Città metropolitane Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Nella introduzione di questa modifica costituzionale mol-

te organizzazioni vedono un riconoscimento del ruolo del terzo settore e della cittadinanza attiva e più in generale del principio del valore *pubblico* dell'azione di soggetti non istituzionali e non statali. Altri, pur riconoscendo il valore della sussidiarietà, ne vedranno la strumentalizzazione volta a favorire processi di privatizzazione dei servizi pubblici e per la creazione di 'mercati sociali'.

In questo periodo si profila la progressiva *istituzionalizzazione* del terzo settore e la subalternità dell'azione sociale collettiva ai processi di esternalizzazione dei servizi sociali. Il terzo settore è sempre più *parastato* e *paramercato*. Naturalmente permangono anche esperienze innovative e vitali, ma si tratta sempre di più di esperienze minoritarie, che non sono capaci di far recuperare al terzo settore nel suo complesso quella *soggettività sociale e politica*, capace di interloquire con i governi e le istituzioni da posizioni di pari dignità, coniugando collaborazione e critica sociale e politica. Il terzo settore perde la sua caratteristica di innovazione sociale, appiattendosi alle dinamiche dell'esternalizzazione dei servizi, sacrificando la sua carica sociale ed etica alle logiche economiche e imprenditoriali. In una logica di distruzione (dall'alto) del ruolo di rappresentanza dei corpi intermedi il terzo settore rischia di adagiarsi dentro un ruolo meramente corporativo, di gestione senza anima di parti di un welfare sempre meno universalistico e che non ha saputo raccogliere gli sviluppi positivi (anche per la carenza di risorse) da quanto previsto (in termini di programmazione sociale e di collaborazione tra pubblico e terzo settore) dalla legge quadro dei servizi sociali promossa dalla ministra Turco nel 2000⁶.

La legge delega sul terzo settore del 2016⁷ ha accentuato gli aspetti meno virtuosi della dimensione puramente imprenditoriale delle organizzazioni del terzo settore, favorendo forme societarie ibride, utili a fare breccia dentro i mercati privati della sanità e dell'assistenza. Nel frattempo sono state introdotte nella nostra legislazione anche le cosiddette *società benefit*, normate dalla legge di bilancio del 2017⁸: una forma di riconoscimento delle società profit che rispettano alcuni parametri di sostenibilità e responsabilità sociale.

Nel 2018, secondo l'ultimo censimento – diventato permanente – dell'Istat abbiamo quasi 360.000 organizzazioni non profit: l'85% sono associazioni, il 4,4% cooperative sociali, il 2,2% fondazioni e l'8,4% hanno altra forma giuridica. Il 64,4% si occupa di cultura, sport e ricreazione, il 9,3%

6. Si veda sulla critica su questa fase dello sviluppo del terzo settore G. Moro, *Contro il nonprofit*, Laterza, Roma-Bari 2014.

7. Cfr. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>.

8. Cfr. <https://www.societabenefit.net/testo-di-legge/>.

di assistenza e protezione sociale ecc. I dipendenti sono quasi 845.000⁹. Oggi, la crisi pandemica ha messo in grave difficoltà il mondo del terzo settore: almeno 150.000 lavoratori del settore sono in cassa integrazione, le attività si sono ridotte mediamente del 30% e si stima che almeno un terzo delle organizzazioni del terzo settore che avrebbero dovuto chiudere i bilanci del 2020 con un avanzo di gestione, a causa della pandemia chiuderanno in disavanzo¹⁰.

Da questa rapidissima descrizione dell'evoluzione dell'azione sociale collettiva in rapporto al welfare, dal dopoguerra ad oggi, emerge la parabola di una dinamica sociale non dissimile da quella di altri paesi e di altre tradizioni culturali. La capacità di innovazione dei soggetti dell'azione sociale collettiva per il welfare raggiunge l'apice nel momento di maggiore espansione della partecipazione sociale e politica diffusa nel nostro paese (tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta). L'aumento numerico delle organizzazioni non è sinonimo di partecipazione sociale, come ha rilevato Putnam in *Bowling alone*¹¹ per la società americana. Se aumentano le organizzazioni (e i *likes* sui social) e diminuiscono le assemblee, le manifestazioni, le petizioni e la partecipazione al voto c'è qualcosa che non torna. E come ha ricordato Giuseppe Cotturri¹² il *professionismo della partecipazione* (quella degli esperti, dei funzionari delle organizzazioni, ecc. esemplare è il paradigma delle associazioni dei consumatori ridotte a studi legali) è solo il simulacro (insieme alla partecipazione digitale) di una partecipazione vera, fondata sulla cittadinanza attiva, sull'azione dal basso, sull'auto-organizzazione sociale.

L'aziendalizzazione di una parte del del terzo settore ha certificato l'esaurimento di quella spinta propulsiva che nei decenni precedenti aveva dato vita ad identità collettive, soggettività, valori condivisi. Rispetto al welfare questo ha significato l'indebolimento di due aspetti fondamentali

9. Istat, *Censimento permanente delle istituzioni nonprofit*, Roma 2021, in <https://www.istat.it/it/https://www.societabenefit.net/testo-di-leggeensimenti-permanenti/istituzioni-non-profit>.

10. Sugli effetti della crisi pandemica sulle organizzazioni del terzo settore si vedano i risultati di alcune ricerche condotte nel periodo della pandemia da Italia Nonprofit, Isnet, la Fondazione Cariplo e Opencooperazione, in <https://italianonprofit.it/aiuti-coronavirus/bisogni-enti/>, http://www.impresasociale.net/osservatorio/xiv_osservatorio_isnet_-_comunicato_post_evento.php, <https://www.fondazione-cariplo.it/it/news/istituzionali/gli-effetti-della-pandemia-sulla-sostenibilita-delle-nonprofit-lombarde.html>, <https://www.open-cooperazione.it/web/news-la-pandemia-ferma-il-trend-positivo-delle-ong-cambiare-per-ripartire--PtSLKRkcCF8Xaz.aspx>.

11. R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.

12. G. Cotturri, *Romanzo popolare: Costituzione e cittadini nell'Italia repubblicana*, Castelvichi, Roma 2019.

della positiva azione del terzo settore o della dinamica sociale auto-organizzata nei decenni precedenti. Primo, la capacità di innovazione sociale nei servizi, nelle attività, che quasi sempre nasce al di fuori delle istituzioni (spesso *contro*: pensiamo al movimento di deistituzionalizzazione degli anni Settanta) per poi positivamente influenzarle. Secondo, il progressivo offuscamento del lavoro di *advocacy*, di critica, di denuncia, capace di incalzare le istituzioni a fare meglio il loro lavoro e la politica a prendere adeguate iniziative in campo legislativo ed amministrativo. Tutto ciò invita a ripensare nello stesso tempo le forme del welfare e dell'azione sociale collettiva. Il primo, senza una dimensione comunitaria e sociale, è destinato a diventare arida espressione di un'azione istituzionale sempre più residuale, meno universalistico e con mezzi sempre minori. La seconda, senza cittadinanza attiva e partecipazione dal basso è destinata a diventare sempre di più *parastato* e *paramercato*¹³. Da questi snodi critici bisogna ripartire per ridare vitalità e prospettiva, da diverse strade, alla realizzazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di solidarietà in una società che – per dirla con Krippendorff – sviluppa sempre di più l'*arte di non essere governata*¹⁴ e in uno Stato che, per parafrasare Pino Ferraris, o è *sociale o non è*¹⁵.

13. Sul ruolo della cittadinanza attiva cfr. G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma 2013 e Id., *Azione Civica. Conoscere e gestire le organizzazioni della cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2005.

14. E. Krippendorff, *L'arte di non essere governati*, Fazi, Roma 2003.

15. P. Ferraris, *Ieri e domani*, Edizioni dell'Asino, Roma 2011.

