

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE

Ciclo XXX

Settore Concorsuale: 14/C1 – Sociologia generale, giuridica e politica

Settore Scientifico Disciplinare: SPS/07 – Sociologia generale

Il ruolo della Croce Rossa Italiana nella *welfare society*
Assistenza in pace e in guerra sullo sfondo dell'evoluzione
del *welfare state* italiano

Presentata da: **Alessandro Fabbri**

Coordinatore Dottorato

Supervisore

Ch.mo Prof. ANTONIO MATURO

Ch.mo Prof. ANTONIO MATURO

Co-supervisore

Ch.mo Prof. ANDREA BASSI

Esame finale anno 2018

INDICE

| | | |
|---|------|-----|
| Introduzione | pag. | 3 |
| PARTE I | | |
| 1. L'evoluzione dei modelli di <i>welfare state</i>: dibattito e classificazioni | » | 8 |
| <i>1.1. Le prime teorie generali sul welfare: i modelli di welfare state</i> | » | 8 |
| <i>1.2. Esping-Andersen e l'elaborazione di nuovi modelli di welfare state</i> | » | 21 |
| <i>1.3. I welfare states mediterranei</i> | » | 33 |
| <i>1.4. Conclusioni</i> | » | 45 |
| 2. Il modello sociale europeo e il paradigma dell'investimento sociale | » | 47 |
| <i>2.1. Il modello sociale europeo</i> | » | 47 |
| <i>2.2. Il paradigma dell'investimento sociale</i> | » | 53 |
| <i>2.3. Conclusioni</i> | » | 70 |
| 3. Welfare, Terzo Settore e <i>welfare society</i> | » | 73 |
| <i>3.1. La riflessione dei sociologi su welfare e Terzo Settore</i> | » | 73 |
| <i>3.2. Il Terzo Settore nel quadro del welfare italiano</i> | » | 85 |
| <i>3.3. Conclusioni</i> | » | 95 |
| PARTE II | | |
| 4. La Croce Rossa nel mondo e in Italia | » | 97 |
| <i>4.1. Che cos'è la Croce Rossa?</i> | » | 97 |
| <i>4.2. La Croce Rossa negli USA</i> | » | 98 |
| <i>4.3. La Croce Rossa in Europa</i> | » | 102 |
| <i>4.4. La Croce Rossa a livello internazionale</i> | » | 109 |
| <i>4.5. Conclusioni</i> | » | 112 |
| 5. La storia della CRI nel quadro dello sviluppo del <i>welfare state</i> italiano | » | 114 |
| <i>5.1. Dalle origini della CRI alla Grande Guerra</i> | » | 114 |
| <i>5.2. La CRI dalla Grande Guerra al Fascismo</i> | » | 121 |
| <i>5.3. La CRI dal Fascismo alla Repubblica</i> | » | 126 |
| <i>5.4. La CRI nell'Italia repubblicana: i "30 gloriosi" all'italiana</i> | » | 129 |
| <i>5.5. La CRI fra Prima e Seconda Repubblica</i> | » | 135 |
| <i>5.6. Conclusioni</i> | » | 147 |

PARTE III

| | | |
|--|---|-----|
| 6. Il ruolo della CRI oggi: dal quadro normativo alle linee d'azione | » | 150 |
| 6.1. <i>Il nuovo status giuridico della CRI: dal Decreto Legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 alla riforma del Terzo Settore</i> | » | 150 |
| 6.2. <i>Il nuovo Statuto della CRI</i> | » | 162 |
| 6.3. <i>La situazione finanziaria della CRI</i> | » | 169 |
| 6.4. <i>La situazione del personale della CRI: dipendenti e soci</i> | » | 178 |
| 6.5. <i>La strategia 2020: le attività istituzionali della CRI</i> | » | 183 |
| 6.6. <i>Conclusioni</i> | » | 193 |
| | | |
| 7. Risultati della ricerca empirica sulla CRI | » | 197 |
| 7.1. <i>Le opinioni sulla CRI: quale identità?</i> | » | 197 |
| 7.2. <i>Il rapporto con lo Stato: tra vicinanza e autonomia</i> | » | 207 |
| 7.3. <i>Il rapporto con il Terzo Settore: fra una nuova sinergia e un passato che non passa</i> | » | 217 |
| 7.4. <i>Il rapporto con l'opinione pubblica italiana: una popolarità sempre sul filo del rasoio</i> | » | 224 |
| 7.5. <i>Contesto e reputazione internazionale della CRI: un prestigio recuperato e un modello a cui guardare</i> | » | 234 |
| 7.6. <i>La riforma dello status giuridico della CRI: una metamorfosi globalmente positiva</i> | » | 244 |
| 7.7. <i>Il futuro della CRI: prospettive di sviluppo e di sacrificio?</i> | » | 262 |
| 7.8. <i>Conclusioni</i> | » | 268 |
| | | |
| Considerazioni finali | » | 272 |
| | | |
| Appendice | » | 281 |
| <i>Nota metodologica</i> | » | 281 |
| <i>Allegato: Traccia di intervista semi-strutturata per i dirigenti della CRI</i> | » | 287 |
| | | |
| Bibliografia | » | 290 |
| Sitografia | » | 296 |

Introduzione

La sociologia del *welfare* è, per sua natura, fortemente connotata da un approccio interdisciplinare: l'analisi delle politiche, degli apparati e delle organizzazioni che producono benessere pubblico e sono caratterizzate dall'aspirazione a realizzare il bene comune, o quanto meno a migliorare le condizioni di vita delle persone all'interno di una società, non può prescindere da una forte cooperazione con l'economia, la politica e la storia. Ciò è particolarmente vero sia per quanto riguarda le politiche degli Stati, che per quanto riguarda le organizzazioni filantropiche di lunga esistenza: è noto ad esempio che le radici del Terzo Settore¹ vengono collocate da alcuni studiosi nelle corporazioni e nelle confraternite basso-medievali [Fazzi, Marocchi 2017: 6; Colozzi, Bassi 2003: 122], non senza critiche da parte di colleghi [Moro 2014: 70-71].

In questa prospettiva storico-sociologica non può non essere ricompresa anche la Croce Rossa, dal momento che si tratta di un'organizzazione umanitaria laica esistente da ormai oltre 150 anni, presente attualmente in 190 Paesi del mondo e da essi giuridicamente riconosciuta², nonché rispettata ed apprezzata dall'opinione pubblica nazionale ed internazionale, anche se in maniera differente da Paese a Paese e da periodo a periodo. La sua nascita si intreccia con la nascita del moderno *welfare state*³, sia per la loro quasi contemporaneità, sia perché molto presto la Croce Rossa iniziò ad collaborare con i governi dei paesi cosiddetti "civili" allo scopo di erogare assistenza umanitaria, in un primo tempo a favore delle vittime della guerra, ed in un secondo tempo a favore delle classi sociali più bisognose di servizi socio-sanitari.

In Italia questo lungo rapporto con lo Stato ha visto e vede tuttora intrecciarsi convivenza, collaborazione, subordinazione e talvolta frizioni e polemiche. Il suo più recente sviluppo è costituito da una riforma epocale, il cui perno è costituito dall'approvazione e l'implementazione del Decreto Legislativo 178 del 28 settembre 2012, che ha modificato lo *status* giuridico della Croce Rossa Italiana e di conseguenza la natura stessa del rapporto. Occorre pertanto chiedersi se tale riforma abbia determinato un miglioramento o un peggioramento nell'efficacia e nell'efficienza dell'azione della CRI. Con ogni evidenza tale azione ha un'importanza rilevante, soprattutto nell'attuale congiuntura storico-economica caratterizzata dalla perdurante crisi iniziata nel 2008, a cui si aggiunge il gravoso debito pubblico che affligge lo Stato da oltre vent'anni, determinando una cronica penuria di risorse pubbliche disponibili, ora più che mai acuta. Tuttavia, anche prescindendo dalla crisi e dalla sua particolare durezza nel contesto italiano, il ruolo della CRI si inquadra nella più generale emersione del Terzo Settore e nel suo riconoscimento come *partner* prezioso, da parte degli Stati, nell'implementazione delle politiche sociali, un processo che, come è noto, ha preso avvio negli an-

¹ Per uniformità e comodità in tutto il presente lavoro viene usata l'espressione "Terzo Settore" allo scopo di definire questa componente della società, ma come è noto esistono molte altre definizioni, talune predilette dai diversi autori in base alla loro differente prospettiva scientifica e, più in generale, culturale: "terza dimensione", "privato sociale", "terzo sistema", "co-settore", "economia civile", "azione volontaria", "Nonprofit Sector", "Nonprofit Organizations" o "NPOs", "Non Governmental Organizations" o "NGOs" ecc. [Colozzi, Bassi 2003: 16-53; Cipolla, Foschi 2000: 19-25]. In talune occasioni, per evitare ripetizioni, verrà utilizzata anche l'espressione *non profit*.

² Questa cifra è desumibile dal sito dell'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*: <http://www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/national-societies/> (ultimo accesso: 05/12/2017).

³ Si usa qui il termine *welfare state* in senso esclusivamente descrittivo, ossia intendendo con esso, secondo la definizione di Maurizio Ferrera, «l'insieme degli interventi dello stato in campo sociale (soprattutto sotto il profilo fiscale e finanziario) rilevabili in ciascun paese» [1984: 17].

ni '80 ed è ancora in corso [Colozzi, Bassi 2003: 230], e che ha portato all'adozione della definizione di *welfare society* [Bassi 2016a].

Lo scopo della presente tesi consiste nel determinare se gli effetti della riforma del 2012 siano prevalentemente di segno positivo o negativo per l'interesse pubblico, ossia se essa abbia comportato un reale beneficio per la stessa CRI, per lo Stato e, soprattutto, per la società italiana, alle cui fasce più disagiate è rivolta l'azione umanitaria dell'Associazione. Più in generale, tuttavia, questo lavoro ha la finalità di costituire un *case study* sociologico avente come oggetto la Croce Rossa Italiana ed il suo ruolo nella *welfare society*, non soltanto alla luce della riforma, che peraltro ha finito per connettersi alla recentissima riforma del Terzo Settore, ma anche perché in seno alla comunità scientifica italiana vi è una carenza di studi e ricerche di carattere sociologico specificamente dedicati all'Associazione. Ciò è decisamente singolare se si considera che una delle tendenze più recenti nella sociologia del *welfare*, per quanto attiene allo studio del Terzo Settore, consiste nell'analisi dei «processi di trasformazione del volontariato», come osservano Luca Fazzi e Gianfranco Marocchi nella loro recentissima ricerca sulle Misericordie:

Da un lato, il focus dell'attenzione è rivolto ai processi attraverso i quali le organizzazioni di volontariato formano la propria missione in relazione alle tematiche sociali e ai cambiamenti esterni. Dall'altro, sono oggetto di crescente interesse i modelli di organizzazione del volontariato, in una fase storica in cui i cambiamenti istituzionali, sociali e politici stanno favorendo nuove contaminazioni e collaborazioni tra il mondo del volontariato e quello della produzione di servizi [Fazzi, Marocchi 2017: 6].

L'intento del presente lavoro è stato pertanto quello di contribuire a colmare la lacuna riguardante la CRI, inserendola in questo recente filone di studi sociologici. Non si è trattato tuttavia di un intento puramente descrittivo e conoscitivo: la ricerca compiuta è stata altresì finalizzata all'identificazione dei punti di forza e di debolezza che attualmente connotano l'Associazione, nonché delle opportunità e delle minacce che presumibilmente dovrà affrontare nel futuro, per poter proseguire in quell'azione umanitaria che ne definisce l'identità più profonda fin dalla nascita. Si è quindi inteso contribuire in maniera utile e concreta al processo di rinnovamento della CRI, evidenziandone gli aspetti più sensibili e tentando di rintracciare, tramite la ricerca compiuta, le modalità e le procedure per gestirli nel modo migliore.

In tale prospettiva, la struttura del presente lavoro si compone di tre parti o sezioni. La prima, di carattere più teorico e generale, è dedicata all'analisi del contesto in cui l'azione della CRI si pone, ossia il sistema di *welfare* del nostro Paese, che a sua volta è inserito in un contesto storico, politico e sociale ben più ampio. Per questo motivo il **primo capitolo** è dedicato alla disamina del dibattito sociologico sull'evoluzione dei modelli di *welfare*, con un'esposizione delle classificazioni che sono state e vengono tuttora elaborate per analizzare e comprendere le realtà dei singoli Paesi, fra cui l'Italia, che secondo taluni studiosi appartiene all'uno o all'altro *cluster*, mentre secondo altri è caratterizzata da caratteristiche tali da renderla sostanzialmente un *unicum* a livello europeo, se non addirittura mondiale.

Il **secondo capitolo** prosegue sulla linea tracciata dal primo, sviluppando l'analisi delle più recenti tendenze nella politica sociale europea ed altresì nel dibattito sociologico, ossia esponendo i concetti di “modello sociale europeo” e di “investimento sociale”, che per alcuni sociologi è ormai divenuto un vero e proprio paradigma e si è imposto nella comunità scientifica, mentre per altri è soltanto uno dei vari approcci al *welfa-*

re ed alle politiche sociali attualmente esistenti, e non necessariamente il più condiviso. Si intende dunque portare alla luce gli aspetti salienti di questi concetti, ossia come si traducano sul piano concreto della politica sociale, dell'azione delle istituzioni pubbliche per il benessere generale, soprattutto alla luce della crisi, e quale ruolo prevedano, accanto allo Stato, per il mercato e per il Terzo Settore.

A tale proposito il **terzo capitolo** è dedicato al ruolo che Terzo Settore svolge nell'ambito del *welfare*. Si prenderanno in considerazione dapprima le più rilevanti teorie con le quali eminenti sociologi del *welfare* hanno riflettuto su quale sia il "posto" del Terzo Settore, specialmente in rapporto allo Stato, il cui protagonismo è notoriamente entrato in crisi nel corso degli anni '70, ed ancor più nel decennio successivo, parallelamente al già menzionato sviluppo del mondo *non profit*, che ha portato fra l'altro al conio del concetto stesso di *welfare society*. Accanto all'esposizione delle teorie più "classiche" e più recenti sul ruolo del Terzo Settore, il capitolo fornisce una panoramica sulle sue dimensioni quantitative negli ambiti nei quali la CRI esplica la sua azione umanitaria: assistenza sanitaria, assistenza sociale e protezione civile, *advocacy* e cooperazione internazionale; basandosi sui dati del censimento delle istituzioni *non profit* realizzato dall'ISTAT nel 2011, che non comprende la stessa CRI nelle sue statistiche, essendo l'Associazione all'epoca ancora un ente pubblico. Un ulteriore approfondimento su alcune delle più rilevanti organizzazioni dedite all'assistenza umanitaria nel nostro Paese, come l'ANPAS e le stesse Misericordie, permette di conoscere meglio il contesto sociale in cui la CRI ha finora operato da ente pubblico, intrecciando relazioni non sempre collaborative, ed in cui sta iniziando ad operare "alla pari", da organizzazione di Terzo Settore.

Nella seconda parte del lavoro il *focus* si sposta dal contesto all'oggetto dell'indagine, ossia alla Croce Rossa stessa. Nel **capitolo 4**, infatti, viene compiuta una prima disamina dei suoi tratti distintivi intesi nel senso più ampio e globale, ossia le caratteristiche fondamentali del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Si avrà quindi modo di osservare che a livello internazionale le scienze sociali non hanno negletto la Croce Rossa, a differenza di quanto è avvenuto nel nostro Paese, in quanto sono stati condotti studi e ricerche sia sul Movimento, sia sulle singole Società Nazionali, e ciò può fornire un'utile "pietra di paragone" per il caso italiano. Quest'ultimo è l'oggetto di una ricostruzione storica che si sviluppa nel successivo **capitolo 5**. Al fine di comprendere la peculiare collocazione e il ruolo della CRI nella *welfare society*, è opportuno analizzare in parallelo le vicende del *welfare state* italiano ed il ruolo che l'Associazione ha giocato in esso, poiché il passato della CRI è la base e la radice della sua condizione attuale.

Quest'ultima è l'oggetto della terza ed ultima sezione del presente lavoro, i cui capitoli sono dedicati all'esposizione della parte più propriamente empirica della ricerca. Nel primo di essi, il **capitolo 6**, vengono anzitutto analizzati i dati "oggettivi" che connotano attualmente la CRI dal punto di vista: a) dello *status* giuridico, b) della organizzazione interna (con particolare riferimento al rapporto fra meccanismi gerarchici ed istanze democratiche), c) della situazione finanziaria, d) della consistenza numerica e e) dell'operatività. Si prenderanno dunque in considerazione: l'attuale quadro normativo-giuridico che definisce l'Associazione; l'atto costitutivo e lo Statuto; nonché i documenti ufficiali che ne riportano la contabilità; lo stato del personale e l'attività istituzionale (sia a livello programmatico che a livello di realizzazioni concrete).

Nel successivo **capitolo 7** saranno invece analizzate le risultanze di venti (20) interviste semi-strutturate svolte da chi scrive su altrettanti testimoni privilegiati, suddivisi in quattro categorie:

- a) dirigenti della CRI;
- b) rappresentanti delle istituzioni pubbliche;
- c) rappresentanti del Terzo Settore;
- d) sociologi accademici esperti di *welfare*.

I contenuti delle interviste vengono esposti nei sette paragrafi del capitolo, ognuno dedicato ad un preciso ambito tematico corrispondente, a sua volta, ad un aspetto cruciale dell'esistenza della CRI. In questo modo, i testimoni privilegiati forniscono il necessario *pendant* "soggettivo" agli articoli, ai commi, alle cifre e alle procedure espressi nel capitolo precedente, ed è possibile avere la percezione di come la CRI attuale si percepisca al suo interno e venga percepita dall'esterno, ossia da parte di chi si rapporta ad essa per ragioni istituzionali, da parte di chi svolge attività umanitaria nei suoi stessi ambiti e, *last but not least*, da parte di chi è un esperto conoscitore del mondo del Terzo Settore e del *welfare* per ragioni accademiche.

In proposito è opportuno a mio avviso anticipare le risultanze della domanda preliminare che è stata rivolta ai rappresentanti di questa categoria, tesa ad accertare le ragioni della già menzionata carenza di studi e ricerche dedicati alla CRI nel panorama delle scienze sociali italiane. Una carenza che mostra un singolare analogia con un più generale disinteresse verso le altre due grandi organizzazioni attive nell'assistenza socio-sanitaria e che hanno il nerbo della loro forza nel volontariato, ossia le già citate ANPAS e Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia⁴.

Alla domanda, preliminare e diretta, che è stata loro rivolta in merito (*Gli studi e le ricerche sulla CRI, sull'ANPAS e sulle Misericordie sono piuttosto rari se non del tutto assenti. Quali sono, a suo avviso, le ragioni di tale "assenza"?*) hanno fornito risposte alquanto diversificate, che chiamano in causa talora anche più fattori contemporaneamente.

Tre studiosi concordano nel ricondurre l'assenza di studi e ricerche sulla CRI ad una qualche forma di negligenza della categoria. Due di essi vi affiancano tuttavia altri fattori: l'indisponibilità dell'oggetto stesso ad essere studiato (condivisa con le altre realtà del Terzo Settore) ed il suo *status* di ente neutrale, un elemento simile, ma non identico, alla risposta del quarto e del quinto intervistato, che chiamano in causa la passata connotazione ibrida dell'Associazione: un ente pubblico formato però essenzialmente da volontari.

Oggi questa natura ibrida non esiste più, almeno sul piano normativo: la CRI fa parte a pieno titolo del Terzo Settore italiano ed il rilievo della sua componente volontaria è stato ampiamente riconosciuto. Al tempo stesso, l'Associazione ha portato "in dote" al Terzo Settore le sue peculiarità, fra le quali l'appartenenza ad un grande Movimento Internazionale ed il mantenimento di un rapporto di ausiliarità ai pubblici poteri nella sua azione umanitaria. Tutto ciò la rende un oggetto di studio forse ancora più interessante che in passato, una grande occasione per l'ulteriore progresso della ricerca empirica.

Questa tesi ha lo scopo di cogliere l'occasione.

⁴ Benché, in quest'ultimo caso, il lavoro di Fazzi e Marocchi costituisca una prima, rilevantissima inversione di tendenza (essi stessi peraltro ammettono che le Misericordie sono «un movimento che è nella sostanza ancora scarsamente conosciuto» [ivi: 8]).

PARTE I

1. L'evoluzione dei modelli di welfare state: dibattito e classificazioni

Il presente capitolo è dedicato all'analisi del dibattito sociologico sull'evoluzione dei modelli di *welfare*, a partire dalle prime classificazioni, elaborate nella seconda metà del XX secolo, fino alle più recenti: come si avrà modo di constatare, all'Italia in particolare sono state attribuite dagli studiosi diverse collocazioni nei vari *clusters* di Paesi, in ragione delle sue specifiche peculiarità.

1.1. Le prime teorie generali sul welfare: i modelli di welfare state

I pionieri della sociologia del *welfare* fanno parte di una generazione di studiosi che, nell'Europa continentale, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti ha iniziato ad operare a partire dagli anni '50 del XX secolo. Come osserva giustamente Maurizio Ferrera, infatti

Negli anni cinquanta e sessanta vi era stato un crescente interesse accademico nei confronti dei programmi di welfare, specialmente nel Regno Unito. Tuttavia, l'ambito accademico della *social policy* era rimasto prevalentemente narrativo e centrato sulla realtà anglosassone, e spesso era stato caratterizzato da preferenze o distorsioni palesemente normative. A partire dagli anni settanta la ricerca sul welfare state ha compiuto un enorme balzo, passando dalle acque tranquille della storia e dell'idiografia al mare aperto della scienza sociale comparata [Ferrera 2007: 344].

1.1.1. Il dibattito internazionale sul welfare state

Il precursore e l'ispiratore di questa nuova tendenza sembra potersi identificare in Richard Morris Titmuss, che fu forse il primo sociologo a tracciare una classificazione delle tipologie di *welfare state* esistenti nell'Occidente democratico⁵ e caratterizzate da differenti forme di interazione tra Stato, mercato e famiglia. Infatti, nella sua monografia *Social policy. An introduction*, del 1974, egli elaborò «three contrasting models or functions of social policy», il cui scopo era «to help us to see some order in all the disorder and confusion of facts, systems and choices concerning certain areas of our economic and social life» [Titmuss 1974: 30]. Più precisamente, il sociologo britannico assegnò ai tre modelli le seguenti denominazioni e caratteristiche distintive:

MODEL A *The Residual Welfare Model of Social Policy*

This formulation is based on the premise that there are two 'natural' (or socially given) channels through which an individual's needs are properly met; the private market and the family. Only when these break down should social welfare come into play and then only temporarily. [...]. The theoretical basis of this model can be traced back to the early days on English Poor Law, and finds support in organic-mechanicistic-biological con-

⁵ Con il termine "Occidente democratico" si intendono naturalmente i Paesi democratici esistenti fra gli anni '50 e gli anni '70, ossia Stati Uniti d'America, Canada, Regno Unito, Italia, Francia, Svizzera, Repubblica Federale Tedesca (Germania Occidentale), Austria, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Australia e Nuova Zelanda.

structs of society advanced by sociologists like Spencer and Radcliffe-Brown, and economists like Friedman, Hayek [...].

MODEL B *The Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy*

This incorporates a significant role for social welfare institutions as adjuncts of the economy. It holds that social needs should be met on the basis of merit, work, performance and productivity. It is derived from various economic and psychological theories concerned with incentives, effort and reward, and the formation of class and group loyalties. [...].

MODEL C *The Institutional Redistributive Model of Social Policy*

This model sees social welfare as a major integrated institution in society, providing universalist services outside the market on the principle of need. It is in part based on theories about the multiple effects of social change and the economic system, and in part on the principle of social equality. It is basically a model incorporating systems of redistribution in command-over-resources-through-time [ivi: 30-31].

A questa tripartizione⁶ occorre aggiungere una breve, ma non irrilevante riflessione che Titmuss sviluppò in merito al *welfare state* dell'Unione Sovietica: esso risultava guidato da «work-performance, achievement and meritocratic selection» quali principi di base; inoltre l'emancipazione femminile era carente, in quanto le donne erano perlopiù relegate all'«unskilled, dirty work»; a ciò si aggiungeva il fatto che nel sistema di assistenza pubblica «as in Germany and France, grandchildren and grandparents are responsible for relatives»; infine, vari servizi sociali sovietici erano in parte strumenti per il controllo sociale dei dissidenti [ivi: 17]. Pertanto, Titmuss giungeva alla conclusione secondo cui, paradossalmente, il modello sovietico non era molto dissimile, almeno nell'area della sicurezza sociale, da quello della Germania Ovest, «fundamentally based on work rewards, productivity, achievement and merit» [ivi: 18].

Sfortunatamente il sociologo britannico non ebbe modo di ampliare tali riflessioni sul *welfare state* sovietico, così come, del resto, non ebbe modo di sistematizzare l'esposizione di ciascuno dei tre modelli occidentali di politica sociale. In effetti la sua monografia era una versione riunita, riveduta e pubblicata postuma di un corso di lezioni introduttive sul tema, da lui tenute alla London School of Economics negli anni precedenti: ciò spiega il carattere frammentario, disuguale e non sistematico della trattazione dei vari modelli di politica sociale. Come osservano nell'*Introduzione* la vedova Kay Titmuss e il collega Brian Abel-Smith, curatori della pubblicazione, «we would have asked him [Titmuss] to say more about the models of social policy described at the end of chapter 2, to give a stronger underlying unity to the book. There is at present an unevenness of treatment. Much is said about Model A, the *Residual Welfare Model*, but there is little direct discussion of the other two models. To this extent, the book is somewhat unfinished» [ivi: 10-11].

⁶ In merito alla tripartizione dei modelli, come osserva Maurizio Ferrera, «Una prima distinzione fra l'impostazione "residuale" e quella "istituzionale" delle politiche sociali era già stata per la verità proposta da Wilensky e Lebeaux [1958]» [1993: 63-64 nota 1]. Tuttavia occorre aggiungere che la monografia di Wilensky e Lebeaux, *Industrial society and social welfare*, è dedicata esclusivamente allo studio del *welfare* negli USA, senza analisi comparate con i casi di altri Paesi: «Two conceptions of social welfare seem to be dominant in the United States today: the *residual* and the *institutional*. The first holds that social welfare institutions should come into play only when the normal structures of supply, the family and the market, break down. The second, in contrast, sees the welfare services as normal, "first line" functions of modern industrial society» [Wilensky, Lebeaux 1958: 138]. D'altro canto, Titmuss è noto anche per aver elaborato una seconda tripartizione, che non attiene al *welfare state*, ma più in generale al *welfare*: «Da un punto di vista globale, tutti gli interventi collettivi destinati a soddisfare certi bisogni individuali e/o servire i più vasti interessi della società possono essere raggruppati in tre grandi categorie di *welfare*: *welfare* sociale [servizi sociali], *welfare* fiscale e *welfare* aziendale. Se esaminiamo ciascuna di queste categorie, ci accorgiamo che tale divisione non si basa su differenze fondamentali nella funzione o nei fini dichiarati dei tre sistemi (se tali si possono chiamare). Essa si basa invece su una divisione organizzativa, che, essenzialmente, è

Ciò nondimeno, questo primo ed incompleto tentativo di classificazione dei *welfare states* esercitò una notevole influenza sugli altri sociologi intenti a sviluppare ricerche empiriche e trattazioni teoriche sul tema. Ad esempio, Ferrera indica come «lavori degni di nota» gli studi di Gaston Rimlinger, Hugh Hecló ed Harold Wilensky, tutti della prima metà degli anni '70 [Ferrera 2007: 344], ma in effetti è assai degno di nota anche il lavoro dell'anglo-indiano Ramesh Mishra. Quest'ultimo infatti pubblicò nel 1977 una monografia divisa in due sezioni: nella prima esaminava gli approcci teorici degli studiosi di *welfare*, identificandone cinque, ossia la scuola della *social administration*, di cui Titmuss era un membro eminente; l'approccio basato sulla concezione di cittadinanza di T.H. Marshall; l'approccio della "teoria della convergenza"; l'approccio funzionalista; l'approccio marxista. Di ciascuno Mishra illustrava peculiarità, pregi e punti deboli. Nella seconda parte del suo lavoro, invece, egli analizzava il *welfare* della società capitalista e di quella socialista, esaminandone le componenti fondamentali e le differenziazioni. Più precisamente, mentre per i Paesi capitalisti adottava un approccio comparato considerandone molti, fra cui il Giappone (trattato approfonditamente [Mishra 1977: 96, 108]), per i Paesi socialisti Mishra sceglieva invece l'URSS come unico *case study*, naturalmente dopo adeguata giustificazione metodologica [ivi: 122]. La scelta di studiare il *welfare state* sovietico non era del tutto originale, in quanto lo stesso Rimlinger [1971] ne aveva comparato lo sviluppo, in prospettiva diacronica, rispetto a quello di USA e Germania. Era invece originale la tripartizione di modelli che Mishra stabiliva, e che presentava in maniera in un certo senso "indiretta", ossia senza dichiarare esplicitamente la sua scelta, ma integrando gli approcci teorici degli altri studiosi, a cominciare dalla scuola di Titmuss:

To put the problem somewhat differently one might say that social administration operates with two basic models of social policy – residual (conservative) and institutional (liberal/social democratic) – and almost ignores a third model of welfare which might be called 'normative'. This is a view of welfare based on Marxist analysis of the capitalist system and of its eventual supersession by socialism. Briefly, it proposes the institutionalisation of welfare as a central social value, but frankly admits that this cannot be achieved within the confines of capitalism. Why this particular conception of welfare and of social action orientated toward such a goal should be excluded from the study of social administration remains unclear. Yet without the notion of a continuum of social policy ranging from the residual (in ideal-type terms a totally market-based distribution with a poor law type social provision) at one end to the normative (totally need-based distribution summed up by the phrase 'to each according to his needs') at the other it is difficult to make sense of the so-called institutional model. The only logic discernible behind the institutional view is that it represents a mix – a compromise between the residual and normative conception. But to ignore the normative view of welfare altogether and to conduct the policy debate in terms of residual versus institutional models is to obscure the real nature of the latter [Mishra 1977: 12-13].

Ciò che tuttavia Mishra non dichiara nel suo testo è l'esistenza di un terzo modello di politica sociale elaborato da Titmuss e riconducibile alla società capitalista, ossia, come osservato, l'*industrial achievement-performance model*, basato su una concezione meritocratica, occupazionale e "classista" del corpo sociale. Eppure Mishra non considera tale modello, né giustifica le ragioni di questa sua scelta, che sembra a tutti gli effetti volontaria e consapevole: è infatti estremamente improbabile che egli ne fosse all'oscuro, essendo un attento conoscitore della produzione scientifica di Titmuss. Inoltre, egli è altrettanto ben consapevole del fat-

collegata alla divisione del lavoro in una società complessa» [Titmuss 1986: 51]. È da domandarsi se Titmuss abbia mai pensato di connettere chiaramente queste tre categorie di *welfare* e i suoi tre modelli di politica sociale, nell'ambito di una trattazione organica.

to che lo Stato, nelle società capitaliste, ha dispiegato politiche sociali “interventiste” di due tipologie, fortemente differenti fra loro: una paternalistica ed autoritaria, esemplificata dalle riforme di Otto von Bismarck in Germania, e una laburista o socialdemocratica, rappresentata dal “rapporto Beveridge” e dalle successive riforme del governo Attlee nel Regno Unito, o da analoghe riforme in Svezia. Ciò appare evidente nel capitolo su una delle varie prospettive teoriche, la cosiddetta “teoria della convergenza”, in cui Mishra contrappone le conseguenze sul *welfare* di un’industrializzazione guidata dalla borghesia, dall’aristocrazia tradizionale o dai comunisti:

By contrast, where industrialisation is led by dynastic or traditional groups, in Germany and Japan for example, social policy tends to be paternalistic. The state and the enterprise accepts responsibility for the workers’ welfare far more readily and in turn expects the worker to be loyal. The ‘market’ and contractual relationship is subordinated to a ‘traditional’ framework of duties and obligations. Compared to middle-class societies, then, the dynastic societies are far more collectivist. The result is that something like an ‘institutional’ pattern of welfare – that is, one where the state accepts a measure of responsibility for the workers’ needs – begins to be established fairly early in the course of industrial development [ivi: 35].

Mishra è quindi consapevole del fatto che il *welfare* è differente in Paesi come la Germania e la Svezia, per quanto entrambi appartenenti alla società capitalista, eppure li considera ambedue riconducibili al modello istituzionale, benché nella forma di un’“istituzionalità” diversa: dalle sue parole sembra infatti potersi desumere che il carattere istituzionale vero e proprio appartenga al *welfare* dei Paesi con governi laburisti o socialdemocratici, mentre i Paesi la cui politica sociale è stata plasmata da *élites* conservatrici sono caratterizzati da un *welfare* “semi-istituzionale” o «proto-istituzionale»⁷, decisamente poco redistributivo in senso interclassista⁸. Con ogni evidenza, si tratta di un’ambiguità di fondo che inficia la validità della modellistica di Mishra, almeno per quanto concerne i Paesi capitalisti. Al contrario, il modello di *welfare* dei Paesi comunisti, strettamente discendente dall’ideologia marxista, è molto chiaro nelle sue linee essenziali, anche se l’autore non nasconde che la sua concreta realizzazione storica in URSS ha comportato scostamenti anche notevoli dall’ideale, soprattutto durante il trentennio corrispondente all’incirca con la dittatura di Stalin (1926-1956) [ivi: 132-142], come già notato da Titmuss. Nella descrizione dell’idealtipo di *welfare* marxista Mishra formula anzi una delle prime definizioni del concetto di *welfare society*, naturalmente declinata in base a quella specifica ideologia:

The Marxist concept of welfare of course encompasses those of Titmuss and the Webbs but goes further. Perhaps it can best be seen as an ideal-type, a theoretical limiting case: a welfare society is one where the social organisation in general and the distribution of goods and services in particular is entirely need-based. Its opposite, the ‘diswelfare’ society is one where needs are entirely disregarded and the market reigns supreme. Both are ideal-types. In actual terms, the systems are bound to be mixed. This polarisation helps us to see social policy as a continuum at one end of which is what I have elsewhere called a ‘normative’ social policy (‘to each according to his needs’) and at the other the ‘residual’ (entirely market-based) with the ‘institutional’ (mixed system) somewhere in the middle [ivi: 77-78].

⁷ «By contrast, where the traditional groups have been ascendant, the ideological and political climate has been more favourable for a proto-institutional form of social policy. In such countries, the collectivist structures of control and the values of the leading social group have accorded with paternalism in respect of the workers’ welfare. The state has therefore played a more positive part in meeting needs at quite an early stage of industrial development» [Mishra 1977: 104]. Viene citato lo studio di Rimlinger relativamente ai casi della Germania e della Russia zarista.

⁸ «However that may be, the financing of Bismarck’s social insurance scheme left little scope for the redistribution of incomes. [...] a substantial part of the total cost was borne by the workers themselves» [ivi: 105].

Lo schema di Mishra è dunque a sua volta tripartito, e contrariamente a quello di Titmuss si estende anche ai Paesi del blocco comunista: l'originalità di una comparazione così ampia è forse il suo maggiore punto di forza, laddove la già rilevata ambiguità esistente fra i due modelli di *welfare* del blocco capitalista è forse il suo maggiore punto debole. Ad ogni modo, Mishra individua una serie di caratteristiche distintive del *welfare* che ognuno dei tre modelli, residuale, istituzionale e normativo, declina a modo proprio⁹. Tali caratteristiche sono riassunte in due distinte tabelle che per comodità vengono qui riassunte in una (Tabella 1.1).

Tab. 1.1. Modelli di welfare teorizzati da Ramesh Mishra e rispettive componenti¹⁰

| Caratteristiche | welfare residuale | welfare istituzionale | welfare normativo |
|---|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| Responsabilità dello Stato nel soddisfare i bisogni (ideologia dell'intervento statale) | Minima | Ottimale | Totale |
| Distribuzione basata sul bisogno come valore (ideologia distributiva) | Marginale | Secondaria | Primaria |
| Portata dei servizi pubblici (diversa dalla Legge sui Poveri) | Limitata | Ampia | Completa |
| Popolazione coperta dai servizi pubblici | Minoranza | Maggioranza | Totalità |
| Livello dei benefici | Basso | Medio | Alto |
| Proporzione di reddito nazionale spesa nei servizi pubblici | Bassa | Media | Alta |
| Uso di prove dei mezzi | Primario | Secondario | Marginale |
| Natura degli utenti | Poveri | Cittadini | Membri del collettivo |
| Status degli utenti | Basso | Medio | Alto |
| Orientamento del servizio | Coercitivo | Funzionale | Solidaristico |
| Ruolo delle agenzie non pubbliche nel welfare | Primario | Secondario | Marginale |

Fonte: Mishra [1977: 91, 123].

Come si può osservare, secondo le valutazioni di Mishra il modello di *welfare* istituzionale si colloca concettualmente a metà strada fra il modello residuale e il modello normativo, con una maggiore vicinanza al primo per alcuni suoi aspetti costitutivi e al secondo per altri. In proposito, Mishra non manca di precisare la differenza culturale di fondo che sussiste fra i due modelli:

The main difference (again ideal-typical) between the institutional and the normative views is that the latter considers welfare, i.e. distribution according to needs, as a central social value. By contrast, the institutional approach to welfare is, by and large, pragmatic. In this approach, the welfare state appears as a useful social institution – one that serves a number of purposes and which develops in a piecemeal and pragmatic fashion. In the normative conception, by contrast, the social services are not merely a convenience but an expression of the basic values of society. The 'clients' of the social services are not merely citizens entitled to a basic minimum of civilised existence under the auspices of state but rather members of a socialist community whose needs are to be met to the fullest extent possible [ivi: 123-124].

Naturalmente questa concezione del *welfare* è criticabile ed è stata criticata da altri studiosi. Complessivamente, oltre alla già citata ambiguità del modello istituzionale rispetto ai casi concreti dei diversi Paesi oc-

⁹ Mishra peraltro fa uso della menzionata tripartizione di Titmuss fra *forme* di *welfare*, ossia servizi sociali, *welfare* fiscale e *welfare* aziendale (od occupazionale) [ivi: 93], cercando di determinare il loro sviluppo nelle società capitaliste e comuniste, ossia nell'ambito dei tre *modelli* di *welfare* teorizzati.

¹⁰ La traduzione dall'inglese è mia.

cidentali, si può considerare un punto debole del pensiero di Mishra la concezione dei tre modelli, e del loro rapporto reciproco, come un *continuum* che va dal modello residuale verso il modello normativo, e nel quale il modello istituzionale sarebbe un passaggio intermedio, un *mix*: questa concezione viene più volte ribadita dall'autore [ivi: 91, 123], ed è presumibilmente originata da un *bias* politico e da una visione deterministica (in senso filo-marxista) dell'evoluzione della società. Tuttavia resta pur sempre il fatto che il lavoro di Mishra è un contributo originale ad un ambito della sociologia allora appena avviato, un contributo peraltro sviluppato più chiaramente e organicamente rispetto a quanto realizzato da Titmuss. È inoltre importante rilevare che Mishra dedica attenzione anche al ruolo del Terzo Settore nel *welfare*, sia nelle società capitaliste sia nelle società socialiste. Nelle sue tabelle infatti una caratteristica dei tre modelli è il «Ruolo delle agenzie non pubbliche nel *welfare*», ossia il ruolo degli enti *for profit* e di Terzo Settore, quali «mutual aid and charitable or voluntary assistance» [ivi: 90]. Mishra è consapevole del fatto che tali organizzazioni forniscono un contributo importante al *welfare* dei Paesi occidentali, soprattutto di quelli caratterizzati da un modello residuale (come la Gran Bretagna nel XIX secolo e gli USA nel presente¹¹), e vorrebbe indagare più a fondo «the question of the relationship between state welfare and other forms of provision: are non-statutory forms of welfare more developed in countries with a low level of state expenditure? This is assumed in our residual model [...]. Unfortunately we are not in a position to answer this question as data on non-statutory forms of welfare are scanty» [ivi: 95-96]. Ciò dimostra che negli anni in cui Mishra scriveva lo studio del Terzo Settore e del suo contributo al *welfare* era ancora agli albori, e tuttavia proprio per questo le osservazioni di Mishra erano, all'epoca, particolarmente originali. Ciò è maggiormente vero per quanto concerne i Paesi comunisti: è interessante infatti osservare che Mishra, senza per questo compiere un'apologia dell'URSS, e senza nascondere le pesanti ipoteche del regime monopartitico sulla società, sottolinea come vi esistano anche embrioni di Terzo Settore, ossia forme di mutuo aiuto fra i pochi artigiani e i «collective farmers» (contadini dei *kolkhoz*) non coperti dagli schemi pensionistici pubblici e perciò approvate dallo Stato [ivi: 128, 136]; cooperative operanti nel settore dell'edilizia abitativa [ibidem]; comitati dei genitori nelle scuole pubbliche [ivi: 147]; comitati di inquilini e residenti nelle abitazioni pubbliche [ivi: 148]. Pur con tutte le restrizioni del caso, secondo il sociologo anglo-indiano esistono dunque anche in URSS forme di partecipazione della società civile alla gestione del *welfare*.

Lo studio di Mishra rimase un caso piuttosto isolato, nella sua originale tensione all'onnicomprendività fra i due blocchi della "guerra fredda", ma nel frattempo la ricerca stava progredendo: altre elaborazioni di modelli teorici più o meno flessibili, in grado di comprendere i casi specifici dei singoli Paesi occidentali, vennero sviluppate dagli studiosi coordinati dall'austriaco Peter Flora e riuniti nel progetto *Historical Indicators of Western European Democracies* (HIWED). Come dice il nome stesso, questi ricercatori si proponevano di affinare lo studio delle radici storiche e politiche dei vari *welfare states* europei: il gruppo iniziò il suo lavoro nel 1973 e successivamente, sotto lo stimolo del sociologo e politologo norvegese Stein Rokkan, si fuse con il gruppo di ricerca sulla politica sociale del *Council for European Studies*, un'*équipe* di studiosi statunitensi coordinati da Arnold J. Heidenheimer. Dal loro lavoro congiunto derivò un'importante opera mi-

¹¹ «The development of charitable foundations endowed by, say, Ford or Rockefeller, offers a fascinating example of the way in

scellanea intitolata *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* [Flora, Heidenheimer 1983¹²], che è tuttora di capitale importanza per lo studio della sociologia del *welfare*. Fu appunto un appartenente a questo composito gruppo di ricercatori, Jürgen Kohl, ad elaborare una nuova classificazione basata su due modelli di *welfare state* caratterizzati da differenti dinamiche di spesa sociale, a loro volta espressione di «due approcci differenti alla politica pubblica e, in particolare, alla politica sociale» [Kohl 1983: 376]:

Si ha il modello scandinavo (Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia), ampiamente seguito dal Regno Unito e dall'Irlanda, in cui prevalgono le spese per consumi pubblici, e il modello continentale (Francia, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo), in cui maggiori risorse sono destinate alle spese per trasferimento. Germania e Austria si collocano circa a metà strada fra i due modelli ma si avvicinano, negli anni recenti, a quello scandinavo. Questi modelli si dimostrano sufficientemente stabili se verificati per differenti punti nel tempo [ivi: 375].

Per la precisione, con l'espressione «spese per consumi pubblici» Kohl intendeva spese «per l'erogazione di servizi pubblici, difesa inclusa» [ivi: 374], rilevando come il modello scandinavo, per questa sua impostazione, tendesse a «compensare gli svantaggi derivanti dalla fornitura del mercato privato» [ivi: 377], laddove nel modello continentale i governi si limitavano, in ultima analisi, a redistribuire il reddito tramite i trasferimenti, lasciando poi al singolo la scelta dei servizi mediante i quali consumare le risorse così acquisite, sulla base del principio, talvolta esplicitato, «della superiorità della produzione di mercato anche per servizi sociali come la sanità» [ivi: 376]. Da un punto di vista politico, il modello scandinavo era propugnato dai partiti socialisti, socialdemocratici e laburisti, ideologicamente favorevoli all'erogazione diretta di servizi e sfavorevoli alla spesa per trasferimenti sociali [ivi: 393]; questa seconda modalità di spesa sociale era invece preferita dai partiti di centro e di destra. Tuttavia in proposito Kohl formulava un'attenta precisazione:

vi sono differenze ideologiche all'interno dei partiti classificati come conservatori o di destra, fra i Conservatori inglesi ed i Gollisti francesi da un lato (che rappresentano governi conservatori puri) e i Democristiani in Germania e in Italia (che sono i partiti a capo delle coalizioni di Centro-Destra) dall'altro. Le tradizioni di riformismo sociale di questi ultimi, basate su dottrine religiose, possono determinare una maggiore volontà di spendere somme ingenti per scopi sociali ed, in particolare, per trasferimenti per previdenza sociale [ivi: 393].

La precisazione di Kohl era estremamente rilevante, perché introduceva nel dibattito sulle politiche sociali dei Paesi dell'Occidente, e sulle loro radici culturali di fondo, due elementi ancora non considerati: la religione cristiana e la dottrina sociale da essa derivata. Anche in questo caso l'argomento avrebbe meritato una più ampia disamina, in primo luogo dal punto di vista delle differenziazioni esistenti fra le varie confessioni religiose cristiane e le corrispondenti dottrine sociali, con le conseguenti difformità nelle politiche sociali perseguite dai vari governi «Democristiani» nei singoli Paesi dell'area continentale. Ciò nondimeno il tema era stato accennato, e del resto nello stesso volume un altro autore, l'americano Harold Wilensky, lo approfondì trattando la questione della correlazione esistente fra potere dei partiti di sinistra e cattolici¹³, corpora-

which the economic and class structures of capitalism interact with the institution of welfare» [ivi: 93].

¹² In questa e nelle successive citazioni si fa riferimento all'edizione italiana del 1983, ma l'edizione originale dell'opera è del 1981.

¹³ Occorre precisare che Wilensky, considerando le aperture ideologiche e la propensione collaborativa di tali partiti, usa l'attributo "cattolico" in senso molto ampio: «In breve, il termine "partiti cattolici" qui si riferisce a temi di anticollectivismo ed anti-liberalismo nell'ideologia di partito, e non esclusivamente ad una base di appoggio cattolica» [Wilensky 1983: 427]. Wilensky è pe-

tivismo democratico, politica fiscale e politica sociale perseguite da tali partiti e livello di reazione dell'opinione pubblica. Con l'espressione «corporativismo democratico» egli intendeva la «capacità di gruppi di interesse economico molto bene organizzati e centralizzati, che agiscono in veste quasi pubblica con gli auspici del governo, di ottenere dei vantaggi nel campo della politica sociale, di quella monetaria e fiscale, e di quelle riguardanti il reddito [...]» [Wilensky 1983: 413]. Sulla base di elaborazioni statistiche compiute su 19 Paesi dell'Occidente (ma anche su Israele, Giappone, Australia e Nuova Zelanda) in un periodo storico compreso fra il 1919 ed il 1976, e prendendo spunto da suoi precedenti studi, Wilensky arrivava ad asserire che «il potere cattolico (dove esiste) non è solamente una causa dello sviluppo del *welfare state* più importante del potere dei partiti di sinistra, ma [...] il cattolicesimo è una radice storica della democrazia corporativistica ed ha degli effetti simili» [ivi: 439]. Ciò significava che, laddove i partiti cattolici giungevano al potere e riuscivano a mantenerlo per un tempo sufficientemente prolungato, si creavano connessioni con gruppi di interesse economico in senso corporativo: ciò permetteva un aumento della spesa sociale, ma non determinava una forte reazione negativa dell'opinione pubblica, in quanto i partiti cattolici prediligevano il finanziamento del *welfare state* con tasse indirette, e quindi meno chiaramente percepite dalla cittadinanza: «In breve, c'è un'affinità tra il cattolicesimo, il corporativismo, una forte tassazione attraverso mezzi meno visibili ed una spesa generosa [...]» [ivi: 445]. Con ciò Wilensky, più ancora di Kohl, gettava luce sulle politiche sociali perseguite in Occidente dai partiti confessionali, ed aggiungeva un ulteriore particolare importante: «i partiti cattolici, una volta formati, possono costruire ed infatti costruiscono sulle istituzioni ausiliarie della Chiesa cattolica che sono molto più vecchie dello Stato centralizzato. Il predominio dei partiti cattolici perciò approfitta di un più vecchio complesso socio-politico» [ivi: 439-440]. Non è del tutto chiaro cosa intendesse lo studioso americano con «istituzioni ausiliarie», ma è molto probabile che si riferisse alle istituzioni create dalla Chiesa cattolica, o comunque nell'ambito del mondo cattolico, per assolvere a funzioni di *welfare*: si può pertanto ritenere che con questa precisazione Wilensky avesse evidenziato il collegamento esistente tra lo sviluppo del moderno *welfare state* in alcuni Paesi occidentali, fra cui l'Italia, e la preesistenza di strutture assistenziali di matrice confessionale in quegli stessi Paesi. Grazie all'arrivo al potere di partiti cattolici, il *welfare state* si realizzò in collaborazione con quelle strutture, e ciò conferì a tali Paesi un peculiare assetto politico-sociale. Il tema in seguito sarebbe stato ulteriormente esplorato, collegandosi allo sviluppo degli studi sul Terzo Settore, a cui di fatto queste istituzioni confessionali appartenevano ed appartengono.

raltro uno dei primi studiosi, per quanto mi consta, ad esporre e spiegare il significato del termine "sussidiarietà", e le sue ricadute sulla politica sociale perseguita dai partiti cattolici [ivi: 425].

1.1.2. Il dibattito sul welfare state in Italia

Anche in Italia, all'incirca negli stessi anni, eminenti sociologi di varia formazione scientifica e differente orientamento politico iniziarono a cimentarsi con questa materia e, in particolare, con l'analisi del *welfare state* italiano e delle sue particolarità positive e negative: Achille Ardigò, Giovanna Rossi e Pierpaolo Donati, Ivo Colozzi, Ugo Ascoli, Massimo Paci e Maurizio Ferrera.

Alcuni di costoro contestarono implicitamente la classificazione di Kohl (i loro lavori erano all'incirca contemporanei, e con ogni evidenza non erano a conoscenza dei modelli elaborati dal collega tedesco), sostenendo che l'Italia potesse a buon diritto essere iscritta tra i Paesi caratterizzati da un modello universalistico di *welfare state*, ossia gli unici per i quali, a detta di questi studiosi, si poteva e si può usare a pieno titolo lo stesso termine *welfare state*, inapplicabile storicamente a qualsiasi paese prima del punto di svolta costituito dal "Rapporto Beveridge" (1942). Questa fu in primo luogo la posizione di Achille Ardigò, coerentemente sostenuta fin dalla fine degli anni '70¹⁴:

Sarà necessaria una nuova grande crisi economica e, poi, una tremenda seconda guerra mondiale – eventi che hanno posto in condizioni di insicurezza, e persino di fame, vasti strati di ceto medio e qualche settore borghese – perché l'ultimo ostacolo alla piena attuazione dello stato del benessere, cada.

La caduta di tale ostacolo, e cioè della misura selettiva per gli assistiti e gli assicurati sociali, si avrà solo con l'affermazione pratica del criterio universalistico di erogazioni; ultima tappa per la pienezza di modello del *Welfare State*.

[...]

L'Italia può considerarsi oggi, dopo la legge n. 833 del 1978, un altro paese a pienezza almeno teorica di *Welfare State*, un modello – quello italiano – assai più avanzato, in termini di uniformità legislativa e amministrativa, rispetto a quelli della Francia, della Germania occidentale, del Belgio, per non dire degli Stati Uniti [Ardigò 1982: 41-42].

Una posizione pressoché analoga venne assunta da Pierpaolo Donati, il quale, in un suo lavoro del 1982, sottolineò i numerosi ostacoli (confusione terminologica, ma anche e soprattutto «differenze strutturali e culturali» fra i vari paesi) che rendevano difficile elaborare una precisa definizione di *welfare state*. Ciò nondimeno, egli ne elaborò una collimante con quella di Ardigò:

Ai fini della presente trattazione, si può dire che quest'ultimo [il *welfare state*] esiste allorché, in una nazione, il sistema politico-amministrativo (principalmente il governo e le organizzazioni che agiscono per conto o in riferimento allo stato) si orienta a liberare la popolazione dai bisogni sociali fondamentali (assicura, cioè, livelli minimi di sussistenza), assumendo tale obiettivo come compito specifico dello stato parlamentare e riferendolo in modo universalistico al cittadino in quanto tale, quindi considerando la semplice cittadinanza come fonte di tali diritti sociali, tra i quali non ultimo è quello di una piena partecipazione a tutti i momenti della vita sociale [Donati 1982: 57].

In questa visione del *welfare state*, il ruolo dello Stato è naturalmente primario, sia nella direzione sia nell'erogazione dei servizi sociali, la cui titolarità è ottenuta in virtù del potere, mentre, sottolineava Donati, il ricorso a soggetti della società civile quali «gruppi primari e secondari, chiesa, sindacati, associazioni di vario genere» non avviene «se non in via residuale» [ivi: 58]. Il sociologo bolognese peraltro non proponeva

¹⁴ Il contributo di Achille Ardigò qui citato è del 1982, ma riprende un precedente articolo pubblicato nel 1979 sulla rivista «La Ricerca sociale», n. 21 [Ardigò 1982: 29].

una sua gamma di modelli teorici di *welfare state*, ma adottava quella elaborata da Ramesh Mishra e già osservata («Dovendo in qualche modo proporre al lettore una tipologia che sintetizzi le acquisizioni e le linee fondamentali del dibattito odierno, mi limiterò a schematizzare i modelli ideal-tipici di W.S. nei tre assetti: residuale, istituzionale e totale [...]» [ivi: 75-76]), benché, nello stesso lavoro, non lesinasse critiche alle teorie dello studioso anglo-indiano [ivi: 61, 64]. Donati considerava anche i tre modelli di Titmuss, ma vi si soffermava poco: dapprima infatti osservava che «proprio il maggior teorico del W.S. degli anni '50, R. Titmuss, si è sempre esplicitamente rifiutato di elaborare modelli» [ivi: 68], ma in seguito ammetteva che la distinzione fra modello “istituzionale” e modello “residuale” «risale a R. Titmuss» [ivi: 71], precisando in una nota che

Come ho detto, Titmuss fu sempre restio ad astrarre dei modelli, ma quest'ultima versione fu suggerita da lui stesso, sebbene in maniera differente da come la presentano oggi R. Pinker e gli altri dopo di lui. In effetti, Titmuss elaborò una tipologia di “politiche sociali” (intese come criteri ordinatori di scelte nell'allocazione del benessere sociale) secondo tre modelli [...]. Volendo trarne una tipologia di W.S. si potrebbe forse parlare di tre modelli: il primo di tipo *riparativo*, il secondo *meritocratico*, e il terzo *sostitutivo*. Gli autori citati (R. Pinker e altri) fondono i primi due modelli fra loro, il che è legittimo solo in parte. Ma su ciò non posso qui intrattenermi [ibidem].

Al contrario, sarebbe stata decisamente utile una più approfondita disamina dei tre modelli di Titmuss e delle definizioni ad essi così brevemente assegnate. D'altronde, Donati non si soffermava molto neppure sul criterio geopolitico come determinante dei modelli di *welfare state*, affermando che «La validità di un tale criterio appare assai discutibile, e comunque la sua significatività deve essere sottoposta a molte condizioni. Invero nessun studio comparativo, su basi empiriche, è sinora riuscito a renderlo significativo [...]» [ivi: 70]. Ad ogni modo, Donati riteneva opportuno sottolineare il carattere duale comune ai modelli elaborati dagli studiosi anglofoni negli anni '70¹⁵, con ogni evidenza a causa del fatto che, pur con le opportune differenze fra i singoli autori, in ciascuna delle rispettive teorie uno dei due modelli opposti era inevitabilmente incentrato sul predominio del mercato e l'altro sul predominio dello Stato, mentre nessuno di essi considerava il ruolo del Terzo Settore. Donati invece, al pari di Ardigò, ne aveva percepito lo sviluppo ed assegnava ad esso un ruolo rilevante, come si vedrà nel terzo capitolo, ma non ne aveva fatto la componente di una sua modellistica specifica di *welfare state*.

Una posizione simile a quella di Ardigò e Donati venne assunta inoltre da Ivo Colozzi. Egli infatti adottò a sua volta il modello duale di Ramesh Mishra [Colozzi 1982: 302] e, considerando l'evoluzione storica del *welfare state* italiano, valutò che quest'ultimo fosse stato sostanzialmente ascrivibile al modello residuale fino agli anni '60 del XX secolo, per quanto la politica sociale del regime fascista dopo il 1929 avesse teso, a suo giudizio, a «configurare un superamento della ideologia e del modello residuale di W.S. ad essa connesso» [ivi: 310]. Tuttavia la vera e propria “svolta” di carattere keynesiano, ossia una conversione al modello istituzionale di *welfare state*, si sarebbe determinata a partire dai primi governi di Centro-Sinistra dell'Italia

¹⁵ «Vorrei, in sostanza, fare notare che vi è un parallelismo abbastanza stretto tra gran parte di queste tipologie (duali): modello residuale/istituzionale (R. Pinker), economico/totale (A. Heller), modello 1/modelo 2 (Ch. Lindblom) e così via. Il pericolo, a mio avviso, sta nel leggere questi parallelismi in chiave evolutivista, come se si passasse dal primo termine al secondo in modo necessitante. E' questa la cosiddetta “tesi della transizione”. Si tratta, al contrario, o più spesso, di una polarità ambivalente, per cui *non è tanto questione di “transizione” da un modello all'altro, quanto piuttosto di transazione fra un polo e l'altro*» [Donati 1982: 74-75].

repubblicana [ivi: 314]. Su questa periodizzazione, peraltro, sussisteva una lieve divergenza di vedute rispetto ad Ardigò, in quanto, osservava Colozzi, «Ardigò [...] colloca l'inizio della fase keynesiana nel 1954 e non negli anni '60 come io ho fatto. Su questo punto lo scrivente condivide l'ipotesi di Pizzorno che vede negli anni dal '54 al '60 i fermenti intellettuali di una insofferenza per le condizioni di arretratezza contrattualistica più che una vera svolta nei fatti» [ivi: 315].

La classificazione di Kohl trovò invece pienamente concordi Ascoli e Paci. Ascoli anzi connetté implicitamente il modello continentale di Kohl al secondo modello di politica sociale di Titmuss, da lui tradotto in italiano con l'espressione «meritocratico-particolaristico» [Ascoli 1984: 11]. In proposito, osservando che «Quasi tutti coloro che hanno fornito una interpretazione del sistema italiano di Welfare hanno sostanzialmente tentato di applicare la modellistica di Titmuss» [ibidem], il sociologo marchigiano prendeva le distanze dalle interpretazioni di Ardigò, Colozzi e Donati, a suo giudizio troppo semplicistiche, in quanto imperniate sui soli modelli “istituzionale” e “residuale” secondo l'esempio di Mishra (a sua volta troppo semplicistico [ivi: 13-14]), e troppo teoriche, con un insufficiente approfondimento dell'«effettiva realizzazione o meno dei principi su cui si allestiscono i quadri legislativi» [ivi: 14] delle riforme che nominalmente istituivano servizi sociali universali. Al contrario, per Ascoli occorreva anzitutto tenere presenti le storture clientelari tipiche del sistema politico-amministrativo italiano e le loro nefaste ripercussioni sulle modalità di erogazione dei servizi sociali sancite teoricamente dalle leggi italiani nei vari ambiti del *welfare state*, e in secondo luogo calare questo quadro concreto nella tripartizione di Titmuss. Da ciò scaturiva

un'ulteriore ipotesi interpretativa: il sistema italiano di Welfare come un sistema che, pur ‘rispettando’ le principali differenziazioni socio-economiche create dal mercato, e quindi avvicinandosi al modello ‘meritocratico-particolaristico’ di Titmuss, tuttavia tende a subordinare i principali meccanismi pubblici di distribuzione delle risorse alla logica clientelare complessiva, che sembrerebbe regolare il funzionamento del sistema politico.

Questo modello ‘*particolaristico-clientelare*’ andrebbe distinto da quello che potremmo definire ‘*particolaristico-corporativo*’, che invece tenderebbe a caratterizzare i contesti di Welfare né di tipo residuale, né tanto meno di tipo universalistico, ‘attenti al mercato’, in cui «è però stato precluso ai partiti l'accesso all'uso di parte, discriminatorio, delle risorse pubbliche» [ivi: 17]

Ascoli sviluppava quindi la già accennata connessione implicita fra il secondo modello di politica sociale di Titmuss, cui l'Italia apparteneva in maniera così unica e peculiare, e il modello continentale di Kohl, asserendo che in base al volume e alle modalità teoriche di spesa pubblica «L'Italia rientra ormai a pieno titolo nel “*continental pattern*”: insieme a Belgio, Francia, Lussemburgo e Olanda, fa parte di un gruppo di Paesi in cui prevalgono di gran lunga i trasferimenti monetari di reddito, ben differenziati dalle socialdemocrazie del Nord-Europa e dalla Gran Bretagna [...]» [ivi: 20].

Anche Paci, dal canto suo, contestò fortemente l'appartenenza dell'Italia al modello istituzionale-redistributivo, o scandinavo, di *welfare state*, osservando che «Dietro enunciazioni legislative formalmente “universalistiche”, la politica sociale attuata nel nostro Paese ha connotazioni nettamente “particolaristiche”, avendo nei fatti corrisposto a esigenze e pressioni di una serie di categorie e settori sociali differenziati» [Paci 1984: 306], e precisando che «Il particolarismo del nostro sistema è evidente non soltanto per quanto riguarda il trattamento o i benefici erogati, vera selva di favoritismi e privilegi, ma anche per quanto riguarda i costi ed il finanziamento dei vari programmi» [ivi: 307], troppo sbilanciati a favore dei lavoratori autonomi e

dei dipendenti pubblici, a scapito dei dipendenti del settore privato. Le riforme degli anni '70, compresa la legge 833 del 1978, non avevano dunque né modificato le precedenti impostazioni del *welfare state* italiano, che lo collocavano all'interno del modello continentale, né le sue peculiari storture, per le quali Paci adottava la medesima definizione di Ascoli:

Da questo punto di vista, se dovessimo definire con una formula le caratteristiche strutturali specifiche (cioè la «forma» storica) del sistema di Welfare italiano, potremmo dire che esso è un sistema «particolaristico-clientelare». In esso non solo è mancato un intervento riformatore di respiro «ugualitario-universalistico», volto a realizzare una base pubblica di protezione sociale uguale per tutti, ma sono andate perdute anche le competenze e le responsabilità rispettive del settore pubblico e del settore privato, in una generale obsolescenza di confini e a tutto vantaggio di una progressiva dipendenza clientelare della società civile nei confronti della autorità centrale [ivi: 308].

In proposito, Paci ripercorreva a sua volta l'evoluzione storica del *welfare state* italiano, ma da una prospettiva del tutto diversa rispetto a quella di Colozzi, sottolineando in particolare il ruolo giocato dalla politica di Francesco Crispi, notoriamente ispirata a quella di Bismarck, sia nel determinare il passaggio del paese al modello particolaristico-meritocratico a partire da quello residuale (ispirato dall'Inghilterra vittoriana e seguito dall'Italia nel precedente periodo di governo della Destra Storica), sia nel determinare le sue specifiche storture clientelari [Paci 1984: 310-314].

Maurizio Ferrera adottò a sua volta la classificazione proposta da Kohl [Ferrera 1984: 45-46], sottolineando fortemente la differente matrice culturale e politica ad essi sottesa, nonché la differente evoluzione storica:

Nel dibattito accademico-tipologico il contrasto fra i due modelli è spesso etichettato con le espressioni *particolaristico-meritocratico* e *universalistico-egualitario*, dove particolarismo e universalismo si riferiscono al criterio-base delle spettanze sociali (lo *status* occupazionale nel primo caso e il diritto di cittadinanza *tout court* nel secondo caso) mentre meritocrazia ed egualitarismo si riferiscono ai principi ispiratori dei programmi di welfare (le prestazioni sociali come «giusto ritorno» dei contributi versati e del rendimento lavorativo oppure come intervento equitativo dello stato in base ai bisogni). La divaricazione tra i due modelli (che pure traggono analogia derivazione dalla legislazione assistenziale dei secoli XVIII e XIX) iniziò a manifestarsi nel periodo tra le due guerre, con l'estensione e l'irrobustimento delle assicurazioni nazionali scandinave, e si intensificò subito dopo la seconda guerra mondiale con la realizzazione del «piano» Beveridge in Gran Bretagna. Tale divaricazione raggiunse probabilmente la sua massima ampiezza a cavallo tra gli anni '50 e '60; l'ultimo ventennio ha invece assistito ad una progressiva convergenza o meglio commistione tra i due modelli, in un processo che si può quasi definire di reciproca imitazione [ivi: 269-270].

Anche in merito al nostro Paese, Ferrera si mostrava concorde sia con Kohl, osservando che «La disaggregazione della spesa per categorie economiche conferma che il nostro paese ha nettamente seguito il modello continentale» [ivi: 51], sia con Ascoli e Paci, riconoscendo la radice storica di tale appartenenza nella politica sociale perseguita da Crispi, che in sintesi era consistita nell'adozione della «“via tedesca” al welfare state» [ivi: 30] ed era stata perseguita da quasi tutti i governi successivi fino alla fine degli anni '60 del XX secolo. Ferrera concordava d'altronde con Ascoli e Paci anche nel rilevare criticamente la non virtuosa unicità italiana nell'ambito del gruppo continentale, e altresì le ragioni che ne erano alla base. A prescindere da alcune anomalie minori o «veniali» (il forte dualismo nelle garanzie, la rigidità di taluni programmi, le scarsissime tutele per i disoccupati totali, il sistema pensionistico molto generoso), egli osservava infatti che due

peculiarità italiane erano «particolarmente gravi (per la loro unicità nel panorama europeo e/o per le loro conseguenze politico-economiche): 1) il carattere diffusamente clientelare che ha assunto in alcuni settori del welfare state l'erogazione delle prestazioni e 2) il fenomeno di massiccio occultamento e sommersione dei costi delle politiche sociali, soprattutto nell'ultimo quindicennio» [ivi: 271]. In definitiva, l'anomalia più grave e peculiare era fra le due la prima, in quanto, osservava Ferrera, le informazioni all'epoca disponibili sembravano indicare «che la manipolazione partitico-clientelare delle prestazioni previdenziali è un fenomeno pressoché unico al nostro paese» [ibidem]: pertanto, la definizione coniata da Ascoli e Paci doveva ritenersi anche per Ferrera «senz'altro appropriata» [ivi: 272].

1.1.3. Una prospettiva di sintesi

Alle soglie degli anni '90, la comunità sociologica italiana e internazionale era quindi caratterizzata da una notevole eterogeneità di vedute in merito ai modelli di *welfare state* esistenti nell'Occidente: chi si rifaceva fedelmente a Titmuss prendeva in considerazione tre gruppi di Paesi, nei quali l'intervento dello Stato nei servizi sociali era via via più ampio e più diretto; chi si rifaceva a Mishra considerava invece due gruppi, nei quali il ruolo dello Stato era o molto ridotto o molto forte; chi si rifaceva a Kohl identificava parimenti due gruppi, uno dei quali però non coincideva con il primo gruppo di Mishra, ma piuttosto con il secondo di Titmuss, nel quale il ruolo dello Stato non era residuale, almeno per l'entità della spesa in campo sociale, anche se tale spesa non si traduceva in servizi erogati direttamente. Da questo punto di vista il modello istituzionale-redistributivo di Titmuss, caratterizzato da un orientamento universalistico, coincideva molto più chiaramente con l'omonimo modello di Mishra e con il modello scandinavo di Kohl: vi era quindi un'ampia convergenza di opinioni sul fatto che tale orientamento universalistico fosse il giusto criterio-guida per identificare un certo modello di *welfare state* e un certo numero di paesi ad esso aderenti.

Nella comunità sociologica italiana, tuttavia, anche questo punto era problematico, in quanto, come osservato, per alcuni l'Italia rientrava a pieno titolo in quest'ultimo gruppo, mentre per altri rientrava nel modello continentale proposto da Kohl, sia pure in una modalità *sui generis* e viziata da pesanti malfunzionamenti e illegalità diffusa.

A ciò si aggiungevano due lacune presenti in tutte le varie modellistiche, e connesse fra loro: il ruolo delle Chiese cristiane nel *welfare* era stato infatti poco studiato, se non nella prospettiva della politica sociale tracciata dai partiti confessionali che ad esse si collegavano; inoltre in quasi tutti questi modelli era stato scarsamente considerato il ruolo giocato nel *welfare* dal Terzo Settore. Tuttavia, come si vedrà nel terzo capitolo, il Terzo Settore era stato oggetto di riflessioni teoriche e di ricerche empiriche sempre più approfondite a partire dagli anni '80, anche da parte dei sociologi italiani, per quanto schierati su posizioni diametralmente opposte.

Di lì a pochi anni, un sociologo danese si sarebbe incaricato di chiarire il quadro, o forse di complicarlo ulteriormente.

1.2. Esping-Andersen e l'elaborazione di nuovi modelli di *welfare state*

Dopo questi sviluppi negli anni '80, il dibattito sociologico sul *welfare* conobbe un ulteriore progresso all'indomani della caduta del muro di Berlino, quando venne tracciata una nuova linea di demarcazione fra i singoli Stati occidentali e le loro tipologie di *welfare state*. Si trattò della suddivisione concepita dal sociologo danese Gøsta Esping-Andersen nella sua opera *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, definito da Maurizio Ferrera una «pietra miliare» [Ferrera 2007: 345].

1.2.1. La tesi di Esping-Andersen: i tre regimi

Come è noto, la tesi centrale di Esping-Andersen è l'esistenza di tre regimi¹⁶ di *welfare state* profondamente diversi nella loro intima natura:

As we survey international variations in social rights and welfare-state stratifications, we will find qualitatively different arrangements between state, market, and the family. The welfare-state variations we find are therefore not linearly distributed, but clustered by regime-types.

In one cluster we find the 'liberal' welfare state, in which means-tested assistance, modest universal transfers, or modest social-insurance plans predominate. [...] The archetypical examples of this model are the United States, Canada and Australia.

A second regime-type clusters nations such as Austria, France, Germany, and Italy. Here, the historical corporatist-statist legacy was upgraded to cater to the new 'post-industrial' class structure. In these conservative and strongly 'corporatist' welfare states, the liberal obsession with market efficiency and commodification was never prominent and, as such, the granting of social rights was hardly ever a serious contested issue. What predominated was the preservation of status differentials; rights, therefore, were attached to class and status. [...]

The third, and clearly smallest, regime cluster is composed of those countries in which the principles of universalism and decommodification of social rights were extended also to the new middle classes. We may call it the 'social democratic' regime-type since, in these nations, social democracy was clearly the dominant force behind social reform [Esping-Andersen 1990: 26-27].

Esping-Andersen adotta inoltre due concetti quali «salient characteristics» dei vari *welfare states*, e quindi dei tre regimi: la *de-commodification* (“de-mercificazione”) e la *stratification* (“de-stratificazione”, secondo la traduzione di Ferrera). Il primo e più importante concetto indica «the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation» [ivi: 37], mentre il secondo indica l'accentuazione o la diminuzione delle divisioni fra classi sociali che i diversi regimi hanno permesso e tuttora permettono, giacché «Social policy is supposed to address problems of stratifications, but it also produces it» [ivi: 3]. È dunque il grado di de-mercificazione e di de-stratificazione che il sociologo danese misura su «the leading 18 industrial democracies [...]» [ivi: 49], senza peraltro chiarire meglio i criteri in base ai quali ha scelto proprio tali 18 Paesi e non altri¹⁷. Egli infatti, a differenza di Mishra,

¹⁶ Il termine “regime” è stato scelto da Esping-Andersen «to denote the fact that in the relation between state and economy a complex of legal and organizational features are systematically interwoven» [Esping-Andersen 1990: 2].

¹⁷ Si tratta per la precisione di: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Irlanda, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Svizzera e USA [ivi: 50, 72-73]. Come si vede, non si tratta esattamente dei paesi OCSE, che nel 1990 comprendevano anche Islanda, Lussemburgo e Turchia. Una sorta di precisazione metodologica viene comunque fornita nel testo, ma non all'inizio, dove ci si aspetterebbe: «Our study is limited to the 18 major industrialized capitalist democracies. We need to assure ourselves that we are studying political systems, economies, and social structures that are

non è interessato a studiare i *welfare states* dei Paesi socialisti (non ne spiega le ragioni), e per questo analizza il pensiero e l'opera degli intellettuali e dei politici socialdemocratici o socialisti riformisti, favorevoli alla democrazia parlamentare, e non quello dei rivoluzionari, che tuttavia non ignora [ivi: 11-12].

Naturalmente Esping-Andersen è perfettamente consapevole della tripartizione di modelli di Titmuss, e riconosce che in una certa maniera la sua rispecchia quest'ultima [ivi: 49], ma è anche altrettanto consapevole del fatto che nel tempo i *welfare states* si sono per così dire "ibridati", mutuando elementi provenienti da Paesi appartenenti ad uno o ad entrambi gli altri gruppi, tanto che in effetti nessuno Stato rientra con perfezione assoluta nella sua classificazione: più volte nel testo egli ammette esplicitamente che «there is no single pure case» [ivi: 28], in quanto «In short, every country today presents a system mix» [ivi: 49]. Il frutto di questo *mix* è dato, per Esping-Andersen, da un insieme di cause interconnesse e interdipendenti in misura diversa da Paese a Paese. In proposito egli rileva che a livello metodologico «The hope of finding one single powerful causal force must be abandoned» [ivi: 29], laddove invece è opportuno dare ampio spazio alle cause politiche («In line with the prevailing academic consensus today, we must conclude that politics not only matters, but is decisive» [ivi: 4]). Di natura politica, e storico-politica, sono infatti i tre fattori che egli considera le principali cause dell'adozione di un particolare regime di *welfare state* da parte di un Paese: «the nature of class mobilization (especially of the working class); class-political coalition structures; and the historical legacy of regime institutionalization» [ibidem]. Per la precisione, il primo fattore si collega alla teoria delle risorse di potere del sociologo svedese Walter Korpi¹⁸, che Esping-Andersen cita [ivi: 16], mentre il secondo è ispirato alla «Barrington Moore's path-breaking class-coalition thesis to the transformation of the modern state [...]» [ivi: 17], e viene applicato essenzialmente ai partiti di sinistra, espressione dei movimenti dei lavoratori, e alla loro capacità (o incapacità) di supplire all'impossibilità di raggiungere da soli la maggioranza assoluta mediante la costruzione di solide alleanze con altri partiti, a loro volta espressione di differenti (ma non radicalmente avverse) classi sociali (l'esempio tipico è la lunga alleanza "rosso-verde" fra il partito socialdemocratico e il partito agrario) [ivi: 18, 68-69].

La Scandinavia ha dunque un ruolo centrale nella riflessione del sociologo, anche se non si può propriamente parlare di un suo *bias*, dato che il Paese citato a rappresentare questo gruppo di Paesi è la Svezia [ivi: 143], e non la sua madrepatria. Tuttavia, dei tre regimi tratteggiati da Esping-Andersen il secondo, conservatore-corporativo, è certamente il più problematico, non solo per il numero e l'eterogeneità degli Stati e dei relativi *welfare states* che comprende, ma anche per la sua natura intrinseca, a sua volta piuttosto eterogenea, per quanto l'ideologia di base a cui tale regime si ispira venga indicata con sicurezza dal sociologo danese nel pensiero di alcuni accademici conservatori tedeschi della prima metà del XIX secolo (ad esempio Friedrich List, Adolph Wagner e Gustav Schmoller), nemici ad un tempo della Rivoluzione francese e del *laissez faire* liberale inglese: «Their ideal was the perpetuation of patriarchy and absolutism as the best possible le-

comparable. Our is therefore not a sample, but a universe of comparable nations. Hence, no conclusions can be generalized beyond this rather unique group of political economies» [ivi: 111.]

¹⁸ «I conflitti e gli esiti distributivi –così afferma la teoria – dipendono in modo critico dal controllo delle risorse di potere. Nelle democrazie capitaliste, queste ultime derivano fondamentalmente da due elementi: il controllo sui mezzi di produzione e l'organizzazione della classe operaia in forme di azione collettiva, attraverso i sindacati e i partiti politici (tipicamente i partiti socialdemocratici). Se questi acquisiscono forza, grazie ad elevati livelli di mobilitazione dei lavoratori, gli esiti distributivi rifletteranno gli

gal, political, and social shell for a capitalism without class struggle. [...] In this model, an efficient production system comes not from competition, but from discipline» [ivi: 10]. Tuttavia la traduzione pratica di questo pensiero in una specifica politica sociale è stata un processo politico variegato, a causa delle differenti condizioni politiche, sociali ed economiche dei singoli Paesi nel momento storico in cui si confrontarono con l'arrivo del capitalismo industriale. Esping-Andersen ammette questa difficoltà, ed individua tre tipologie o modelli di conservatorismo, ognuna con peculiari sfumature nella politica sociale: «How, in practice, has conservatism addressed the problem of commodification? We can distinguish several models: the first is largely feudal; the second, corporatist; and the third is etatist» [ivi: 38].

Il primo modello, il «feudal paternalism», non è affatto una reliquia del passato ma, avverte Esping-Andersen, è tuttora operante all'interno dei *welfare states* sotto nuove spoglie: «Patronage and clientelism are modern versions of the same phenomenon, and have been extraordinary influential in taming the brutal world of commodification» [ivi: 39]. È significativo che per argomentare queste asserzioni il sociologo danese faccia riferimento non solo ai *benefit* discrezionali che le imprese erogano ai dipendenti particolarmente fedeli, sia in Europa sia soprattutto negli USA, ma anche a pratiche clientelari negli stessi USA e in Italia («in Italy, Christian democracy's post-war power owes much to its welfare-clientelism, especially in the distribution of jobs and invalid pensions» [ibidem]).

Il secondo modello ha naturalmente le sue radici nelle corporazioni e nelle gilde delle città medievali e nei meccanismi di tutela sociale previsti per i loro membri e per le rispettive famiglie, ma ha dimostrato la sua adattabilità all'industrializzazione mediante la creazione delle Società di Mutuo Soccorso, o *friendly societies*, notoriamente le prime forme di autotutela delle classi operaie, ma paradossalmente «mainly favored by the conservative ruling circles» [ivi: 40], perché al loro interno, dovunque ma soprattutto in Germania, esse perpetuavano una suddivisione gerarchica fra tipologie di operai (al vertice stava la cosiddetta “aristocrazia operaia”) che si ricollegava direttamente a quella esistente nelle passate corporazioni, e che era perfettamente compatibile con gli schemi assicurativi obbligatori introdotti da Bismarck, proprio in quanto basati, come è noto, sulla stessa concezione di fondo della suddivisione interna della classe lavoratrice [ivi: 39].

Il terzo modello di conservatorismo è appunto «the etatist tradition, historically perhaps best exemplified in the regimes of Germany under Bismarck, and von Taaffe's Austria» [ivi: 40], ossia Stati moderni in grado di imporsi a tutte le forze sociali presenti al loro interno, e nei quali l'*establishment* desiderava disciplinare l'economia in maniera militare, sostituendo l'intraprendenza individuale con la gerarchia e l'obbedienza quali valori-guida, spesso propagati da intellettuali ed accademici, come osservato.

Di conseguenza, stando al quadro tracciato da Esping-Andersen, ognuna di queste varianti del regime conservatore sembra avere, o aver avuto, un suo gruppo sociale di riferimento, in misura diversa nei vari Paesi e nei vari periodi storici: l'*élite* economica (dai latifondisti fino ai dirigenti dell'American Express), l'aristocrazia operaia e la *leadership* di alcuni sindacati, e statisti come lo stesso Bismarck, spesso affiancati da intellettuali di riferimento. Questi gruppi avevano fundamentalmente interessi comuni, ma non necessariamente l'intesa fra di essi è stata assoluta in tutti i Paesi e in tutti i periodi: citando ancora Bismarck e le sue

interessi dei salariati, il che condurrà alla formazione di programmi di welfare state generosi e universalistici finanziati dalla tassa-

riforme, Esping-Andersen osserva infatti che il cancelliere dovette scontrarsi sia con i liberali, orientati a soluzioni di mercato, sia con gli stessi conservatori, «who sponsored the guild-model or familialism. Bismarck desired the primacy of etatism. By insisting on direct state financing and distribution of social benefits, Bismarck's aim was to chain the workers directly to the paternal authority of the monarchy rather than to either the occupational funds, or the cash nexus» [ivi: 59], anche se tale progetto fallì e il sistema pensionistico tedesco risultò un compromesso fra lo statalismo¹⁹ di Bismarck, il corporativismo delle *élites* conservatrici e l'attuarialismo dei gruppi liberali.

D'altro canto Esping-Andersen non ignora la presenza di altre forze sociali e politiche in campo a sostegno del regime conservatore:

But the corporatist regimes are also typically shaped by the Church, and hence strongly committed to the preservation of traditional familyhood. Social insurance typically excludes non-working wives, and family benefits encourage motherhood. Day care, and similar family services, are conspicuously underdeveloped; the principle of 'subsidiarity' serves to emphasize that the state will only interfere when the family's capacity to service its members is exhausted [ivi: 27]

È tuttavia significativo che con «Church» il sociologo danese intenda pressoché esclusivamente la Chiesa cattolica: più volte nel volume egli sottolinea infatti la capacità di quest'ultima di giocare un ruolo attivo in politica, sia direttamente sia tramite partiti confessionali, «usually social Catholic», che «in countries such as Holland, Italy, and Germany mobilize large sections of the working classes and pursue welfare-state programs not drastically at variance with their socialist competitors [...]» [ivi: 17]. Infatti manca completamente un riferimento esplicito alle Chiese protestanti ed al loro ruolo in politica: vi sono solo pochissimi e fugaci accenni a partiti definiti genericamente “cristiano-democratici”, menzionati accanto a quelli propriamente cattolici, ma all'apparenza questo termine non sembra proprio riferirsi a partiti confessionali protestanti, anzi pare un ulteriore riferimento a partiti cattolici²⁰. Tutto ciò obiettivamente sembra un ben scarso riconoscimento del ruolo giocato dalle Chiese e dai partiti protestanti nell'agone politico.

D'altro canto viene spesso ricordato il sostegno fornito dalla Chiesa cattolica sia al modello corporativo («Corporatist welfare became the dogma of the Catholic Church and was actively espoused in the two major Papal Encyclicals on the social question: *Rerum Novarum* (1891) and *Quadragesimo Anno* (1931) [...]»), che peraltro successivamente fu assimilato dall'ideologia fascista [ivi: 60], sia al modello “statalista”²¹, citando l'appoggio dei «Catholic teachings, such as Bishop Ketteler's [...]» alle politiche di Bismarck e von Taaffe [ivi: 40]. Più precisamente, il *trait d'union* fra la Chiesa cattolica e il conservatorismo corporativista fu per Esping-Andersen il principio di sussidiarietà: «Corporatism inserted itself easily into Catholicism's 'subsidiarity' principle, the idea that higher and larger levels of social collectivity should only intervene

zione progressiva [...]» [Ferrera 2007: 363].

¹⁹ Traduco in questo modo il termine *etatism*, usato da Esping-Andersen.

²⁰ Ad esempio Esping-Andersen osserva che «We must, in particular, be attentive to the ways in which denominational-based political mobilization has filtered working-class demands into policies, and the ways in which Catholic and Christian parties have affected the position of socialist and labor parties. In countries like the Netherlands, Italy, Germany, and Belgium, the Christian Democratic parties of the post-war era gained prominence [...]» [Esping-Andersen 1990: 110-111]. In un altro passo, di carattere metodologico, l'assimilazione fra partiti cristiano-democratici e partiti cattolici *tout court* sembra ancora più chiara: «We also introduce variables that capture the role of Catholic and Christian Democratic mobilization. For analyses that pertain to years prior to 1950, our measure is simply the percentage of Catholics in a nation» [ivi: 112].

when the family's capacity for mutual protection was rendered impossibile» [ivi: 61]. Tale principio creò invece frizioni con l'altra corrente del conservatorismo, quella statalista, in quanto «While 'absolutist-authoritarian' social policy accentuated the centrality of the state, catholicism's subsidiarity principle has always insisted that private organizations (mainly the Church) be prominent in social services» [ivi: 134]. Ciò tuttavia non impedì ai partiti cattolici di prosperare, osserva Esping-Andersen, «in nations with a protracted and strong authoritarian and/or absolutist heritage; but not wholly so. Absolutism was extraordinary weak in Ireland and the Netherlands» [ibidem]²². Come si vede, vi è forse una certa confusione nella definizione del ruolo della Chiesa e dei partiti cattolici nell'ambito della politica sociale, dovuta evidentemente ad un'eccessiva semplificazione: prima viene riconosciuta una vicinanza fra i programmi di tali partiti e quelli dei loro avversari socialisti (e infatti vi sono stati casi di convergenza e di alleanza, come si vedrà), e poi si pone in blocco la Chiesa al fianco dei conservatorismi e dei fascismi, senza considerare la varietà di posizioni, le evoluzioni e le vere e proprie dissidenze che hanno contrassegnato il mondo cattolico dalla seconda metà del XIX secolo ad oggi. Con ogni evidenza Esping-Andersen non ha approfondito molto lo studio di questo aspetto della storia dei *welfare states* europei, ed in seguito ciò è stato criticato da altri studiosi, come si potrà osservare più avanti.

Peraltro questo scarso approfondimento è connesso ad un secondo ambito in cui l'analisi di Esping-Andersen sembra carente, ossia il ruolo del Terzo Settore nello sviluppo dei *welfare states*. In effetti il Terzo Settore come tale non è mai nemmeno menzionato dal sociologo danese, che costantemente, come osservato, nomina solo tre attori principali presenti sulla scena dei vari regimi: Stato, mercato e famiglia. Più in generale, egli riconduce tutti i regimi essenzialmente ad una interazione fra settore pubblico e settore privato (in cui evidentemente comprende anche la famiglia), "miscelati" in maniera diversa da caso a caso («In all advanced countries we find some blend of private and public welfare provision [...]» [ivi: 79]). Ovviamente è consapevole dell'esistenza di organizzazioni nate non a scopo di profitto, ma per svolgere un servizio sociale nei confronti dei loro stessi membri o dei bisognosi in generale, e tuttavia le considera sostanzialmente degli strumenti creati dai soggetti politici operanti nei vari Paesi, come il movimento operaio²³ e la stessa Chiesa cattolica [ivi: 90], al fine ultimo di conquistare, mantenere o aumentare la propria popolarità e il proprio potere. Laddove egli nomina organizzazioni caritative, le riconduce sostanzialmente al settore privato²⁴, pur rendendosi conto in certa misura dell'inesattezza di tale destinazione: ad esempio, riflettendo sulla percentuale di spesa sanitaria privata rispetto al totale dei singoli Paesi, osserva che «Here we may note the substantial degree of 'privatization' in countries like Austria and Germany, something which testifies to the ambi-

²¹ Per Esping-Andersen l'enciclica *Rerum Novarum* addirittura «advocated a blend of etatism and corporatism [...]» [ibidem].

²² Nella *Conclusion* del suo lavoro, riferendosi al *welfare state* tedesco degli anni '80 del XX secolo e alle sue prospettive per il futuro, Esping-Andersen ne sottolinea un'ultima volta il legame con il passato, anche se non più strettamente con Bismarck, e ancora dimenticando il ruolo del protestantesimo, osservando che «On the supply-side, it is a welfare state built on the traditionalist conservative and Catholic principle of subsidiarity, meaning that women and social services (outside health) belong to the domain of the family» [ivi: 224].

²³ Secondo il sociologo tutte queste organizzazioni furono espressione della «micro-socialist 'ghetto-strategy', according to which the movement itself became the provider of workers' welfare [...]» [ivi: 66]. Da ciò la creazione, dalla Svezia all'Italia, di «organizational empires with recreational facilities, chess clubs, theater troupes, music, Boy Scout organizations, sports clubs, and often even productive enterprises such as building societies and cooperatives» [ivi: 67].

²⁴ «Besides working (the norm), the principal sources of old-age income-protection lay in family care, thrift, or charity within the private sector, and poor relief within the public sector» [ivi: 88].

guity of private welfare organizations. In these two countries, ‘private’ health care reflects the tradition of the Church’s influence (*caritas*, for example) rather than unbridled private entrepreneurship» [ivi: 73-75].

1.2.2. Critiche alla tesi di Esping-Andersen e nuovi modelli: la classificazione di Ferrera

La tesi di Esping-Andersen è stata accettata da molti sociologi, mentre molti altri l’hanno criticata, pur riconoscendone i meriti. Nessuno tuttavia ha potuto ignorarla, e dunque è pienamente giustificato l’epiteto di «pietra miliare» che Maurizio Ferrera ha usato per definire il lavoro del collega danese. Lo stesso Ferrera, in una sua monografia del 1993, ha attestato i molti pregi del lavoro di Esping-Andersen [Ferrera 1993: 70-71], ma ne ha poi anche minuziosamente elencato i punti deboli, o più precisamente i punti deboli del criterio fondamentale della de-mercificazione. Ferrera infatti ne individua quattro: in primo luogo la de-mercificazione sarebbe un concetto viziato da un *bias*, consistente in un implicito e intrinseco «giudizio sfavorevole nei confronti del mercato come meccanismo di regolazione sociale», che «disturba la funzione eminentemente descrittiva alla quale il concetto dovrebbe servire come criterio di discriminazione empirica» [ivi: 71-72]. In secondo luogo si tratterebbe di un concetto «troppo composito per poter essere operazionalizzato in modo semplice e univoco e generare così una tipologia stabile, anche se non definitiva» [ivi: 72]: il pericolo è dunque che tale concetto venga declinato empiricamente in diverse maniere, alcune troppo ampie ed altre troppo ristrette, determinando così graduatorie variabili dei Paesi, e lo stesso Esping-Andersen avrebbe operazionalizzato il concetto in maniera troppo restrittiva, a giudizio di Ferrera, «prendendo in considerazione solo le prestazioni di garanzia del reddito in caso di vecchiaia, disoccupazione e malattia», laddove l’utilizzo di altre tipologie di prestazioni dei *welfare states*, forse anche più adatte, avrebbero fornito risultati ben diversi [ivi: 73]. Il terzo e più grave difetto per Ferrera è il fatto che «tra la graduatoria empirica generata da Esping-Andersen in base alle sue scelte operazionali e la graduatoria teorica che ci si sarebbe aspettati in base alle sue distinzioni tipologiche di partenza rimane un divario non di poco conto [...]» [ivi: 73-74]: insomma, “non tornano i conti”, con Paesi afferenti a *cluster* diversi che si ritrovano vicini in graduatoria e viceversa (l’Italia vicina al Regno Unito e lontana da Belgio e Olanda, ad esempio) [ivi: 74]. Infine, il criterio della de-mercificazione sarebbe viziato da un secondo *bias*, ossia «una predisposizione esplicita, implicitamente suggerendo che il welfare state è il frutto della lotta di classe [...]», laddove secondo Ferrera occorre considerare anche altri fattori politici.

Questi ed altri rilievi critici alla tesi di Esping-Andersen hanno tuttavia costituito, insieme alla tesi stessa, uno stimolo per l’elaborazione di nuovi modelli, in grado di risolvere le problematiche lasciate aperte o create dal sociologo danese. Ad esempio, come osserva ancora Ferrera, i sociologi australiani Francis G. Castles e Deborah Mitchell hanno avanzato la tesi secondo cui i *welfare states* australiano e neozelandese «configurerebbero un vero e proprio “quarto mondo” di *welfare capitalism*, ossia un regime di politica sociale “radicale”, volto ad incidere sulla distribuzione dei redditi più tramite la determinazione dei livelli salariali e l’imposizione fiscale che attraverso le prestazioni di welfare» [ivi: 75 nota 11]. In effetti il caso australiano è

molto particolare, ma secondo Ferrera diverso da quello neozelandese, ed entrambi occupano quindi un posto diverso nella nuova classificazione che il sociologo torinese ha proposto nel 1993, a sua volta stimolato dal lavoro di Esping-Andersen, e rivedendo parzialmente la sua precedente adesione alla bipartizione di Jürgen Kohl.

Il punto di partenza del ragionamento di Ferrera è il seguente: i *welfare states* devono essere classificati in base all'unico criterio dell'ambito (o «modello») di copertura, ossia chi è stato incluso negli schemi di protezione sociali, anzitutto perché essi sono stati costruiti dai *policy makers* essenzialmente in base a questo criterio, che ha preceduto storicamente, ed è stato di più controversa decisione, rispetto ai criteri della modalità e dell'ammontare della copertura stessa [ivi: 77]. Il criterio inoltre è per Ferrera molto più affidabile metodologicamente rispetto a de-mercificazione e de-stratificazione: «Si tratta infatti di un criterio di natura esclusivamente descrittiva e quindi normativamente neutro, facile da maneggiare sotto il profilo analitico e privo di predisposizioni esplicative» [ivi: 81]. Infine si tratta del criterio «forse più appropriato per l'elaborazione di articolate teorie genetiche [...], in quanto volto ad “incidere nelle giunture naturali” della storia del welfare state, ossia quelle scelte di inclusione/esclusione che ne hanno determinato la diversa evoluzione nei vari contesti» [ivi: 81-82]. Ferrera ha quindi scelto i due ambiti ai quali applicare il suddetto criterio, ossia gli schemi pensionistici e sanitari: il motivo di tale scelta è che «si tratta dei due settori economicamente e politicamente più importanti, ma anche perché la vecchiaia, l'invalidità e la malattia sono gli unici rischi davvero “universali” cui è esposta l'intera popolazione [...]» [ivi: 82 nota 20]. Il quadro che scaturisce dall'analisi compiuta in base a questo metodo consiste in una versione riveduta e corretta della precedente classificazione di Kohl, a cui Ferrera aveva aderito nel 1984, come osservato. Più precisamente ora la classificazione consiste in una quadripartizione:

i casi tendono a disporsi in due generi (quello occupazionale e quello universalistico) e quattro specie diverse (occupazionale pura, occupazionale mista, universalistica mista e universalistica pura). La differenza di genere corrisponde alla divaricazione originaria tra paesi che hanno esordito con delle assicurazioni obbligatorie occupazionali e paesi che hanno invece esordito con delle assicurazioni obbligatorie nazionali. All'interno di ciascun genere, le due specie contrastano i casi puri (rimasti fedeli alla scelta delle origini) rispetto a quelli misti (che invece hanno, ad un certo punto, deviato dal solco di partenza) [ivi: 82-84].

La particolare collocazione dei singoli Paesi sarebbe naturalmente per Ferrera il frutto di un *mix* di cause diverse, e in proposito anch'egli, come e forse più di Esping-Andersen, sottolinea l'importanza dei fattori politici, e di conseguenza il contributo che la politologia può dare alla sociologia in questo ambito disciplinare [ivi: 13-14, 106]. In sintesi, le cause che hanno determinato l'ingresso del *welfare state* di un Paese in uno di questi quattro gruppi è stato il frutto dell'interazione di tre cause: «l'ambiente economico-sociale», «l'ambiente di politica pubblica» e «l'arena della competizione politica», poiché «Da questo triplice (e interconnesso) confronto è scaturito uno schieramento politico vincente, espressione di una specifica coalizione categoriale e portatore di un preciso progetto istituzionale» [ivi: 108-109].

Questo è dunque lo schema esplicativo applicato da Ferrera al *welfare state* dei Paesi che analizza, e che per la precisione sono gli stessi considerati da Esping-Andersen, con la sola esclusione del Giappone, «a causa della troppo scarsa letteratura politologica disponibile in inglese sul welfare state di questo paese» [ivi: 82

nota 20] (per un motivo analogo, Ferrera peraltro non prende in considerazione neppure Grecia, Spagna e Portogallo, ma in proposito la sua posizione è cambiata dopo pochi anni, come si vedrà più avanti). La classificazione che ne deriva è compendiate nella Tabella 1.2.:

Tab. 1.2. *Classificazione dei welfare states occidentali secondo Ferrera*

| | Genere occupazionale | Genere universalistico |
|---------------------|---|--|
| | (Stati Uniti) | (Australia) |
| Specie pura | 1. Austria 2. Belgio 3. Francia 4. Germania | 1. Danimarca 2. Finlandia 3. Norvegia 4. Svezia |
| Specie mista | 1. (Irlanda) 2. Italia 3. Olanda 4. Svizzera | 1. Canada 2. Gran Bretagna 3. Nuova Zelanda |

Fonte: Ferrera 1993: 83 (rielaborazione mia)

Come si vede, Ferrera ha posto fra parentesi i casi degli USA e dell’Australia, in quanto «Prima ancora che “occupazionali” o “universali” i welfare states americano e australiano sono dei welfare states *sottosviluppati*» [ivi: 84]: il *welfare state* degli USA infatti è privo di una qualsivoglia assicurazione sanitaria obbligatoria²⁵, mentre dispone di uno schema assicurativo previdenziale obbligatorio dal 1935, e dunque è vicino al genere occupazionale, ma non ne può fare parte a pieno diritto [ibidem]. Al contrario l’Australia, seguendo il modello britannico, ha istituito un sistema sanitario nazionale pubblico e gratuito, mentre dispone di schemi pensionistici di tipo soltanto residuale: è dunque vicina al genere universalistico ma non può esservi compresa [ivi: 85]. I Paesi con *welfare states* occupazionali e universalistici puri hanno in sostanza seguito rispettivamente il modello tedesco [ivi: 86-89] e quello svedese [ivi: 98-102] in maniera più o meno pedissequa o, viceversa, con variazioni anche rilevanti ma non sostanziali, a seconda dei particolari *mix* dei tre fattori sopra indicati. La Gran Bretagna viene invece classificata da Ferrera come un caso universalistico misto per via del suo sistema pensionistico, caratterizzato da un primo livello di base a schema pubblico ed un secondo livello, di tipo occupazionale, opzionabile fra uno schema pubblico ed uno privato (*contracting out*), e parimenti allo stesso modo vengono classificati Canada e Nuova Zelanda, che ne hanno seguito l’esempio [ivi: 97]. Specularmente Irlanda, Italia, Svizzera ed Olanda hanno modificato l’originaria impostazione occupazionale e bismarckiana dei loro *welfare states* inserendovi elementi di universalismo: un sistema sanitario nazionale pubblico e gratuito nel caso dell’Irlanda (un caso particolarissimo, in cui «è lo stesso *imprinting* originario ad essere misto», per via delle peculiari vicende politiche di quel Paese) e dell’Italia [ivi: 92-94] e un sistema pensionistico pubblico per Olanda e Svizzera [ibidem].

La classificazione di Ferrera risulta essere molto solida e particolareggiata, ed è stata adottata da autorevoli sociologi nei loro studi²⁶. Ciò nonostante non sembra aver goduto della fortuna di quella dello stesso Esping-Andersen, che peraltro pare averne ignorato i rilievi [Esping-Andersen 2000: 127-128]. D’altro canto, non sembra neppure aver subito lo stesso numero di critiche. In ogni caso, riguardo all’Italia, la classifica-

²⁵ Naturalmente questo era il quadro del *welfare state* statunitense nel 1993, ma come è noto l’istituzione dell’*Obamacare* ne ha cambiato profondamente la configurazione.

zione di Ferrera risulta senz'altro più aderente alla realtà rispetto a quella del collega danese, che pure non era priva di fondatezza: le radici bismarckiane del nostro *welfare state*, ad esempio, sono un dato di fatto incontestabile, ed inoltre l'asserzione di Esping-Andersen secondo cui il già citato principio di "sussidiarietà" informa la tradizione corporativa, e più in generale il regime di *welfare state* conservatore, e quindi anche il caso italiano, risulta essere ampiamente condivisa dagli stessi studiosi italiani di sociologia del *welfare* [Colozzi, Bassi 2002: 51-55; Colozzi, Bassi 2003: 37; Naldini 2003: 25]. In proposito tuttavia ritengo che si possa invece contestare ad Esping-Andersen di aver ben poco valorizzato la produzione scientifica degli studiosi del nostro Paese, che nel 1990 era già cospicua, come osservato nel paragrafo precedente. Inoltre, più in generale, egli ha dedicato all'Italia decisamente meno spazio non solo rispetto alla Germania, scelta come esempio principale del secondo gruppo, ma anche rispetto all'Austria o alla Francia. Tale scelta di brevità è forse uno dei motivi per i quali, nel testo, vengono espressi sul caso italiano taluni giudizi laconici, ma al tempo stesso fin troppo *tranchant*, ad esempio in merito al ruolo della Democrazia Cristiana nella gestione della politica sociale, come già accennato. Occorre in proposito rilevare che diversi anni prima Ferrera, in maniera ben più equilibrata, aveva sottolineato le responsabilità di tutti i partiti, e non solo della DC, nell'uso distorto e clientelare della spesa pubblica [Ferrera 1984: 204, 213-215, 274].

Anche per quanto concerne il ruolo del Terzo Settore il contributo di Ferrera dimostra una maggiore solidità: egli stesso infatti tralascia di darne conto, ma fornisce una giustificazione più chiara di questa scelta operativa, osservando che «una messa a fuoco ottimale del concetto di *welfare state* lungo questa direzione richiede l'elaborazione di una mappa analitica di tutte le diverse forme o sfere di produzione del *welfare* e non solo di quella pubblica [...]» [Ferrera 1993: 51]. Occorrerebbe quindi un lavoro molto approfondito di ricerca empirica e di riflessione teorica sul contributo del mercato e del Terzo Settore al *welfare* e sulla loro interazione con il settore pubblico, un lavoro che, nel momento in cui egli scrive, a suo giudizio manca, anche se riconosce che «Nell'ultimo decennio» la ricerca sociologica in questo campo ha fatto progressi [ibidem]. Ferrera contempla quindi l'ipotesi che ciò possa in futuro portare a ridefinire «a tempo debito, tanto il concetto di *welfare state* quanto le limitate generalizzazioni sinora evidenziate dalla ricerca» [ibidem]. Fino ad allora, egli si mostra estremamente prudente perfino in ambito terminologico, preferendo definire il *mix* di risposte ai nuovi bisogni sociali fornite da Stato, mercato e Terzo Settore, «che potremmo definire "societarie" (e non solo di *policy*) [...]» [ibidem], con il termine «*sistema di welfare*», rigettando i troppo "audaci" «*welfare society*», «*welfare production*», «*welfare distribution*» e «*welfare mix*» [ivi: 52].

1.2.3. Nuove critiche e nuovi modelli: Manow e il ruolo della religione nella formazione dei welfare states

Nel corso degli anni '90 il lavoro di Esping-Andersen è stato sottoposto ad ulteriori critiche, spesso aventi per oggetto carenze riscontrate nell'analisi precedentemente effettuata in questa sede: è stato osservato che i

²⁶ Assai recentemente Ivo Colozzi ha infatti utilizzato la classificazione di Ferrera, indicando l'Italia come Paese dal *welfare state* occupazionale misto e facendo di tale configurazione il punto di partenza di una sua riflessione sul contributo dato dalla religione cattolica alla sua formazione ed evoluzione come tale [Colozzi 2012: 59].

suoi regimi erano tarati su un modello di cittadino lavoratore di tipo tradizionale, ossia il *male breadwinner*, mentre il ruolo delle donne non era adeguatamente considerato [Esping-Andersen 2000: 148]; diversi sociologi hanno poi asserito che i tre regimi erano inadeguati per comprendervi, rispettivamente, l'Australia e la Nuova Zelanda (la già menzionata tesi di Castles e Mitchell), il Giappone (eventualmente con Corea del sud e Taiwan) e l'Europa Mediterranea [ibidem]; è stata inoltre notata e stigmatizzata «l'assenza di qualsiasi riferimento al ruolo svolto, nella costruzione dei modelli di welfare, da parte delle *formazioni organizzate della società civile* [...] Ovvero di quell'ampio e variegato mondo di soggetti collettivi che oggi denominiamo *terzo settore* (o settore *non profit*)» [Bassi 2012: 16]; è stato infine rilevato il disinteresse del sociologo danese ad approfondire il ruolo della religione protestante nello sviluppo dei regimi di *welfare state*.

Tali critiche sono state spesso, a loro volta, il punto di partenza per altrettanti filoni di studio: il mancato approfondimento del ruolo del Terzo Settore, ad esempio, ha spinto i sociologi Lester Salamon ed Helmut Anheier ad integrare la modellistica di Esping-Andersen con i risultati di una loro imponente ed epocale ricerca, come si avrà modo di osservare nel terzo capitolo. Anche in merito ai *welfare states* vigenti nei Paesi mediterranei si sono sviluppate ricerche e trattazioni che hanno ormai assunto una dimensione particolarmente cospicua, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Per quanto riguarda invece il ruolo della religione, è senz'altro opportuno menzionare il contributo dell'olandese Kees van Kersbergen, il quale si è interrogato sul ruolo del cattolicesimo, della sua dottrina sociale e della sua espressione politica, rappresentata dai partiti democratico-cristiani anche al di là dell'influenza diretta esercitata dalla Chiesa, nel determinare un eventuale, specifico modello di *welfare state*: la sua risposta è stata positiva, e tale modello prende il nome di “capitalismo sociale”, distinto dai tre regimi elaborati da Esping-Andersen [van Kersbergen 1995].

In seguito anche il sociologo tedesco Philip Manow si è interessato a queste tematiche: come ha osservato Stefan Leibold, «Manow si è concentrato sul “modello olandese come compromesso confessionale”, per poi lavorare insieme con van Kersbergen sulla costruzione di un nuovo *framework* per l'approccio alle risorse» [Leibold 2012: 36]. Più precisamente Manow ha ripreso lo studio del ruolo della religione nel determinare la configurazione dei *welfare states* dei vari Paesi d'Europa, ritenendo, come van Kersbergen, che Esping-Andersen avesse trascurato tale fattore, ma allargando l'indagine anche alle confessioni religiose protestanti, in parte recuperando ed in parte modificando le tesi formulate da David Martin nel lontano 1978. Infatti Martin, nella sua monografia *A general theory of secularization*, aveva sostenuto che le Chiese protestanti si erano generalmente sottomesse all'autorità dello Stato e, a differenza della Chiesa cattolica, non avevano ostacolato il suo ingresso nella gestione diretta del *welfare*: nel lungo periodo ciò aveva determinato come esito ultimo la frequente adozione del modello di *welfare state* universalistico da parte dei Paesi protestanti [Martin 1978]. Al contrario Manow, nel suo lavoro del 2002, traccia un quadro più variegato, partendo dal presupposto che la tripartizione di Esping-Andersen sia «essentially 'sergio-leonesque'», con il regime socialdemocratico che fa la parte del buono, il regime liberale quella del cattivo ed il regime conservatore quella del brutto: «It is an ugly regime since it is an 'undecided regime'» [Manow 2004²⁷: 1]. Si tratta cioè di un regime residuale, troppo eterogeneo contenutisticamente e geograficamente per avere una credibilità pari a

quella degli altri due, che invece sono ben definiti. Un terzo difetto che affligge questo regime, ma più in generale tutta la modellizzazione del collega danese, è appunto il totale disinteresse per il ruolo della religione protestante nello sviluppo dei *welfare states*, al contrario dell'influenza della Chiesa cattolica e della sua dottrina sociale, che Esping-Andersen ha frequentemente sottolineato «if somehow vaguely» [ivi: 2]. La tesi di Manow è invece non solo che il protestantesimo abbia avuto un ruolo importante, come già osservava Martin, ma anche e soprattutto che i diversi protestantesimi abbiano esercitato diverse influenze nei vari paesi: «we have to distinguish between the two main currents of Protestantism – state Lutheranism on the one hand and reformed Protestantism and the free-church currents of Protestantism on the other hand. [...]» [ivi: 3]. Occorre quindi tracciare dapprima una distinzione fra Paesi cattolici e Paesi protestanti lungo un ipotetico asse nord-sud, e successivamente una seconda distinzione lungo l'asse est-ovest fra Paesi con una Chiesa di Stato luterana (Svezia, Danimarca, Germania del Nord) e «those countries in which the free, reformed, non-conformist, dissenting currents of Protestantism played an influential role [...]», ossia Svizzera, Paesi Bassi, Gran Bretagna e, a seguito di questa, USA, Australia e Nuova Zelanda [ivi: 4]. In questi Paesi del “quadrante” nordoccidentale la predominanza del calvinismo e di altre confessioni protestanti non conformiste e minoritarie avrebbe giocato un'influenza rilevante sullo sviluppo dei rispettivi *welfare states*, ma un'influenza di carattere negativo:

If we describe reformed Protestantism's contribution to western welfare state development as 'negative' this refers first of all to the strongly anti-étatist position of the protestant free churches and other reformed currents of Protestantism (Dissenters, Calvinists, Baptists etc.). Their emphasis on self help, autonomy of the holy local congregation, strict state/church separation (with a church that was conceived to be de-centralized, local, democratic, congregationalist instead of episcopal in character), of individual asceticism and prudentia transported a strict anti-state program (often reinforced by traumatic experiences of religious persecution) that – in multiple ways – had a retarding effect on welfare state development. This applies for all countries in which reformed Protestantism was influential, either because a significant minority belonged to this denomination, and/ or because reformed Protestantism possessed a formative impact on the culture of these societies due to the first settler cohorts of 'Dissent'-immigrants [...] [ivi: 5-6].

È significativo che Manow comprenda in questo gruppo i casi del Regno Unito, dei Paesi Bassi e della Svizzera ignorando completamente la modellistica quadripartita di Ferrera, nonché le giustificazioni da quest'ultimo formulate per la collocazione peculiare di tali Paesi, anche perché Manow conosce e cita altri articoli del collega torinese. In questa prospettiva, l'universalismo “misto” del *welfare state* britannico viene interpretato piuttosto sbrigativamente dal sociologo tedesco come una sorta di complemento degli schemi assistenziali e previdenziali volontari che erano il cuore della concezione del *welfare* secondo i protestanti non conformisti del XIX e dell'inizio del XX secolo [ivi: 7]. In tali Paesi il *welfare* si sarebbe pertanto sviluppato essenzialmente come una responsabilità delle comunità locali e del Terzo Settore, ossia in primo luogo delle *charities* di ispirazione religiosa, laddove invece «in countries in which a Lutheran state church dominated, in the Scandinavian countries, not much stood in the way of the government taking over responsibility for the welfare of its citizens» [ivi: 8], dal momento che tali Chiese riconobbero la supremazia dello Stato nei rispettivi Paesi senza rivendicare ambiti di autonomia come la Chiesa cattolica, né ritennero in contrasto con

²⁷ Si cita in questa sede l'edizione inglese del 2004 del lavoro di Manow, reperibile su internet, ma l'edizione originale in tedesco

i loro principi un intervento sociale dello Stato attuato dall'alto, tramite organi e strutture centralizzati. Infine, per quanto riguarda i Paesi dell'Europa meridionale, Manow stigmatizza l'eccessiva semplificazione operata da Esping-Andersen nel tratteggiare l'influenza della Chiesa cattolica nello sviluppo dei loro *welfare states*:

The supra-national Catholic Church had been closely attached to the international dynasties ruling absolutist Europe, which automatically brought the church in conflict with the new republican nation state. Therefore it is not surprising that liberal parties in these southern countries introduced the new social programs often against the explicit will of the Catholic Church [...]. In fact, much of the new social legislation quite openly had anti-clerical motives. This already warns against the general assumption that Catholic social doctrine was dominant in the development of the southern or continental welfare state. Where Catholicism played a role, it was a more indirect and partially refracted role. For instance, it was only later that Christian Democratic parties like the Italian Democrazia Cristiana used the welfare state as a clientelist resource in their efforts to mobilize voters [...]. But this was rather a means to become more independent from the official church hierarchy, while the Christian Democratic parties themselves were the rather un-intended outcome of the church's fight against liberalism [...] [ivi: 10].

In conclusione, anche se la sua tesi può essere discutibile, Manow puntualizza molti aspetti rilevanti dell'interazione fra i *welfare states* e le varie Chiese cristiane dell'Europa e del mondo anglosassone che Esping-Andersen aveva effettivamente trascurato di analizzare in dettaglio. Del resto, Manow stesso evita di cadere nello stesso errore, precisando che la più corretta spiegazione dell'evoluzione dei *welfare states* è e deve restare multi-causale: «Of course I do not propose to explain western welfare state development exclusively in religious terms. Important variables like strength of the labor movement, level of industrialization, constitutional features etc. all remain important» [ivi: 10-11].

Dal canto suo Esping-Andersen, nove anni dopo la sua osannata e contestata opera, ha pubblicato una seconda monografia intitolata *The social foundations of postindustrial economies*²⁸, nella quale un capitolo è dedicato al riesame dei criteri di fondo, dei contenuti e della terminologia²⁹ della teoria dei tre regimi alla luce delle critiche ricevute. In questo nuovo lavoro il Terzo Settore trova finalmente una menzione esplicita, ed il suo ruolo nell'ambito dei regimi viene evidenziato [Esping-Andersen 2000: 132, 142], mentre non viene avvertita come necessaria nessuna precisazione sul ruolo peculiare delle religioni protestanti nello sviluppo del *welfare*³⁰. A livello generale, inoltre, il sociologo danese ribatte alle critiche precisando più volte che la tipologia tripartita da lui elaborata nove anni prima, così come ogni tipologia, «è necessariamente statica, nel senso che riflette le condizioni socioeconomiche che prevalgono nel momento in cui viene elaborata – nel caso della mia classificazione, un sistema economico dominato dalla produzione industriale di massa, una struttura di classe che faceva del lavoratore manuale di sesso maschile il cittadino tipo, e una società formata prevalentemente da famiglie stabili e mantenute da un solo lavoratore» [ivi: 129]. Egli dunque è consapevole

è del 2000: entrambe le edizioni sono indicate in bibliografia.

²⁸ Si cita in questa sede l'edizione italiana del 2000 dell'opera, ma l'edizione originale in lingua inglese è del 1999.

²⁹ Egli precisa che con il termine «regime» intende «i modi in cui la produzione di welfare è divisa tra stato, mercato e famiglie», e muta di conseguenza la precedente espressione «regimi di welfare state» nella più onnicomprensiva «regimi di welfare» [Esping-Andersen 2000: 128].

³⁰ In proposito si può concordare con le conclusioni generali di Andrea Bassi, secondo cui le «modalità attraverso cui le confessioni religiose influenzano la definizione e implementazione delle politiche sociali» sono cinque: «a) i principi e le norme (precetti) morali della dottrina religiosa; b) le opere e i servizi, gestiti direttamente da istituzioni religiose; c) i partiti politici di ispirazione religiosa; d) l'opinione pubblica della popolazione (cittadinanza); e) i rapporti tra la chiesa e le istituzioni statali» [Bassi 2012: 18].

dei cambiamenti economici, sociali e demografici che negli anni '90 hanno iniziato a rivoluzionare l'Occidente (ad essi è appunto dedicato il volume) parallelamente ai contemporanei cambiamenti politici, ed inoltre ammette la possibilità (non esplicitamente menzionata nella sua opera precedente) che un Paese possa cambiare regime in forza delle peculiari trasformazioni che lo investono da tutte queste prospettive [ivi: 148]: un esempio perfettamente calzante di passaggio di regime è ad esempio quello del Regno Unito, vicino ai Paesi scandinavi ed al regime socialdemocratico durante i "trenta gloriosi", ma passato al regime liberale fra gli anni Settanta e gli anni Ottanta per via delle politiche sociali dei governi conservatori [ivi: 149].

Ciò nonostante, dopo un attento riesame delle caratteristiche essenziali dei tre regimi³¹ e la loro assunzione come indicatori per un'analisi di tipo statistico, Esping-Andersen giunge alla conclusione che «Non tutti i paesi sono risultati perfettamente adattabili alle definizioni proposte (tra i casi ambigui, i più spesso citati sono Belgio, Francia, Gran Bretagna e Olanda), e tuttavia la tripartizione ne è uscita tutto considerato confermata» [ibidem], mentre le ipotesi sull'esistenza di altri regimi vengono confutate³², in quanto in essi non viene ravvisata nessuna componente veramente peculiare che li differenzi in maniera sostanziale dai tre regimi "classici" [ivi: 154, 157, 160], di cui viene ribadita la sostanziale validità [ivi: 161]. Ciò nonostante, come è già accennato, la tesi della peculiarità dei Paesi mediterranei nel campo del *welfare* ha trovato sempre maggiori sostegni da parte di sociologi italiani e non italiani nel corso degli anni, e merita dunque di essere più attentamente approfondita.

1.3. I *welfare states* mediterranei

Come osservato in precedenza, l'avvio di un filone di ricerca concernente i *welfare states* dei Paesi mediterranei fu stimolato dal disinteresse di Esping-Andersen nei loro confronti, motivabile in base al fatto che nella sua monografia del 1990 egli aveva scelto di concentrarsi sullo studio delle maggiori economie dell'Occidente democratico, fra le quali all'epoca l'unico Paese propriamente mediterraneo era l'Italia. Tuttavia il mutato quadro politico, economico e sociale di Grecia, Portogallo e Spagna, e le evidenti similitudini che collegavano questi Paesi all'Italia, iniziarono ad esercitare un richiamo su alcuni studiosi, spingendoli a riflettere sull'eventualità dell'esistenza di una tipologia di *welfare state* tipicamente mediterranea.

³¹ Si tratta rispettivamente di: residualità della politica sociale e ruolo del mercato nei regimi liberali [ivi: 133-134]; universalismo e ruolo secondario del mercato nel regime socialdemocratico [ivi: 139-140]; corporativismo, settarismo e familismo nel regime conservatore [Esping-Andersen 2000: 144-145].

³² Nove anni fa Miroslav Beblavý ha elaborato una sua classificazione dei regimi di *welfare* vigenti nei Paesi dell'Europa Orientale e balcanica, basata su 5 tipologie: "Invisible", "Liberal light", "Uncertain middle", "Conservative light" e "Nearly conservative" [Beblavý 2008: 17]. È una classificazione interessante e curiosa, poiché di fatto non introduce nessuna tipologia veramente "nuova", ma propriamente delle "sotto-tipologie" di due delle tre tipologie di Esping-Andersen. In tal senso sarebbe utile scoprire eventuali valutazioni di quest'ultimo sulla classificazione di Beblavý.

1.3.1. I primi studi sui welfare states mediterranei

Il primo studioso ad inoltrarsi su questa via fu il tedesco Stephan Leibfried, in un suo contributo del 1992: più precisamente, egli sostenne l'esistenza di un regime di *welfare state* proprio dei paesi del *Latin Rim*, la cui caratteristica essenziale sarebbe l'essere «rudimentary» [Leibfried 1992: 253]. In seguito il già citato sociologo australiano Francis G. Castles dedicò a sua volta al tema due articoli, nel primo sottolineando l'influenza del cattolicesimo [Castles 1994], e nel secondo considerando invece il familismo che permeerebbe in profondità la società di questi Paesi [Castles 1995]. Anche Maurizio Ferrera prese in considerazione la questione, ed in un suo breve ma denso articolo del 1996 analizzò a fondo i casi italiano, greco, spagnolo e portoghese, considerando studi ad essi dedicati e statistiche comparate riferite ai paesi allora facenti parte dell'Unione Europea. Basandosi su queste fonti Ferrera giunse a sua volta a riconoscere l'esistenza di un vero e proprio *cluster* di paesi accomunati da uno specifico regime di *welfare state*, le cui peculiarità sarebbero compendiate essenzialmente in 4 caratteristiche:

Come spiegare la specificità del modello di welfare dell'Europa meridionale? Se l'analisi dei precedenti paragrafi è corretta, l'attenzione esplicativa deve concentrarsi in particolare su quattro caratteristiche: 1) gli squilibri del sistema di garanzia del reddito (eccessi di generosità accompagnati da vistose lacune di protezione); 2) l'abbandono del solco occupazionale e della frammentazione corporativa nel campo della sanità e l'istituzione (per quanto incompleta) di servizi sanitari nazionali basati sul principio della copertura universale e standardizzata; 3) il basso grado di penetrazione statale della sfera del welfare, in senso lato, e la peculiare commistione di attori e strutture pubbliche e private; 4) la persistenza di rapporti clientelari e la formazione – in alcuni casi – di vere e proprie «macchine» istituzionali per la distribuzione particolaristica di sussidi monetari.

Queste quattro caratteristiche non esauriscono di certo il catalogo delle specificità sud-europee. Esse configurano tuttavia un primo, provvisorio insieme di *explananda* fra loro plausibilmente collegati, intorno al quale merita senz'altro avviare una discussione teorica [Ferrera 1996: 89].

A ciò Ferrera aggiunge che l'Italia in questo *cluster* rappresenta comunque un'eccezione, e non certo per motivi commendevoli: ricollegandosi alle valutazioni di Ascoli e Paci, che ancora una volta implicitamente condivide, lo studioso torinese osserva infatti che «Certo in Italia il clientelismo assistenziale ha raggiunto livelli di diffusione e sofisticazione più elevati che negli altri tre paesi. E lo stesso si può dire riguardo alle dimensioni quantitative del fenomeno [...]. Il caso italiano è dunque fuori norma anche all'interno dell'area europeo-meridionale, vuoi per la presenza di alcune ulteriori specificità, vuoi per la sua maggiore “maturazione”, anche solo in termini di età del sistema. Ma l'affinità resta [...]» [ivi: 87]. Quali cause di questo stato di cose Ferrera prende in considerazione non solo «i “classici” fattori di natura socio-economica, politica e culturale [...]» [ivi: 89], come familismo («amorale», osserva citando Banfield³³), forza della Chiesa cattoli-

³³ È infatti appena il caso di menzionare *Le basi morali di una società arretrata* [1958], opera con cui Edward Banfield coniò l'espressione «familismo amorale». Il termine indicava l'eccessivo attaccamento all'interesse immediato del proprio nucleo familiare: Banfield attribuì a tale fattore culturale la mancanza di azione collettiva dei meridionali italiani. Allo stesso modo è appena il caso di menzionare gli studi di David Putnam [1993] e Francis Fukuyama [1995] sul senso civico, che si pongono sostanzialmente sulla scia di Banfield per spiegare l'arretratezza del Meridione. È invece degno di nota un recente articolo di Emanuele Ferragina, *Il fantasma di Banfield*, nel quale l'autore affronta con un'accurata analisi statistica la questione del familismo amorale, sottoponendo così la teoria di Banfield a verifica empirica. I risultati sono interessanti: a livello generale la teoria viene in parte confermata: «Il familismo amorale è, dopo il livello di scolarizzazione, il più importante fattore interpretativo del livello di azione collettiva» [Ferragina 2011: 303]. Tuttavia l'importanza primaria della scolarizzazione sposta la priorità dei fattori sul versante socio-economico, e in merito a ciò Ferragina rileva che mediamente i meridionali italiani sembrano essere meno familisti amorali dei settentrionali, e perfino di altri popoli europei [ivi: 299, 304]. Di conseguenza, la centralità della famiglia nel nostro Meridione sarebbe da spiegare con lo stato di necessità, e non con un *habitus* culturale scevro da condizionamenti socio-economici:

ca, arretratezza economica (con fortissime differenze territoriali), debolezza delle sinistre e solida tradizione corporativa, ma anche e soprattutto fattori squisitamente politico-istituzionali. Uno di essi sarebbe la debolezza dello Stato e delle sue istituzioni, che si manifesta in particolare con «l'assenza di burocrazie "Weberiane" [...]» [ivi: 90], impermeabili alle pressioni delle *élites* locali, spesso rappresentate da partiti politici sin troppo preminenti («un elemento connesso sia alla tradizionale atrofia della società civile in quest'area del continente sia alle specifiche modalità di transizione dall'autoritarismo alla democrazia» [ivi: 91]); un altro fattore politico-istituzionale sarebbe invece «la polarizzazione ideologica ed in particolare la presenza di una sinistra radical-massimalista e internamente divisa» [ibidem].

Le considerazioni di Ferrera sono senz'altro solide e ben circostanziate, ma proprio per questo risulta difficilmente comprensibile il fatto che, nel suddetto articolo o in successivi studi, egli non abbia preso spunto dall'individuazione di tale *cluster* di paesi dal *welfare state* tipicamente mediterraneo per rivedere la sua precedente classificazione del 1993, nella quale l'Italia, come osservato, era collocata insieme ad Irlanda, Olanda e Svizzera. Ciò nondimeno, la nuova configurazione dei *cluster* di paesi elaborata dal sociologo torinese è stata da tempo assunta da Ugo Ascoli, il quale già nello stesso anno 1996 osservò che

Non tutti sono d'accordo su questa tipologia: alcuni, ad esempio, sottolineano come non esistano elementi sufficienti per sostenere la tipicità del modello sud-europeo rispetto a quello che caratterizzerebbe paesi quali la Germania, la Francia, l'Austria o il Belgio (Esping-Andersen, 1995). Noi riteniamo, invece, che in questa fase del dibattito possa essere utile assumere come ipotesi di lavoro l'esistenza di un modello di welfare sud-europeo (Ferrera, 1996), salvo poi riscontrarne l'inconsistenza allorché la ricerca comparata avrà accumulato molti più dati di conoscenza rispetto a oggi³⁴ [Ascoli 1996: 23].

In seguito, nel 1999, insieme ad Emmanuele Pavolini Ascoli ribadì la sua convergenza con Ferrera in merito all'esistenza di uno specifico modello mediterraneo di *welfare mix* accanto ad altri 3 modelli, ossia uno anglosassone, uno scandinavo ed uno europeo continentale, caratterizzati sia da peculiarità (più nel loro passato) sia da somiglianze (più nel loro presente) nell'evoluzione delle rispettive organizzazioni di Terzo Settore operanti nell'ambito socio-assistenziale dall'800 agli anni '90 del XX secolo [Ascoli, Pavolini 1999: 447; Ascoli, Pavolini 2012: 434]. Più precisamente, nei contesti anglosassone e scandinavo l'evoluzione del Terzo Settore era stata caratterizzata dall'imposizione dello Stato sulla Chiesa fin dal tempo della Riforma protestante: le organizzazioni socio-assistenziali di ispirazione religiosa erano state dunque poste nella condizione di dover collaborare con le istituzioni pubbliche in subalternità [Ascoli, Pavolini 1999: 448]; nei Paesi europei continentali come la Germania e l'Olanda, invece, la contrapposizione fra le Chiese e con lo Stato portò ad una «"battaglia culturale" [...] per il predominio o per il mantenimento delle sfere di influenza fra confessioni diverse» [ivi: 450], una battaglia che consolidò il radicamento sociale e la professionalità dei singoli en-

«Nel meridione il nucleo familiare è la sola istituzione che supporta gli individui per l'intero arco della vita, è una forma di solidarietà "obbligata" (*solidarity by default*), lì dove tutto il resto manca» [ivi: 304]. Di conseguenza, la spiegazione che Ferragina propone per l'arretratezza del Mezzogiorno è un *mix* di vari fattori: «L'assenza di azione collettiva tra i meridionali deve essere spiegata rivolgendosi in modo olistico a fattori socio-economici, culturali e storici, partendo dal livello di scolarizzazione e le discriminazioni di genere. Questo risultato rafforza la conclusione che la teoria di Banfield non è applicabile al contesto per la quale fu originariamente messa a punto» [ibidem].

³⁴ In questo articolo Ascoli osserva anche che il sociologo spagnolo Sebastian Sarasa, in un suo studio del 1995, ha sostenuto l'appartenenza della Francia al *cluster* (o modello, o "famiglia") dei *welfare states* mediterranei. Al contrario, Ascoli concorda con Ferrera nel comprendere in tale gruppo soltanto l'Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna [Ascoli 1996: 31].

ti, ed inoltre stimolò la nascita di organizzazioni di secondo livello (dette anche “organizzazioni ombrello”), in grado di svolgere funzioni di rappresentanza e di tutela per molte realtà più piccole e deboli [ivi: 450]; al contrario, «A questi fenomeni di “battaglia culturale” sfuggì in buona parte il mondo mediterraneo, dove durante il ‘900 e fino agli anni ‘60 rimase incontrastato il ruolo delle organizzazioni di terzo settore di stampo cattolico, le quali però, proprio per via di questa scarsa rivalità, non ebbero bisogno di sviluppare forme di integrazione e strutturazione, rimanendo invece “frammentate” sul territorio» [ibidem]. Questo predominio sarebbe stato spezzato soltanto a partire dagli anni ‘60 grazie alla secolarizzazione e allo sviluppo dei movimenti sociali [ivi: 457], nonché grazie ad un connesso cambiamento profondo e radicale (addirittura nella “filosofia” di fondo) del ruolo dello Stato, tendente ad esempio all’universalità anziché alla selettività come in passato [ivi: 459]: ciò avrebbe favorito sia l’aumento numerico delle organizzazioni, sia la loro diversificazione culturale, in quanto «Crebbe fortemente il numero di organizzazioni di terzo settore che operavano con modalità e filosofie nuove in campo socio-assistenziale» [ivi: 461]. Tuttavia, nel corso degli anni ‘80, la prevalente cultura economica e politica neoliberista, portando la classe politica ad orientarsi sia alla privatizzazione di molti servizi socio-assistenziali pubblici, sia alla gestione di molti altri con criteri aziendali (la cosiddetta “aziendalizzazione”) [ivi: 465], avrebbe determinato in tutti i 4 contesti l’instaurazione di un rapporto molto più stretto che in passato fra istituzioni pubbliche e organizzazioni di Terzo Settore, «in parte più conflittuale nei meccanismi di controllo e selezione, più collaborativo in quelli di *policy making*» [ivi: 466]. Tutto ciò avrebbe determinato un inedito avvicinamento fra i Paesi che seguono i 4 modelli di *welfare*, in parte connesso alla formazione del già menzionato “modello sociale europeo”, ma reso più difficoltoso per i Paesi mediterranei dalla già menzionata, storica debolezza ed inefficienza della pubblica amministrazione, incapace di garantire controlli accurati e di sfuggire alle pressioni del notabilato locale e della classe politica:

I processi di privatizzazione che hanno investito nell’ultimo ventennio i *welfare state* dell’area scandinava, così come quelli mediterranei e dell’area anglosassone, hanno indubbiamente ridotto le distanze fra i diversi modelli europei: dalle politiche pensionistiche a quelle sanitarie e socio-assistenziali, il trend di gran lunga prevalente è stato quello della *convergenza*, anche se le differenze e le specificità sono rimaste e rendono affatto ragionevole continuare a parlare di «quattro Europe sociali».

Nell’ambito delle politiche socio-assistenziali le conseguenze della crescente importanza delle organizzazioni di terzo settore appaiono di gran lunga più problematiche nei sistemi di *welfare* sud-europei [...] [ivi: 470].

1.3.2. Il ruolo della famiglia nei welfare states mediterranei

Le suggestioni del lavoro di Ascoli e Pavolini sono state e sono tuttora importanti, toccando tematiche di grande attualità e problematicità in tutti i Paesi europei, ed in particolare in quelli mediterranei. Tuttavia, nel descrivere l’evoluzione del *welfare* di questi ultimi, i due autori non menzionarono una sua componente centrale, anche nello specifico ambito delle attività socio-assistenziali, a cui invece Ferrera aveva accennato nel suo studio. Oltre che al familismo propriamente detto, egli aveva fatto riferimento anche alla peculiarità della “famiglia latina” ed al suo ruolo essenziale nel tenere in piedi un sistema di *welfare* obiettivamente carente: secondo lo studioso torinese infatti essa consiste in «un sistema di relazioni parentali che ancora opera, in

buona misura, come cassa di compensazione sociale, tesa a mediare i difficili rapporti fra mercati del lavoro fortemente segmentati e sistemi istituzionali di protezione del reddito ancor più variegati» [ivi: 77]. Anche il sociologo spagnolo Luis Moreno Fernández, come altri suoi colleghi dei paesi del *Latin Rim*, si confrontò in quegli anni con questo tema e, in un suo articolo intitolato *The Spanish development of Southern welfare*, sottolineò a sua volta il peso della famiglia nel determinare la configurazione dei *welfare states* mediterranei, sia dal punto di vista culturale-valoriale, sia dal punto di vista politico-istituzionale:

As concerns the cultural-axiological dimension of welfare development, a self-perception of differentiated needs and lifestyles is observable (intra-familial pooling of resources, home ownership, heterogeneity of social reproduction), with a compelling household solidarity and a pre-eminence of values of family inclusion and life-cycle redistribution (gift mechanisms, processes of age emancipation, proliferation of family companies and jobs). Moreover, cultural choices and practices have structured their civil societies in a characteristic mode (social networking, patronage, clientelism, group predation).

On analysing politico-institutional development the pivotal role of the family in social protection cannot be over-emphasised. In Southern Europe the welfare state is to a large extent the Mediterranean welfare family. Intra-familial transfers are both material and immaterial. Concerning the latter, the involvement of women to both elderly and children care is crucial. However, the increasing participation of female workers in the labour force, coupled with new burdens for family formation and expansion, raise big questions as whether Mediterranean welfare can survive as we know it at present [Moreno Fernández 1997: 2].

Questa tematica è stata approfonditamente studiata da Manuela Naldini in una sua monografia del 2003, dedicata all'analisi comparata dei *welfare states* italiano e spagnolo da una particolare prospettiva, ossia il ruolo che la famiglia ha avuto ed ha in essi. Un punto centrale della ricerca della studiosa è stato proprio il concetto stesso di "famiglia", che nei due Paesi, i più importanti del gruppo mediterraneo, assume un significato specifico: Naldini infatti distingue 3 modelli di famiglia esistenti nel mondo occidentale, ossia il *male breadwinner model*, tipico dei Paesi con *welfare state* liberale o conservatore, il *dual earner model*, tipico dei Paesi con *welfare state* socialdemocratico, e il *family/kinship solidarity model*, che è stato tradotto come "modello delle solidarietà familiari e parentali" [Naldini 2003: 31]. Quest'ultimo modello è per l'appunto tipico dei Paesi mediterranei, in primis Italia e Spagna, per una serie di fattori sia economico-sociali sia culturali in senso lato: entrambi i Paesi sono stati infatti caratterizzati da una società rurale, da un'economia agricola con sviluppo dell'industria tardivo e non uniforme geograficamente, da una cultura contadina tradizionalista e dall'egemonia fortissima della Chiesa cattolica. Non si è dunque imposto il *male breadwinner model*, intrinsecamente legato ad una società industrializzata ed urbanizzata, quale era quella di Paesi per altri versi diversissimi fra loro, ma sotto questo aspetto simili già alla fine dell'Ottocento, come Gran Bretagna e Germania. In essi il cardine della società era l'operaio qualificato, residente in città, all'occorrenza richiamabile nell'esercito ed a capo di una famiglia nucleare in cui la moglie casalinga si occupava di tutti i lavori attinenti alla cura dei figli (*child care*). La famiglia mediterranea invece è rimasta fondamentale differente fin quasi alla metà del XX secolo in Italia, e fino agli anni '60 in Spagna: essa prevedeva una rete ampia di più nuclei famigliari collaterali, uniti da vincoli di sangue e di solidarietà. Naldini osserva che una siffatta tipologia di famiglia deve essere studiata tenendo conto sia dei rapporti fra i sessi, sia dei rapporti fra i parenti (nel senso più ampio del termine), sia dei rapporti intergenerazionali [ivi: 204-205]. Questa tipologia di famiglia, con la sua rete di solidarietà interna, è stata tradizionalmente la prima fonte di "servizi sociali" e

in entrambi i Paesi è stata considerata anche dalla legislazione (in Italia, ad esempio, dal codice civile Rocco del 1942) quale modello in base a cui codificare il concetto stesso di “famiglia” [ivi: 50, 60-62, 72-73, 78-79, 91-93]. Partendo da queste basi, di per sé comunque peculiari, la vera e propria differenziazione tipologica dei *welfare states* italiano e spagnolo rispetto agli altri del continente europeo si è prodotta durante le due dittature, quella fascista e quella franchista (non a caso molto simili fra loro), per via di una ben precisa politica sociale da esse perseguita, con particolarissime conseguenze rispetto alla famiglia:

A unique characteristic of the Italian and Spanish cases is that state policies ‘stretched’ public support to the male breadwinner beyond the dependent wife and children to include parents, siblings and other relatives. However, it must be kept in mind that this extended concept of family responsibilities corresponded to the persistent notion of legal kin obligations, which dated back to the nineteenth century in Italian and Spanish law.

The experience of fascism is important because it marked a clear shift in state policies towards family responsibilities. For the first time in their histories, Italy and Spain introduced an all-encompassing system of family policy having strong pro-natalist aims. The legal definition of family relations and the traditional family law systems were not changed much [...]. What really changed with the advent of the two dictatorships were the conceptualizations of the family as an institution and the development of family policies. The family was regarded as an institution organically linked to the state, of which it was both an instrument and a constitutive element [ivi: 203-204].

La politica sociale fascista e franchista ha quindi mescolato, nel suo approccio alla famiglia, elementi tradizionali (l’idea stessa di famiglia allargata, a cui sono stati “estesi” provvedimenti che in altri Paesi erano stati pensati per famiglie nucleari) ed elementi innovativi (le politiche nataliste, naturalmente tarate su un tipo di famiglia tradizionale). Ma dopo la caduta delle dittature, in entrambi i Paesi, una serie di fattori ha reso più facile abbandonare questi ultimi, piuttosto che gli elementi tradizionali: le politiche nataliste sono state abolite, mentre la concezione di famiglia allargata è stata faticosamente modificata nel diritto e, a detta di Naldini, ancora non è scomparsa nell’immaginario collettivo. Le responsabilità principali sembrano essere delle forze politiche, per «incapacity and/or unwillingness» [ivi: 211]: in Italia come in Spagna, i partiti di centro-destra non hanno attivato nuove politiche nataliste per non venire accusate di contiguità con i passati regimi, ed anche per vicinanza ideologica alla Chiesa cattolica, da sempre ostile ad un ruolo attivo dello Stato in questi campi, mentre per lo stesso motivo hanno cercato di mantenere in vigore una concezione di famiglia tradizionale. Dal canto loro, i partiti di sinistra non si sono eccessivamente impegnati in questi ambiti sia per sostanziale opportunismo politico, sia perché concentrati su altre questioni sociali; un ragionamento simile può valere anche per i sindacati [ivi: 209-210].

Di conseguenza, le uniche forze che nei due Paesi hanno lottato in maniera veramente incisiva per modificare questo *status quo* sembrano essere stati i movimenti femministi, che però si sono concentrati soprattutto sulla questione basilare dell’emancipazione della donna, ossia dell’eliminazione delle discriminazioni di genere in termini di *diritti individuali*: da ciò è derivata una legislazione che, prima in Italia e poi in Spagna, ha lentamente e soprattutto teoricamente modificato la configurazione della famiglia in termini più egualitari [ivi: 121, 123, 211]. D’altro canto, in nessuno dei due Paesi è stata imboccata una decisa politica sociale che permettesse alle donne di conciliare concretamente questi nuovi diritti ed opportunità con la vita familiare. Naldini fa l’esempio della limitata diffusione degli asili nido pubblici in Italia [ivi: 157-159] e dei *jardinos de infancia* in Spagna [ivi: 166-169], in contrasto con la diffusione di strutture *for profit* o *non profit*, queste

ultime «mostly run by religious organizations» [ivi: 158] in entrambi i Paesi. Ciò si ripercuote direttamente sui tassi di natalità di entrambi i Paesi, che non casualmente sono tra i più bassi d'Europa [ivi: 213]: il che mette in crisi il mercato del lavoro, il sistema fiscale e soprattutto il sistema previdenziale, sempre più squilibrato nella prospettiva futura. Tutto ciò in ultima analisi è dovuto, secondo Naldini, ad una classe politica e ad un'opinione pubblica per buona parte ancora prigioniera di un'idea di famiglia che nei due Paesi di fatto non esiste più, ma che continua ad esercitare suggestioni, prima fra tutte quella secondo cui la cura dei bambini e degli anziani è un compito che deve essere svolto gratis, entro le mura domestiche, dalle donne della famiglia:

Long-lasting ideological divisions and conflict over the family, as well as the reticence to open public debates on family changes and to legally and socially acknowledge new family patterns (cohabiting couples, single-person households, single parents' step-families, and so on), seem to remain unchanged. Any legal change altering the traditional definitions of the family, and any social policy rearranging the current balance of family responsibilities, continue to be perceived as attacks on 'the family'. In Spain and Italy it is the idea of the family, rather than the family/ies that each of us experiences and perceives in daily life, that remains the object of definition and the place that every social and political force wants to defend [ivi: 214].

Nel 2002 Naldini ha inoltre pubblicato un articolo intitolato *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, nel quale espone «riflessioni teoriche» e «informazioni» basate sul lavoro di ricerca condotto durante il dottorato in merito ai casi di Italia e Spagna, ma ampliate con alcune menzioni dei casi greco e portoghese [Naldini 2002: 88, 92, 95]. Le conclusioni ultime di Naldini sono che, nonostante si tratti di un modello di famiglia arcaico, fondato su una società rurale e arretrata e sul dominio della morale pubblica da parte della Chiesa cattolica (o ortodossa, nel caso greco, e che comunque «ha contribuito a ritardare l'affermazione di un modello democratico di famiglia [...]» [ivi: 88]), «oggi, anche alla luce delle più recenti riforme sociali, nei Paesi dell'area mediterranea il modello di protezione sociale basato sulle solidarietà familiari e parentali continua a godere di ottima salute. Almeno così pensano i nostri *policy makers*» [ivi: 97]. Dunque tale modello familiare dimostrerebbe una notevole resilienza, o almeno la dimostrava nel 2002, e in questo articolo, a differenza di quanto sembra potersi cogliere nella sua monografia, Naldini non pare considerare sfavorevolmente un siffatto *status quo*. Vi è anzi un passaggio dell'articolo molto indicativo in proposito, che non compare nella monografia successiva:

Questo ruolo di mediatore di protezione sociale del capofamiglia maschio in vece di coloro che non erano nel mercato del lavoro (ma considerati facenti parte della famiglia del lavoratore) suggerisce anche che forse il welfare state mediterraneo ha percorso una via «alternativa» alla concessione di diritti sociali rispetto al modello *male breadwinner*, producendo, in un certo senso, un modello, se non più «universalista», più inclusivo di molti altri stati sociali nei quali l'ispirazione «lavorista» è stata più forte e senza vie d'uscita come nel caso tedesco³⁵ [ivi: 92].

Tuttavia tre anni dopo Barbara Da Roit e Stefania Sabatinelli hanno evidenziato un fenomeno sociale che sembra contrastare con questa interpretazione: esse infatti hanno riscontrato una forte tendenza del modello

³⁵ A ciò Naldini aggiunge in una nota a piè di pagina che «La “suggestiva” idea di una via alternativa verso l’“universalismo” percorsa dai Paesi appartenenti al modello mediterraneo di welfare state, mi è stata suggerita come commento ai risultati del mio lavoro di ricerca dal Prof. Colin Crouch che ringrazio vivamente» [Naldini 2002: 92 nota 11].

mediterraneo di *welfare* ad orientarsi verso soluzioni di mercato per quanto concerne i servizi di cura rivolti ad anziani non autosufficienti e a bambini piccoli. Per la precisione, si tratterebbe di un mercato deregolamentato e opaco in cui operano enti di privato *for profit* e di Terzo Settore e singoli individui, con scarso impiego di veri e propri volontari e forte impiego di lavoratori precari o irregolari [Da Roit, Sabatinelli 2005: 286-287]. Le evidenze empiriche fornite dalle studiose in effetti riguardano soltanto il caso italiano, «uno dei più deregolati», anche se si sottolinea come la tendenza sia comune a molti Paesi, dal momento che soltanto negli Stati scandinavi la monetizzazione dei lavori di cura è stata compensata da regole e tutele per i *caregiver* informali, nonché da un'espansione dei servizi pubblici, mentre d'altro canto «nella maggior parte dei paesi dell'Europa continentale ed in Gran Bretagna le politiche si sono orientate verso la promozione della cura informale a basso costo» [ivi: 285]. Non vi sarebbe dunque una differenza sostanziale fra gli indirizzi che sono stati seguiti in questo campo dal gruppo di Paesi europeo-continentali e da quelli mediterranei, eccetto appunto la consueta particolarità (in negativo) dell'Italia. Il tema avrebbe forse meritato di essere studiato più a fondo, ad esempio con una comparazione fra tutti e quattro i paesi del *cluster* mediterraneo, e a maggior ragione dovrebbe essere ripreso ora, a oltre due lustri di distanza, verificando gli effetti della crisi su tale processo: è possibile che lo abbia modificato favorendo un aumento di personale italiano a scapito degli stranieri nei vari ambiti del lavoro di cura, o che lo abbia frenato favorendo invece una re-internalizzazione di tale lavoro nel contesto familiare? In ogni caso il giudizio delle autrici verso il modello mediterraneo di *welfare state* sembra essere meno positivo di quello formulato da Naldini nel 2002.

In proposito, nel 2009 Chiara Saraceno ha indicato a sua volta un aspetto fortemente critico della politica sociale dei Paesi mediterranei nel settore dell'assistenza agli anziani fragili, sottolineando come le scelte compiute dalle classi dirigenti di questi Paesi per implementare una siffatta politica non siano neutrali

né rispetto all'adeguatezza delle cure né rispetto al grado di familizzazione della prestazione di cura che incentivano, specie tra i ceti economicamente più modesti. [...] Non sono neutrali neppure rispetto al mercato. Come è stato osservato a proposito dei paesi mediterranei, in particolare Spagna e Italia, la combinazione tra indennità e un mercato del lavoro fatto di immigrati spesso irregolari in assenza di una offerta di servizi adeguata è alla base del fenomeno della esplosione delle badanti [Saraceno 2009: 18].

1.3.3. *L'Italia fra due regimi di welfare*

Anche Sabrina Colombo e Marino Regini, in un loro studio posteriore all'inizio della grande crisi economica, hanno rimarcato la dibattuta attribuzione del regime italiano di *welfare* al modello continentale «conservatore-corporativo» o, in alternativa, a quello mediterraneo [Colombo, Regini 2009: 244-245], senza prendere posizione fra le due opzioni. Essi hanno tuttavia sostenuto l'ipotesi secondo cui l'esistenza di un «modello sociale italiano» sarebbe «un'astrazione e una generalizzazione di talune caratteristiche, che per certi versi risulta molto più forzata che per gli altri paesi europei» [ivi: 237]. In verità, secondo i due studiosi, in Italia coesistono più modelli sociali, determinati dall'esistenza di «tre linee di divisione interna» [ibidem]:

- vi sono le differenze fra aree geografiche, con il Sud caratterizzato da *standard* molto più bassi del Centro e del Nord sia per quanto riguarda il welfare, sia per quanto riguarda il mercato del lavoro e il tasso di povertà;
- vi sono le differenze fra opposti principi a cui si ispirano diversi ambiti del *welfare state* italiano: i sistemi previdenziale e assistenziale sono basati su un criterio particolaristico-occupazionale, mentre i sistemi scolastico e sanitario sono basati su un criterio universalistico;
- vi sono infine le differenze fra soggetti fruitori del welfare, suddivisibili in *insiders*, ossia categorie fin troppo tutelate, e *outsiders*, ossia categorie troppo poco tutelate.

Questo *mix* di differenziazioni interne al modello sociale italiano lo rende «inevitabilmente piuttosto incoerente, ma di per sé non insostenibile», almeno in teoria [ivi: 254]. Ciò che invece lo rende insostenibile da un punto di vista pratico è il modo peculiare in cui tali differenziazioni si sono intersecate, perché «Ciascuna di queste linee di divisione influenza profondamente la percezione di lavoratori e cittadini, inducendoli a criticare aspramente persino quegli aspetti del modello sociale che chiaramente li avvantaggiano e, un po' paradossalmente, a opporre al tempo stesso una resistenza diffusa ai numerosi tentativi di riformarlo» [ivi: 254-255]. Il risultato ultimo è che tali comportamenti, determinati dall'intersecazione peculiare delle tre linee di differenziazione, finiscono per minare alle radici il “modello sociale italiano”, mettendone «fortemente a rischio la legittimazione e l'accettazione sociale» [ivi: 257].

In seguito, in un lavoro del 2012, Ascoli e Pavolini hanno formulato l'interessante e più semplice ipotesi di una descrizione dell'Italia come paese scisso fra due regimi di *welfare* a seconda delle sue aree geografiche:

Complessivamente possiamo descrivere l'Italia come un paese caratterizzato sempre più da due «regimi di welfare». Nel Centro-Nord si è affermato un modello sempre meno dissimile da quello di buona parte dell'Europa continentale come capacità e livello di risposta, grazie ad una rete di servizi di buon livello. La principale differenza rimane la mancanza di un programma di reddito minimo. Al Sud troviamo, invece, un modello che sembra aver radicalizzato i tratti «particolaristico-clientelari» del tradizionale modello italiano: forte ruolo e centralità dei trasferimenti monetari, gestiti talvolta dal Centro come dalle Regioni in modo discrezionale e a fini di consenso politico, scarsa qualità dei servizi universalistici (scuola ed istruzione), quasi totale assenza di quelli sociali, insoddisfacente funzionamento delle politiche attive del lavoro [Ascoli, Pavolini 2012: 454].

Come si può osservare, mentre il Centro-Nord rientra a pieno titolo nel *cluster* dei paesi europei continentali, il Sud (compreso il Lazio, si badi [ivi: 451]) non viene ascritto ad alcun *cluster* particolare, ma piuttosto viene indicato come l'epitome dei tratti più negativi della peculiarità italiana: si potrebbe dunque ritenere che Ascoli abbia riveduto la classificazione del *welfare state* italiano come «particolaristico-clientelare», formulata circa un trentennio prima insieme a Massimo Paci, restringendola al solo Meridione in virtù dei progressi compiuti dalle Regioni del Centro-Nord nella loro gestione dei servizi sociali.

1.3.4. A favore del Mediterranean cluster: Blossfeld, Buchholz, Hofäcker e Bertolini

L'esistenza di un *cluster* di paesi mediterranei uniti da un identico regime di *welfare state* è accettata anche dagli studiosi Hans-Peter Blossfeld, Sandra Buchholz, Dirk Hofäcker e Sonia Bertolini, come risulta da un loro recente lavoro del 2012, significativamente intitolato *Selective flexibilization and deregulation of the labor market. The answer of Continental and Southern Europe*. Il gruppo continentale e quello mediterraneo vengono quindi nettamente divisi, e contrapposti a un gruppo di paesi dal *welfare state* di tipo "liberale" e ad un altro di tipo "socialdemocratico", e per ciascuno di essi vengono considerate, in prospettiva comparata, le risposte date alla globalizzazione e al bisogno di maggiore flessibilità che essa ha comportato nel mercato del lavoro. I paesi europei continentali, esemplificati da Germania ed Olanda, e quelli mediterranei, esemplificati da Italia e Spagna, avrebbero risposto alla globalizzazione mediante una «selective flexibilization» [Blossfeld, Buchholz, Hofäcker, Bertolini 2012: 368]: in sostanza i paesi di entrambi i gruppi avrebbero scaricato la flessibilizzazione sugli *outsiders* (giovani, donne, lavoratori dequalificati), rendendo la loro posizione ancora più precaria, mentre avrebbero invece protetto gli *insiders* (lavoratori maschi di mezza età, soprattutto in settori strategici), mantenendo i loro diritti «almost untouched» [ivi: 369-370]. La differenza fra i due blocchi di paesi sta invece nel sistema di *welfare* che funge da "cuscinetto" per questa flessibilizzazione selettiva, in quanto gli autori concordano con Ferrera su tutte le peculiarità negative dei paesi mediterranei in questo campo: peso eccessivo del carico imposto alla famiglia nel sostegno ai suoi membri a discarico dello Stato e del mercato, sottosviluppo delle strutture pubbliche di *childcare*, carattere particolaristico e clientelare dell'erogazione dei benefici, «especially generous for some strategically important political pressure groups [...]» [ivi: 372], come appunto gli *insiders*, nonché gli impiegati pubblici ed i pensionati. Un'altra differenza significativa è invece il trattamento riservato ai giovani:

However, despite commonalities in the general trend, it needs to be noted that in Southern European countries, the situation of young outsiders is far worse than that of Continental European youth: In Southern Europe, labor market structures are even more rigid, the welfare state is far more fragmented and hardly provides any welfare offers for young adults. In addition to more generous welfare support, the Netherlands and Germany enhance the labor market chances of young labor market outsiders through their vocational training systems. [...] In contrast, in both Italy and Spain young adults instead have to overcome *two* hurdles on their way into the labor market – namely, (1) finding a first job at all and (2) finding a secure job [ivi: 374-375].

Nelle conclusioni finali, la differenza sostanziale fra i due gruppi di paesi viene ribadita, sia pure con alcune attribuzioni di "universalità" che per i paesi continentali non sembrano del tutto confacenti:

The major difference between Central and Southern European countries indeed lies in the way in which the two countries have «cushioned» flexibilization. In Central European countries, largely universal welfare state programs provided some basic support, and especially for youth, employment entry was facilitated through differentiated, standardized education schemes that provided helpful «signals» for both employers and employees. In contrast, welfare policies in Southern European countries have been largely fragmented and often rather residual. Especially for youth, protection from labor market risks has been low. At the same time, weak linkages between education and the labor market hampered smooth entry into employment. In face of these difficulties, responsibility to provide welfare was often transferred from the state to the family as an «explicit "partner"» (Saraceno 2003). However, as record-low fertility levels in Southern European countries indicate, this arrangement increasingly has become overburdened by the task to provide long-term security on a rigid labor market [ivi: 383]

1.3.5. Contro il Mediterranean cluster: Gualmini, Rizza ed Esping-Andersen

D'altro canto vi sono sociologi che sembrano rifiutare l'esistenza di un *cluster* di Paesi mediterranei, preferendo continuare ad annoverare tali paesi nel gruppo continentale, sostanzialmente erede del modello bismarckiano di *welfare state*. È questo il caso, ad esempio, di Elisabetta Gualmini e Roberto Rizza, in un loro lavoro comune del 2011 si sono basati sulla modellistica tripartita di Esping-Andersen (sia pure per svilupparne una critica) ed hanno comparato i casi tedesco e italiano proprio in quanto appartenenti «al medesimo regime di welfare» [Gualmini, Rizza 2011: 197]. Confrontando le riforme attuate dai due Paesi nell'ambito di tre «arene» di *policy* connesse al «paradigma dell'attivazione» (cioè dell'investimento sociale), ossia «la liberalizzazione e de-standardizzazione dei contratti di impiego, la riforma dei servizi di collocamento e la revisione dei sussidi di disoccupazione» [ibidem], i due studiosi hanno riscontrato un'evoluzione della Germania verso una sorta di *welfare mix* che unisce, in misura diversa, elementi di ciascuno dei tre regimi di Esping-Andersen:

le politiche di attivazione adottate in Germania e affiancate, come sottolineato, da interventi volti alla de-regolazione del mercato del lavoro, hanno introdotto nel modello bismarckiano tedesco sia spinte tipiche dei modelli liberali anglosassoni, sia tendenze proprie dei modelli universalistici scandinavi, questi ultimi più orientati ad ottenere risultati in termini di aumentata occupabilità dei soggetti più deboli per mezzo dell'incremento del capitale umano e facendo ricorso ai servizi pubblici per l'impiego. [...].

L'Italia invece, pur condividendo con la Germania un'impronta bismarckiana, sta adottando politiche di attivazione che a nostro avviso acuiscono i lati deboli del suo apparato di welfare, addirittura esasperandoli [ivi: 217-218].

Come si vede, *quartum non datur*, ossia non si prende assolutamente in considerazione l'ipotesi che l'Italia faccia parte di un quarto gruppo di Paesi caratterizzati da un regime di *welfare state* diverso da quello conservatore e bismarckiano. Sembra invece ripresa la vecchia tesi di Ascoli e Paci (adottata da Ferrera) dell'eccezionalità dell'Italia all'interno del gruppo di Paesi capeggiato dalla Germania, per via delle peculiarità particolaristico-clientelari del suo *welfare state*. Ed infatti i due autori precisano cosa intendono quando si riferiscono ai «lati deboli» del *welfare state* italiano: «In sintesi, possiamo affermare che le politiche di attivazione in Italia riproducono le caratteristiche salienti del suo assetto di welfare originario: grande frammentazione degli interventi, differenziazione territoriale, poco orientamento alle esigenze individuali e propensione a soddisfare le richieste delle imprese, tutela debole o assente dei lavoratori temporanei» [ivi: 214]. A corollario di ciò, gli autori sottolineano che l'esasperazione di queste peculiarità negative sta avvenendo tramite la delega ulteriore di compiti assistenziali dallo Stato ad altre istituzioni, *in primis* la «già sovraccariata» famiglia (e anche qui non si considera che per altri studiosi tale tendenza è tipica dei paesi mediterranei), seguita dall'«asfittico» mercato del lavoro, dagli enti bilaterali e dalle Regioni, con un rischio di ulteriore frammentazione delle politiche sociali [ivi: 218].

In ambito internazionale, lo stesso Gøsta Esping-Andersen sembra del resto determinato a non recedere dalle linee essenziali del suo modello. Infatti, in un recente articolo intitolato *Gender Egalitarianism and the Resurgent Family*, il sociologo danese ha esposto la tesi secondo cui la famiglia sta appunto «risorgendo», con matrimoni più numerosi e più saldi e un maggior tasso di natalità, perlomeno nei paesi che possono van-

tare un *welfare state* migliore, in grado di promuovere l'uguaglianza effettiva tra i generi e dunque la conciliazione fra lavoro e famiglia (argomento già contemplato, come visto, nel lavoro del 2005), e nei quali la società ha complessivamente metabolizzato ed accettato l'emancipazione femminile, vista ora come la norma [Esping-Andersen 2014: 128, 131]. Per la precisione, questo sarebbe il caso dei paesi scandinavi, mentre l'Europa continentale, senza distinzione fra paesi mediterranei e paesi transalpini, sarebbe caratterizzata dalla permanenza di una morale tradizionale che si traduce nella discriminazione delle donne, a sua volta causa di minore natalità. Tale dato di fatto, secondo il sociologo danese, verrebbe confermato dai più vari metodi di analisi statistica: «A hallmark of these different approaches is how they yield rather similar cross-nation profiles. Scandinavia, no doubt, is a vanguard of gender egalitarian norms; Germany, and especially Italy, continue to exhibit a pattern that is quite dominated by traditional family norms. [...] more gender inequalities implies fewer births over the period» [ivi: 139]. La comunanza di fondo di paesi mediterranei e teutonici nei valori dominanti, e nei loro risultati ultimi sul piano sociale e demografico, viene ribadita nel paragrafo conclusivo, laddove si preconizza una possibile «resurgence of family as the revolution of women's roles moves from its infancy into maturity. It is this revolution which is key to the entire dynamics. Where the revolution is incomplete or stalled this is also where we witness prolonged and apparently chronic low fertility – as for many decades now in Germany, Italy, or Spain» [ivi: 141].

In conclusione, i sociologi del *welfare* hanno ormai ampiamente (anche se non totalmente) accolto come valida la concezione dell'esistenza di una tipologia di *welfare state* peculiare ai quattro Paesi mediterranei, fra i quali l'Italia; esiste altresì un consenso diffuso, forse anche più ampio, sul fatto che l'Italia sia un caso speciale, tanto all'interno del *Mediterranean cluster* quanto all'interno dei Paesi del più ampio gruppo continentale. In ogni caso le peculiarità dell'Italia sarebbero sempre e comunque tutt'altro che positive: l'eccessiva tutela di alcune categorie di cittadini titolari di occupazioni più importanti (gli *insiders*) e la speculare forte discriminazione di altre categorie (gli *outsiders*: giovani, precari, donne), tanto in sede assistenziale quanto in sede previdenziale; un sistema sanitario formalmente universalistico, almeno dagli anni '70, ma di fatto disfunzionale ed inefficiente, ed insidiato dalle commistioni con il settore privato; la corruzione della classe politica e la sua influenza negativa sugli apparati burocratico-amministrativi, tanto a livello locale quanto a livello nazionale; la persistente latitanza dello Stato nei settori della cura dell'infanzia e della conciliazione fra lavoro e famiglia, con il conseguente scarico di queste necessità sulla famiglia stessa, e in particolare sulle donne, molto più svantaggiate rispetto alle donne degli altri Paesi, e con la conseguenza ulteriore di una bassissima natalità.

1.4. Conclusioni

In questo primo capitolo è stato ripercorso il lavoro dei sociologi del *welfare* che hanno elaborato modelli, classificazioni e tipologie atti ad analizzare e a spiegare in chiave comparativa i *welfare states* dei Paesi più sviluppati: si sono dunque osservati raggruppamenti di Paesi dal *welfare state* residuale, edificato secondo i dettami del pensiero liberista e neoliberista; altri Paesi dal *welfare state* socialista o comunista, edificato invece secondo i dettami del marxismo ortodosso; Paesi dal *welfare state* socialdemocratico, di fatto localizzati quasi esclusivamente nella penisola scandinava, con una prolungata permanenza del Regno Unito nel gruppo; paesi dal *welfare state* costruito in chiave conservatrice, con una miscela di familismo, corporativismo, sussidiarietà e statalismo “di destra” differente da caso a caso; Paesi, infine, che hanno la “mediterraneità” come caratteristica essenziale del loro *welfare state*, anche se tale categoria non è da tutti accettata. Lo scopo di tale rassegna consisteva nel determinare quale fosse la collocazione dell’Italia secondo il giudizio della comunità dei sociologi del *welfare*, e il risultato emerso è stato che tale comunità è fondamentalmente divisa al suo interno su tale collocazione. Secondo alcuni studiosi italiani il *welfare state* italiano ha carattere essenzialmente universalistico, in particolare per quanto concerne i settori dell’istruzione e della sanità, ed è quindi relativamente vicino ai Paesi scandinavi. Secondo altri, italiani e non, il *welfare state* italiano rientra a pieno titolo nel gruppo dei Paesi continentali ed ha un impianto conservatore, in ultima analisi derivato dalla Germania, anche se ha alcune peculiarità negative (compendiate nel particolarismo clientelare) che lo rendono un *unicum* in questo consesso. Infine, secondo un terzo gruppo di studiosi, anch’essi italiani e non, il *welfare state* italiano sarebbe parte integrante di un *cluster* di Paesi mediterranei, del quale una caratteristica peculiare sarebbe proprio il particolarismo clientelare, anche se l’Italia è afflitta da tale disfunzione in maniera incomparabilmente maggiore rispetto a Grecia, Portogallo e Spagna.

Si è osservato altresì che progressivamente è stato constatato e analizzato il ruolo della religione nel determinare le vicende e la configurazione dei vari *welfare states*. Gli studiosi peraltro hanno riconosciuto e studiato con maggior cura il ruolo specifico del cattolicesimo rispetto al protestantesimo, e nella fattispecie alle diverse confessioni protestanti, sulle quali solo in anni recenti si è fatta maggiore luce. Ad ogni modo, tale ritardo non concerne l’Italia, perché è un fatto incontestato che l’unica religione che ha influito nello sviluppo del suo *welfare state* è la religione cattolica.

Si è infine notato che solo sporadicamente è stata presa in considerazione l’interazione del Terzo Settore con i vari *welfare states*, e più in generale il suo ruolo nei sistemi di *welfare* dei vari Paesi. Oggetto primario degli studi è risultato sempre lo Stato, seguito dal mercato e dalla famiglia, il cui peso nel *welfare* è stato attentamente considerato solo in anni recenti.

Tutto ciò ha notevole rilevanza per lo studio sociologico della Croce Rossa Italiana perché, come si è accennato nell’Introduzione e come si avrà modo di dimostrare nei prossimi capitoli, l’Associazione è stata ed è tuttora parte integrante del sistema di *welfare* italiano, e per un periodo lunghissimo della sua storia, terminato appena pochi anni fa, è stata a pieno titolo, di diritto e di fatto, una vera e propria componente del *welfare state* del nostro Paese. Per comprendere la sua evoluzione, la sua condizione attuale e le sue prospettive

future è dunque necessario comprendere la natura e le peculiarità di tale *welfare state*, così come occorre comprendere la realtà del Terzo Settore, di cui la Croce Rossa fa parte in molti Paesi, ed ora anche in Italia. Prima è tuttavia necessario considerare i più recenti sviluppi della politica sociale perseguita dai Paesi dell'Occidente, e altresì della riflessione sociologica sul *welfare*, poiché anche questi sviluppi, come si dimostrerà, hanno avuto e stanno avendo ripercussioni sulle scelte strategiche compiute dalla Croce Rossa in generale e dalla CRI in particolare.

2. Il modello sociale europeo e il paradigma dell'investimento sociale

Nel corso degli anni '90 del XX secolo, accanto al dibattito sulla modellizzazione proposta da Esping-Andersen, in seno alla comunità accademica iniziò a delinearsi lo sviluppo di due concetti nuovi, profondamente collegati fra loro e ai contemporanei processi politici che stavano avendo luogo in Europa, ossia l'integrazione fra i singoli Paesi ed il rigetto delle politiche neoliberiste degli anni '80: i concetti di "modello sociale europeo", o "modello europeo di welfare", e di "investimento sociale". Illustrare lo sviluppo del dibattito sociologico in merito alla loro definizione ed ai loro contenuti è dunque fondamentale per comprendere l'evoluzione della sociologia del *welfare*, e altresì l'evoluzione più recente delle politiche sociali e dei sistemi di *welfare* in Europa.

2.1. Il modello sociale europeo

Una delle prime riflessioni sul concetto di "modello sociale europeo" fu sviluppata da Wolfgang Streeck nel 2000, in un lavoro significativamente intitolato *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*. Si trattava di una concezione ancora prudente, ipotetica e critica, aliena da facili certezze e da ottimismo europeistici. Streeck infatti, riflettendo sulle dinamiche di politica economica e sociale degli Stati dell'Unione Europea degli anni '90, affermava fin dall'*incipit* del suo articolo che «Le principali caratteristiche di quello che sarà il modello sociale dell'Europa unita risultano essere oggi meno chiare di quanto lo fossero dieci o venti anni fa» [Streeck 2000: 3], e proseguiva rilevando che l'integrazione europea non aveva, e non avrebbe cancellato per molto tempo in futuro, il ruolo cruciale dei singoli Stati «in particolare modo per quanto riguarda i temi, dell'eguaglianza, della giustizia e della sicurezza sociale» [ibidem], anche in considerazione del fatto che il contesto economico mondiale era e sarebbe stato caratterizzato da una sempre maggiore competitività [ivi: 4], e che dal canto suo l'Unione Europea, in materia di politica sociale, stava seguendo un approccio definito dallo stesso Streeck «Neo-Volontarismo», in base al quale «le direttive relative alla politica sociale lasciano ai singoli stati membri un ampio margine discrezionale per la loro implementazione, con l'Unione che si limita ad emanare delle raccomandazioni che non hanno un carattere legalmente vincolante» [ivi: 10]. Quella che Streeck identificava era dunque «una tendenza realmente esistente» [ivi: 13], comune agli stati membri della UE, e di cui egli tentava di identificare «i principali contorni», ossia i tratti salienti, precisando che tale modello non corrispondeva al suo ideale di ordine sociale, e altresì sottolineando l'impossibilità di asserire con certezza che la sua realizzazione non avrebbe avuto luogo in maniera non conflittuale [ibidem].

I tratti salienti del modello sociale europeo identificati da Streeck erano dunque una decina, qui riportati sinteticamente:

1. una politica del lavoro e sociale all'insegna dell'«egualitarismo dal lato dell'offerta», nel quale le risorse pubbliche sarebbero state indirizzate a migliorare e a rendere *ugualmente concorrenziali* sul mercato i singoli individui e la loro *capacità* di competere, piuttosto che essere volte a proteggerli dagli effetti del mercato» [ivi: 14] (Streeck allude qui al paradigma dell'investimento sociale, come si avrà modo di osservare nel successivo paragrafo);
2. la parallela tendenza «sia alla *razionalizzazione dei servizi pubblici* sia ad un incremento degli *oneri di partecipazione* di tutti i tipi [...]» [ivi: 15];
3. una strategia di politica economica (e particolarmente industriale) dei vari governi consistente nello spingere «le proprie comunità a specializzarsi in *determinate nicchie* [...]» del mercato, ossia naturalmente quelle in cui detengono già una posizione di forza [ivi: 15];
4. «*L'adattamento delle regole* [...]» dei regimi sociali nella maniera più favorevole alle necessità dell'«infrastruttura economica», con la connessa eliminazione degli assetti istituzionali troppo rigidi, ossia limitanti e nocivi all'efficienza e alla produttività dell'economia [ivi: 16];
5. «un'interessante *nuova configurazione tra settori industriali e regolazione politica territoriale* [...]» [ivi: 16-17], ossia una politica più attenta agli interessi economici dei singoli territori, qualora questi siano caratterizzati da una produzione industriale particolarmente rilevante e da tutelare, come nel caso dei «distretti industriali»;
6. come conseguenza dei precedenti fattori, un prevedibile aumento della diversità fra gli Stati in opposizione alla «convergenza internazionale», ossia una sorta di «*esternalizzazione della eterogeneità* [...]», cui fa da contraltare l'aumento della coesione interna alle singole comunità territoriali e produttive degli Stati [ivi: 17];
7. l'acquisizione di una posizione di vantaggio da parte dei Paesi piccoli, in base alla loro maggiore omogeneità etnica e culturale, spesso congiunta ad una forte specializzazione economica [ivi: 18];
8. le speculari maggiori difficoltà dei Paesi più grandi ed eterogenei, i quali potrebbero rispondere ad esse attuando un maggiore decentramento, che «può dunque essere un modo di ri-territorializzare la *governance* economica all'interno di un'economia internazionale ormai senza confini [...]» [ivi: 19];
9. una conseguente acutizzazione del dibattito «relativo ai *doveri delle aree federali, o delle regioni, nei confronti del livello nazionale*, e cioè ai doveri che hanno le regioni ricche rispetto a quelle povere» [ivi: 19];
10. la maggiore dipendenza del benessere, su scala sia nazionale sia regionale, dalle conseguenze del libero commercio globale, con tutte le opportunità ed i rischi connessi [ivi: 20-21].

Come si può osservare, ciò che Streeck ipotizzava (senza necessariamente giudicarlo auspicabile) quale modello sociale europeo del XXI secolo era dunque un modello di politica sociale subordinata agli interessi della politica economica e dell'economia propriamente detta, «o meglio di *economia come politica sociale*» [ivi: 15], in cui si stava operando, e si sarebbe ancor più in futuro operata «una *ricostruzione produttivista della solidarietà* all'interno delle comunità nazionali e subnazionali [...]» [ivi: 21], tendente a rendere gli in-

dividui, le comunità e gli Stati stessi sempre più competitivi e “spendibili” sul mercato globale per accrescere la ricchezza prodotta entro i confini nazionali, mentre la redistribuzione passava decisamente in secondo piano rispetto al passato.

Una concezione diversa del modello sociale europeo, decisamente meno “economicista” e “produttivista”, venne espressa due anni dopo da Anton Hemerijck, celebre per essere stato fra gli “inventori” del paradigma dell’investimento sociale, come si vedrà nel prossimo paragrafo. Il sociologo olandese di fatto usava il termine “modello sociale europeo” come sinonimo di “stato sociale europeo”, e la sua opinione in proposito era che esso fosse costituito da alcuni tratti fondamentali comuni, pur nelle differenze fra i singoli Stati («In tutti i paesi europei lo stato sociale è caratterizzato da tre elementi peculiari» [Hemerijck 2002: 191]):

1. «Sotto il profilo normativo sussiste un impegno comune alla realizzazione della giustizia sociale» [ibidem];
2. «Sul piano cognitivo, il modello sociale europeo si fonda sul riconoscimento che la giustizia sociale può contribuire all’efficienza economica e al progresso» [ivi: 192];
3. sul piano istituzionale, infine, il modello sociale europeo è caratterizzato da una linea di condotta che predilige il negoziato, «il dialogo tra governo e parti sociali, caratterizzato dalla “fiducia” quale elemento costitutivo [...]» [ibidem].

D’altro canto il sociologo olandese era consapevole del fatto che «Con quindici differenti sistemi di *welfare*, e senza dimenticare il possibile allargamento ai dieci paesi candidati, non esiste ovviamente un solo e unico “modello sociale europeo”, su cui gli stati membri possano eventualmente convergere nei prossimi decenni [...]. È chiaro che il problema non è tanto la subordinazione della politica interna alle direttive europee, quanto piuttosto l’apprendimento e il coordinamento congiunto delle politiche» [ivi: 225]. Secondo Hemerijck, l’ apprendimento ed il coordinamento congiunto stavano effettivamente avendo luogo negli anni ’90 e all’inizio del XXI secolo, e ciò nel rispetto del modello sociale europeo, «tanto dibattuto quanto indefinito [...]» [ivi: 225] ma da intendersi, secondo l’accezione dello stesso Hemerijck, come l’insieme dei tre valori indicati. Egli si mostrava quindi ottimista sulla concreta possibilità, per gli Stati europei, di adeguare i loro sistemi di *welfare* alle sfide del XXI secolo senza aderire alle ricette neoliberiste, attuate con riforme drastiche e dirompenti. I numerosi casi esposti con dovizia di particolari nel suo studio miravano appunto a illustrare il metodo peculiare seguito dai governi europei per raggiungere questo scopo. Tale metodo veniva definito da Hemerijck «innovazione politica limitata»:

Molti dei mutamenti politici analizzati in questo saggio sono descritti al meglio come esempi di innovazione politica limitata, riforme orientate a conciliare l’evoluzione dei bisogni sociali e le condizioni economiche esterne, in linea con le premesse fondamentali del modello sociale europeo, dando voce ai valori della solidarietà, agli orientamenti cognitivi della politica sociale vista come un vincolo benefico e alla preferenza istituzionale di risoluzione congiunta dei problemi mediante la riflessione e il negoziato [ivi: 227].

Secondo Hemerijck dunque nel 2002 esistevano tutti i presupposti perché i *welfare states* europei riuscissero a coniugare efficienza ed equità, rinnovamento in base alle nuove sfide e tradizionale adesione al valore-cardine della giustizia sociale, il tutto mantenendo le proprie peculiarità nazionali³⁶, ma seguendo al tempo stesso la guida lungimirante dell'Unione Europea. Quest'ultima infatti, nel corso degli anni '90, attraverso le tappe del trattato di Maastricht (1992), del trattato di Amsterdam (1997), del *summit* di Lisbona (2000) e della Strategia europea per l'occupazione, era giunta a definire un metodo di programmazione di politica sociale in grado di conciliare flessibilità ed incisività: l'*Open Method of Coordination*³⁷. Pur viziato da punti deboli (la dipendenza dall'autonoma scelta dei politici nazionali, l'assenza di sanzioni [ivi: 227]), tale metodo era, per Hemerijck, la strada giusta e più funzionale per realizzare «il passaggio verso forme di “solidarietà competitiva”, per usare un termine di Wolfgang Streeck [come osservato], con l'occupazione retribuita quale fonte cruciale di integrazione e cittadinanza sociale, e con un forte accento sulle politiche di attivazione dal lato dell'offerta» [ivi: 228], ma garantendo al tempo stesso una misura di giustizia in favore delle categorie sociali più deboli.

Diversi anni dopo, in un contesto influenzato da molti altri articoli scientifici nei quali il concetto di “modello sociale europeo” era stato usato, gli studiosi Sabrina Colombo e Marino Regini ne hanno fornito una loro definizione, più semplice e chiara rispetto a quella di Hemerijck, ma ad essa molto vicina dal punto di vista sostanziale. Mi riferisco al lavoro dei due studiosi citato nel capitolo precedente, pubblicato nel 2009³⁸ a crisi economica già in corso ed eminentemente dedicato al modello di *welfare* esistente in Italia, come già osservato. Tuttavia, per meglio contestualizzare le loro riflessioni, Colombo e Regini sviluppavano una riflessione introduttiva sul contesto europeo, e quindi sul modello sociale del continente, rilevando anzitutto che tale concetto, pur essendo stato più volte menzionato da politici e accademici, «è sempre rimasto piuttosto vago. È servito più come orientamento normativo che come strumento analitico da specificare empiricamente: una coperta stretta tirata in molte direzioni, per coprire letti spesso diversi fra loro» [Colombo, Regini 2009: 236]. Successivamente i due studiosi ravvisavano la necessità di chiarirne i «tratti costitutivi essenziali», ed osservavano che «In termini generali, solitamente ci si riferisce a una specifica configurazione di politiche sociali, del lavoro e delle relazioni industriali, che presuppone a sua volta una specifica configurazione degli attori rilevanti per queste politiche e dei rapporti fra loro» [ibidem]. Dopo aver elaborato una tale definizione di massima, Colombo e Regini scendevano nello specifico precisando quattro tratti costitutivi della seconda configurazione, a loro giudizio i più rilevanti e pertinenti rispetto alle tematiche trattate nel loro articolo:

³⁶ Hemerijck nel suo lavoro afferma che in Europa sussistono tre regimi di *welfare*, «ognuno basato su un profilo piuttosto preciso e con attributi istituzionali specifici, fondati su aspirazioni nazionali consolidate all'eguaglianza, alla giustizia sociale e alla solidarietà [...]» [Hemerijck 2002: 196]: il modello scandinavo, il modello anglosassone e il modello continentale, quest'ultimo contraddistinto fra l'altro «da livelli molto modesti dei servizi sociali pubblici, al di là di sanità e istruzione, e spesso un notevole affidamento al “terzo settore” e alle prestazioni private» [ivi: 197].

³⁷ «Si tratta di una procedura per la quale gli attori politici nazionali rispettano le differenze tra gli stati accettando allo stesso tempo linee-guida concordate di comune intesa e prendendo spunto dalle *best practices* applicate in paesi diversi dal proprio. L'obiettivo non è di per sé il raggiungimento di politiche comuni, bensì piuttosto la condivisione di esperienze e prassi politiche» [ivi: 225].

³⁸ In quello stesso anno Regini ha espresso i medesimi concetti in un contributo intitolato “Ascesa e declino del modello sociale europeo”, pubblicato nel volume miscelaneo *Processi e trasformazioni sociali* curato da Loredana Sciolla [2009].

- a) un regime di protezione sociale sostenuto da livelli relativamente generosi di spesa pubblica e caratterizzato da servizi sociali e da prestazioni di welfare non puramente «residuali», cioè non rivolte esclusivamente alle fasce più deboli della popolazione;
- b) un tipo di regolazione del mercato del lavoro che cerca di contemperare l'esigenza di flessibilità da parte delle imprese con istituti di garanzia del lavoro o del reddito di varia natura, ma comunque sempre presenti;
- c) un sistema di relazioni industriali istituzionalizzato, che si basa su associazioni di rappresentanza degli interessi tendenzialmente inclusive e riconosciute, nonché su una contrattazione collettiva coordinata quale metodo di regolazione congiunta del lavoro;
- d) uno stile di formazione delle principali politiche economiche e sociali che utilizza una qualche forma di consultazione o coinvolgimento, quantomeno informale, di queste associazioni di rappresentanza degli interessi da parte dei governi [ivi: 236-237].

Come si può osservare, sono molte le analogie fra questi tratti costitutivi del modello sociale europeo ed i tre valori di fondo nei quali esso si articola secondo Hemerijck: il punto a) è la traduzione sul piano concreto della componente normativa indicata dal sociologo olandese, ossia l'impegno alla realizzazione della giustizia sociale; il punto b) corrisponde a grandi linee alla componente cognitiva, ossia al valore positivo della giustizia sociale in funzione dell'efficienza economica; i punti c) e d) infine corrispondono perfettamente alla componente istituzionale, ossia al ruolo centrale del negoziato, del dialogo, nei rapporti fra governo e parti sociali. Quest'ultimo aspetto costituisce un elemento di oggettiva, grande vicinanza fra Colombo, Regini ed Hemerijck, tanto più che lo stesso Regini, in un successivo studio del 2012 dedicato alla politica del lavoro su scala internazionale, ha parlato esplicitamente di un modello di regolazione del lavoro squisitamente europeo, nettamente contrapposto a quello americano:

La soluzione prevalente in Europa è stata quella che, a partire da Dahrendorf (1959), è stata definita della «istituzionalizzazione del conflitto di classe». Questa soluzione, pienamente congruente con altri ingredienti fondamentali del «modello sociale europeo», quali un regime di welfare generoso e tendenzialmente universalistico, si è basata su istituzioni delle relazioni industriali capaci di depotenziare il conflitto distributivo, convogliandolo in un'azione collettiva regolata che produce esiti negoziali controllati [Regini 2012: 78].

Uno Stato solido, che mette la sua forza al servizio dell'ideale della giustizia sociale, in base alla convinzione diffusa secondo cui ciò non ostacola l'efficienza economica, ma anzi la promuove; uno Stato che cerca di realizzare questo ideale (o quanto meno di avvicinarsi ad esso il più possibile) tramite una politica sociale ed economica caratterizzata dal dialogo con le parti sociali: questa sembra essere in ultima analisi l'essenza del modello sociale europeo per molti sociologi. Fra di essi è forse possibile annoverare anche Marco Ricceri, che in un articolo del 2012 ha offerto una sua definizione³⁹, anch'essa chiara e semplice, del concetto di «modello sociale europeo», molto vicina a quelle di Hemerijck e di Colombo e Regini, in quanto ancora una

³⁹ In quello stesso anno anche Ugo Ascoli ed Emanuele Pavolini si sono pronunciati sul modello sociale europeo, senza tuttavia fornire una propria definizione, ma collegandolo al paradigma dell'investimento sociale e ad altri due concetti che hanno segnato l'evoluzione del welfare negli ultimi 20 anni in Europa: il *retrenchment*, ossia una politica fatta di interventi tesi a far diminuire la copertura pubblica della spesa sociale, e la «ricalibratura», ossia «quei cambiamenti che hanno tentato di trasformare e di adattare il welfare alle mutate esigenze degli individui e delle famiglie, così come dell'economia post-fordista europea [...]». All'interno di questa riflessione sulla ricalibratura ha preso forma l'idea di un welfare come forma di «investimento sociale» [...]» [Ascoli, Pavolini 2012: 435]. Dal momento che, per vari motivi attinenti alle modalità di attuazione delle politiche sociali, *retrenchment* e ricalibratura sono difficilmente distinguibili nella concreta attuazione delle politiche sociali, Ascoli e Pavolini rilevano che è difficile interpretare in maniera univoca i contenuti esatti del modello sociale europeo: «Dalla difficoltà di distinguere il *retrenchment* dalla ricalibratura deriva anche la varietà di interpretazioni in merito alla direzione presa dal modello sociale europeo: da quelle più pessimiste che parlano di privatizzazione strisciante (ad esempio Streeck e Thelen 2005) a quelle in parte più ottimiste, che vedono spazi di potenziale innovazione e miglioramento nei mutamenti in corso (ad esempio Hemerijck 2012)» [ivi: 436].

volta il principio della concertazione, della collaborazione, della ricerca dell'accordo fra i vari gruppi sociali e portatori di interessi o *stakeholders*, sembra esserne un elemento costitutivo primario:

Il modello sociale europeo può essere dunque definito come un vero e proprio modello di sviluppo, quasi un sistema di sistemi che unifica in un comune sentire e orientamento le diverse esperienze nazionali. Esso può essere interpretato con criteri diversi che fanno riferimento, per esempio: al patrimonio di *valori comuni*; all'insieme di *istituzioni, norme e regole* che governano le politiche sociali; alle *idee orientative e progetti attuativi* finalizzati alla modernizzazione dei sistemi di welfare. In ogni caso, il modello sociale europeo, si caratterizza per la presenza in ogni stato europeo membro della UE: a) di una forte entità statale democratica attiva nella promozione di politiche di sviluppo, secondo il principio della sostenibilità economica, sociale, ambientale; b) del rispetto dell'autonomia della società civile e nella collaborazione con le sue strutture organizzate, secondo il principio della sussidiarietà; c) di un forte impegno di spesa pubblica come quota parte della ricchezza nazionale destinata alla promozione sociale (una media europea mantenuta costante al 27% del PIL, anche nei periodi di forte crisi, come l'attuale) [Ricceri 2012: 25].

Se dunque Streeck, Hemerijck, Colombo e Regini si soffermavano particolarmente sulla politica economica, e parlavano di «parti sociali» alludendo presumibilmente in prima istanza ai sindacati, Ricceri parla invece di «società civile» in senso più ampio, alludendo anche al Terzo Settore, ed accostando esplicitamente il concetto già considerato di “sussidiarietà” al concetto di modello sociale europeo. Secondo Ricceri infatti le Chiese e le confessioni religiose, in particolare la Chiesa cattolica, hanno giocato e stanno tuttora giocando un ruolo di primo piano nel promuovere e consolidare tale modello in molte maniere. Anzitutto esse hanno fornito un «sostegno convinto e fattivo al processo di integrazione sulla base del convincimento che la costruzione di una “casa comune europea” fosse la via più idonea per perseguire il “bene comune” del continente e, come ultimo termine, il “bene del cittadino europeo”» [ivi: 25-26]. In secondo luogo, le Chiese nella storia hanno garantito un apporto alla definizione dei principi costitutivi dell'Unione, in particolare il suddetto principio di sussidiarietà (menzionato nell'articolo 5 del trattato di Lisbona): uno dei canali di propagazione di questo principio sarebbe consistito, secondo Ricceri, nelle encicliche papali dedicate alla “questione sociale” a partire dalla fine del XIX secolo, che avrebbero esercitato un influsso rilevante su una parte della classe politica europea, unitamente alle iniziative promosse dalle varie Chiese nazionali in conformità ad esse [ivi: 27-28]. In terzo luogo le Chiese avrebbero costantemente promosso un modello di sviluppo sociale ed economico fondato sui principi etici cristiani, concretizzatosi in particolare nel sostegno alla crescita del Terzo Settore: «Quanto alle realizzazioni concrete, non vi è dubbio che il grande sviluppo della cosiddetta *economia del terzo settore*, dell'economia non-profit, sempre più diffusa in tutta Europa, debba non poco al continuo impulso delle Chiese cristiane» [ivi: 31]. In merito a quest'ultimo aspetto, Ricceri sottolinea in particolare il contributo del Terzo Settore di ispirazione religiosa al sistema di *welfare* europeo, in base appunto al principio di sussidiarietà:

A causa della difficoltà della crisi, che obbliga tutti i paesi europei ad affrontare profonde riforme del sistema di welfare, molti servizi, per esempio nel settore sanitario, in base al principio della sussidiarietà, potrebbero essere forniti da organizzazioni della società civile, incluse quelle del volontariato, a costi inferiori. È questo un grande ambito di azione delle associazioni cristiane che si collega, appunto secondo la sussidiarietà, a una diversa impostazione dell'interventismo dello Stato nei servizi sociali [ivi: 31-32].

Nel prossimo capitolo il Terzo Settore ed il suo contributo al *welfare* verranno considerati più analiticamente, e si avrà modo di osservare come talune organizzazioni di ispirazione religiosa svolgano un ruolo analogo e concorrenziale a quello della Croce Rossa in molti Paesi. Prima di compiere un tale passo, tuttavia, è opportuno esplorare più approfonditamente un secondo concetto, fortemente connesso al modello sociale europeo e ricco di implicazioni concrete per il ruolo del Terzo Settore nella politica sociale: il paradigma dell'“investimento sociale”.

2.2. Il paradigma dell'investimento sociale

Come anticipato, nel corso degli anni '90 ebbero inizio l'elaborazione e la diffusione di un nuovo paradigma nell'ambito della sociologia del *welfare*: l'*investimento sociale*. Tale processo era collegato ad un più ampio movimento di reazione al paradigma neoliberista, che come è noto aveva fortemente influenzato sia le politiche economiche e sociali (non in tutti i Paesi) sia il dibattito accademico del mondo occidentale nel corso degli anni '80. Come osserva Maurizio Ferrera, il punto di svolta è da situare all'inizio degli anni '90, quando «il clima ideologico iniziò lentamente a cambiare [...]» [Ferrera 2013: 7], sia in seno alla classe politica occidentale, ed europea in particolare (ivi comprese le istituzioni comunitarie) [ivi: 13-14, 16-17], sia in seno agli ambienti accademici, in particolare anglo-americani [14-15]:

Pur accettando la sfida della modernizzazione, nel quadro di tali prospettive la riforma del welfare non doveva essere unicamente ispirata ai criteri dell'efficienza e del contenimento dei costi, ma anche a quelli dell'equità (compresa quella fra i generi), dell'inclusione, della coesione sociale. L'emergere di questo nuovo discorso non fu solo una reazione congiunturale all'egemonia neoliberista, bensì il frutto di una graduale e laboriosa rielaborazione di altre tradizioni ideologiche europee (come la socialdemocrazia, il liberalismo democratico e sociale e, almeno in una certa misura, il solidarismo cristiano), nonché della crescente influenza culturale del cosiddetto egualitarismo liberale anglosassone, emblematicamente rappresentato da Rawls (1971) [ivi: 8].

La comunità dei sociologi non ha fatto eccezione, ed anzi molti esponenti della disciplina, come è noto, oltre ad abbracciare questa nuova corrente di pensiero hanno anche acquisito un ruolo attivo come consiglieri (o, se si vuole, *policy middlemen*) della nuova classe politica di “centro-sinistra” a livello mondiale [ivi: 18-19]. Tuttavia è solo con l'inizio del nuovo millennio che i sociologi del *welfare* hanno iniziato ad analizzare a fondo le concrete conseguenze del nuovo corso sulle politiche sociali e a proporre correttivi per la loro migliore implementazione: emblematici in tal senso sono stati gli studi di un *team* guidato da Gøsta Esping-Andersen e comprendente Duncan Gallie, Anton Hemerijck⁴⁰ e John Myles, pubblicati nel volume collettaneo *Why we need a new welfare state*, del 2002.

⁴⁰ In questo volume Hemerijck è autore di un capitolo intitolato *The self-transformation of the European Social Model(s)*: si tratta dello stesso lavoro analizzato nel precedente paragrafo (l'autore lo ha ripubblicato sulla rivista «Stato e mercato» in quello stesso anno, tradotto in italiano).

2.2.1. Investimento sociale: la strada per un nuovo welfare

Come ha scritto più tardi lo stesso Hemerijck, il volume *Why we need a new welfare state* ha contribuito a dare «more substance» alla «philosophy underpinning the social investment perspective [...]», e del resto a tale scopo era stato «commissioned by the Belgian presidency of the EU in 2001 [...]» [Hemerijck 2012: 14]: la prefazione all'opera è appunto del belga Frank Vandenbroucke, all'epoca ministro per gli affari sociali. Il libro non si può tuttavia definire un “manifesto” apologetico e acritico, ed anzi gli autori dimostrano notevole equilibrio e prudenza: Esping-Andersen, che di fatto ne è l'anima (è autore di 3 capitoli su 6), precisa fin dall'inizio che nell'opera non viene tracciato il progetto complessivo di un nuovo sistema di *welfare*, né tanto meno «do we pretend to propose a set of policy *panacea* that will solve all problems, once and for all» [Esping-Andersen 2002: 6]. Ad esempio, si ammette che manca la trattazione di alcuni comparti importanti del *welfare*, primo fra tutti la sanità. Tuttavia gli ambiti sui quali il sociologo danese e gli altri autori riflettono vengono considerati cruciali nel quadro delle nuove sfide poste al *welfare* occidentale dalla nuova società globalizzata: per questo motivo tali ambiti e non altri sono oggetto della trattazione, che viene considerata un contributo utile al raggiungimento del duplice scopo di «to outline some of the ingredients that are necessary for a more comprehensive redesign» del *welfare* europeo, e altresì di «to sound a warning note against some of the sleeping policy formulae that characterize contemporary debate» [ivi: 24].

Indicare quindi le strade giuste e quelle sbagliate per la creazione di un «new and workable welfare model» [ivi: 6] è lo scopo dell'opera, che tratta tematiche fortemente interconnesse e riconducibili, in ultima analisi, allo sviluppo delle potenzialità della persona umana “dalla culla alla tomba”: una buona *child care* e un sistema di istruzione e formazione di alto livello sono la migliore base per una nuova generazione di cittadini europei in grado di inserirsi nel mercato del lavoro del XXI secolo. Al tempo stesso tali misure costituiscono un potente mezzo di alleggerimento dei genitori, e soprattutto delle donne, dalle loro responsabilità, e ciò, unito a misure specificamente dirette a favore delle donne, permette di conciliare famiglia e lavoro con benefici molteplici, primo fra tutti il contrasto al declino demografico. Si insiste poi sulla necessità di garantire a lavoratori e lavoratrici una buona vita lavorativa, con forme di *flexicurity* basate sul *mix* di adattamento ai bisogni del mercato, formazione e riqualificazione continua e misure forti di protezione sociale; si sottolinea infine la necessità di sostenere l'invecchiamento attivo della popolazione anziana, compatibile con l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

In sintesi per gli autori l'investimento sociale, anche se nel volume non ne viene data una definizione chiara e netta, consiste appunto in una politica sociale improntata a sostenere robustamente la persona in tutte queste fasi della vita, aiutandola a sviluppare le sue potenzialità in ciascuna di essa, sulla base del presupposto, confermato da ricerche empiriche, che tale sostegno produca ricadute positive per la collettività intera. Su questo punto tuttavia Esping-Andersen (e con lui implicitamente gli altri autori) opera alcuni rilevanti distinguo: anzitutto ammette che tali cambiamenti sono pensati per fronteggiare sfide nuove e comuni a tutti i Paesi, ma precisa che ogni Paese non può che adattarli al suo vigente regime di *welfare*, in quanto «The institutional framework of national welfare systems are historically 'locked in' and any realistic move towards

common objectives must presume that such, if accepted, will be adapted to national practice» [ivi: 25]⁴¹. In proposito egli ribadisce la sua distinzione fra tre regimi di *welfare*, ma d'altro canto nella loro esposizione sembra assumere, come di consueto, un atteggiamento più favorevole al regime scandinavo, sul quale esprime un giudizio quasi acriticamente positivo («No doubt the Scandinavian model is comparatively well positioned to face the exigencies of post-industrial change» [ivi: 14]).

Questa presa di posizione ha due corollari: il primo consiste nel fatto che, a giudizio degli autori, la responsabilità primaria dell'implementazione dell'investimento sociale è e deve essere dello Stato, o più precisamente del *welfare state* (da cui il titolo del volume). Esping-Andersen infatti, come già nel 1990, ritiene che la produzione di *welfare* poggia su tre pilastri, cioè lo Stato stesso, il mercato e la famiglia [ivi: 11], mentre il ruolo del Terzo Settore viene contemplato solo in una scarna nota a piè di pagina (sul cui contenuto molti altri sociologi non concorderebbero, anche se, come vedremo nel capitolo successivo, tocca problematiche reali): «The 'third sector' is arguably a fourth pillar, but where its role is of decisive importance its functioning tends to resemble markets or government, all depending on its chief financial underpinnings» [ivi: 12 nota 13].

Il secondo corollario è invece una netta presa di distanza dalla "Terza Via" perseguita dai governi di Tony Blair nel Regno Unito durante il decennio precedente: quest'ultima infatti si è tradotta in una politica sociale fatta di affascinanti annunci e grandi obiettivi, ma anche di «few concrete measures actually introduced [...]» [ivi: 4], e in definitiva sarebbe solo «little more than a very belated British discovery of Nordic social democracy», che invece ormai da decenni ha combinato le tradizionali misure di protezione sociale con politiche attive in favore dell'occupabilità dei soggetti [ivi: 5]. A questo proposito anzi gli autori compiono una precisazione essenziale, che si traduce in un'ulteriore critica alla Terza Via: «A leading theme in this book, and especially in Chapter 2, is that the minimization of poverty and income insecurity is a *precondition* for an effective social investment strategy» [ibidem]. Le tradizionali misure di assistenza sociale, cioè in sintesi i sussidi e le indennità ai bisognosi, non devono quindi essere sostituite, ma piuttosto affiancate dalle nuove misure di investimento sociale, perché anche nel nuovo contesto continuano ad essere utili strumenti di contrasto alla povertà, al contrario di quanto credono i politici della Terza Via, che su questo punto sembrano fin troppo vicini alle concezioni dei loro avversari neoliberalisti [ibidem].

Il volume *Why we need a new welfare state* ha esercitato una forte influenza sui più recenti sviluppi della sociologia del *welfare*, spingendo la comunità scientifica a prendere posizione sul tema dell'investimento sociale e stimolando quindi la produzione di un nuovo filone di studi e ricerche ad esso dedicati. Uno dei primi fra questi è stato ad esempio un articolo dello stesso Esping-Andersen, significativamente intitolato *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo* e posteriore di tre anni al volume stesso, particolarmente rilevante perché vi viene fornita una delle prime definizioni del concetto di investimento sociale, al tempo stesso chiara ed articolata. Nel testo il sociologo danese esordisce riflettendo nuovamente sulla natura esatta del

⁴¹ Questa concezione statica dei tre regimi contrasta a mio avviso con quella, più fluida, che Esping-Andersen ne aveva dato appena tre anni prima, quando aveva presentato l'evoluzione del *welfare state* inglese quale esempio dell'eventualità sempre possibile di un cambio di regime, come si è osservato nel precedente capitolo.

mutamento epocale che la politica sociale dell'Occidente, e dell'Europa in particolare, sta attraversando da alcuni anni:

I nostri sistemi di protezione sociale stanno attraversando un processo di rapida trasformazione, nel quale a mutare radicalmente è in primo luogo l'idea di come un sistema di protezione sociale debba funzionare: da un approccio convenzionale di sostegno passivo del reddito si passa ad uno sempre più fondato sui servizi e sui processi di «attivazione». Un approccio di questo tipo alla spesa sociale implica la consapevolezza del fatto che una quota crescente di questa spesa sociale avrà inevitabilmente carattere di investimento, nel senso che un intervento in un dato momento – in servizi sociali e in attività di attivazione – può comportare dividendi nel lungo periodo per gli individui e per la società nel suo complesso. La sfida consiste nel distinguere la spesa per *investimenti sociali* dalla spesa per *consumi sociali*. Su questa sfida, come vedremo, il fattore «donne» assume un peso centrale [Esping-Andersen 2005: 183].

Esping-Andersen dunque ribadisce che una delle forme concrete in cui l'investimento sociale può declinarsi con maggior vantaggio per il benessere generale consiste nel garantire alle donne la conciliazione fra lavoro e maternità [ivi: 190]. Ciò infatti, egli argomenta, pone le famiglie maggiormente al riparo dal rischio della povertà [ivi: 190], garantisce l'incremento demografico [ivi: 196], garantisce a figli e figlie una crescita più equilibrata e robusta dal punto di vista sia cognitivo sia motivazionale [ivi: 186, 189], diminuisce la disuguaglianza sociale [ivi: 196-197], «rappresenta, di per sé, un importante moltiplicatore di lavoro nell'economia dei servizi» [ivi: 197] e, *last but not least*, garantisce allo Stato maggiori entrate fiscali che ripagano pienamente la spesa (o meglio l'investimento) sostenuta nell'erogazione di servizi pubblici per l'infanzia, ossia lo strumento principe della conciliazione anzidetta [ivi: 194]. In proposito infatti Esping-Andersen è molto netto: il miglior erogatore di tali servizi sociali è il soggetto pubblico, l'unico che possa garantire prezzi accessibili a tutte le coppie [ivi: 204]. Questa tesi viene sostenuta da un'accurata simulazione dei costi e dei benefici del sostegno pubblico garantito ad una madre lavoratrice tramite l'erogazione di servizi di cura [ivi: 203], basata tuttavia sul caso della Danimarca in quanto «La Danimarca rappresenta probabilmente il miglior riferimento possibile, poiché offre di fatto servizi a prezzi accessibili a tutte le famiglie» [ivi: 202]. In proposito è anzi significativo che il sociologo danese rimarchi più volte la superiorità del suo Paese, e della Scandinavia in generale, per quanto attiene a questo genere di servizi sociali [ivi: 199-200], sottolineando invece altrettanto fortemente la precaria situazione italiana⁴²: «Maternità e partecipazione al mercato del lavoro sono tuttavia difficilmente conciliabili, in particolare in paesi come l'Italia, dove l'offerta di servizi di cura di qualità a costi sostenibili per una famiglia è scarsa e dove la precarietà occupazionale si concentra soprattutto tra le donne» [ivi: 195]. È quasi superfluo osservare che i rilievi di Esping-Andersen sono fortemente giustificati (nel 2005 come oggi), ma occorre anche aggiungere che egli non prende in considerazione il contributo che il Terzo Settore ha dato e sta dando in questo campo, sia nel nostro sia in altri Paesi. Egli infatti non nomina mai le organizzazioni *non profit*, evidentemente non ritenendole soggetti capaci di affiancare l'azione dello Stato nell'alleggerimento dei carichi delle madri lavoratrici: «In termini

⁴² Alcuni anni dopo Chiara Saraceno ha espresso in proposito un giudizio parzialmente differente: la sociologa infatti riconosce che «Il sostegno pubblico copre larga parte dei bisogni di cura quotidiani dei bambini fino a 3 anni tramite congedi adeguatamente compensati e/o una offerta di servizi sufficiente solo in Danimarca [...]», mentre in Polonia, Grecia, Spagna, Italia, Irlanda e Portogallo «la cura dei bambini piccoli è lasciata in larga misura alle risorse della famiglia» [Saraceno 2009: 12]. D'altro canto però Saraceno rileva che «i tassi di copertura da parte dei servizi per l'infanzia, in particolare per i bambini tra gli 0 e i 3 anni sono molto di-

semplici, il nostro “pacchetto” complessivo di welfare deriva da tre fonti: il governo, il mercato, la famiglia» [ivi: 191]. Si tratta certamente di una posizione condivisibile, ma solo a patto che se ne illustrino le ragioni, tanto più se si considera che Esping-Andersen utilizza nel suo studio un buon numero di contributi scientifici di sociologi italiani [ivi: 205-206].

Il sociologo danese nel 2005 era dunque ragionevolmente ottimista sulle prospettive della nuova politica sociale basata sul *social investment*, purché tale paradigma si declinasse in primo luogo nella maniera anzidetta. Egli tuttavia esprimeva anche alcune riserve sulla capacità dimostrata fino a quel momento dagli scienziati sociali nel determinare accuratamente la natura delle nuove politiche [ivi: 193], ossia nel distinguere «le spese sociali che hanno le caratteristiche di un investimento dalle spese sociali orientate ai consumi» [ivi: 192], ma soprattutto, nelle sue conclusioni esprimeva forti riserve sull’effettiva volontà della classe politica europea di implementarle, al di là degli *slogan* di facciata: «In buona misura, tuttavia, i governi hanno una visione miope del bilancio pubblico, poiché restano legati ad un sistema contabile che rappresenta il passato del welfare state» [ivi: 205].

2.2.2. I sociologi italiani e l’investimento sociale

Un ragionevole ottimismo è stato espresso l’anno successivo anche dal sociologo italiano Gianluca Busilacchi, in un contributo che ha molti punti di contatto sostanziali con quelli di Hemerijck e di Esping-Andersen circa l’avvio di un cambiamento radicale del *welfare state*, addirittura «una vera e propria trasformazione “paradigmatica” [...]» [Busilacchi 2006: 91], per quanto la terminologia usata sia leggermente diversa:

In particolare, nell’ultimo decennio sono cambiati in modo significativo alcuni *principi di fondo* alla base delle politiche di welfare e l’enfasi dell’intervento statale si è spostata su *misure di attivazione del beneficiario*, che consentono alle politiche sociali di massimizzare la loro efficienza con una discreta riduzione dei costi. Ma alla base del principio di attivazione non c’è solo l’aspetto della riduzione della spesa: [...]. L’attenzione a stimolare la responsabilità individuale di tali soggetti da un lato, e le possibilità di una loro autorealizzazione dall’altro, si pongono dunque come le caratteristiche principali di questo nuovo meccanismo che è stato definito *active welfare state* [...] [ivi: 99-100].

Busilacchi certamente concorda anche sul fatto che il processo di integrazione europea abbia fornito uno stimolo alla diffusione di questa nuova tipologia di *welfare state*, esplicitamente citato fra le conclusioni del *summit* di Lisbona [ivi: 100] e in quanto parte integrante del già menzionato «modello sociale europeo» [ivi: 110], ma d’altro canto osserva che «il contesto socio-economico e di politica sociale in cui la nuova filosofia del welfare attivo viene calata influisce notevolmente nel modellarne le caratteristiche principali [...]» [ivi: 102-103]. Il contesto di applicazione dell’*active welfare state* è dunque fondamentale nel determinarne la concreta fisionomia nei singoli casi, come Busilacchi ripete più volte [ivi: 104, 107, 122], e ciò anche in considerazione del fatto che esso non è la panacea di tutti i mali sociali: «l’esperienza nordica sulle politiche at-

versi in Europa e solo in parte questa diversità corrisponde a quella nel tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. C’è

tive ha infatti insegnato che le misure di inserimento hanno una piena efficacia per un terzo dei beneficiari, un effetto parziale per un altro terzo e nessun effetto per gli altri [...]» [ivi: 102]. Su questo punto dunque Busilacchi mostra una ragionevole prudenza, asserendo che «In realtà, le nuove politiche di attivazione, più che rimpiazzare le tradizionali prestazioni monetarie, dovrebbero affiancarsi ad esse potenziandone gli effetti, non solo dal punto di vista dell'efficacia, ma anche in termini di benessere dei beneficiari [...]» [ibidem]. In altre parole, il “nuovo” *welfare state* può dunque funzionare bene soprattutto laddove già funzionava bene il “vecchio”, e non senza assumere connotati influenzati da esso: nei paesi anglosassoni quindi, osserva Busilacchi, a causa dell'imperante cultura neoliberista esso «assumerà piuttosto la fisionomia efficientista del *workfare* [...]» [ivi: 103], che esige dai beneficiari delle prestazioni una «controprestazione» sotto forma di disponibilità pronta e rapida a rientrare nel mercato del lavoro [ivi: 111], mentre «laddove è maggiormente radicata l'attenzione alla solidarietà sociale e ad un approccio universalistico – come nei paesi scandinavi – il welfare attivo avrà una funzione di investimento sociale orientata allo sviluppo umano [...]» [ibidem].

Busilacchi ritiene dunque che solo laddove il *welfare state* vanta una lunga e consolidata tradizione universalistica, che ne innerva l'identità, esso possa assumere la veste dell'investimento sociale, una volta che su di esso venga innestato il nuovo paradigma dell'attivazione. Al contrario i quattro Paesi dell'Europa mediterranea, ossia Grecia, Italia, Spagna e Portogallo, sono assai lontani da raggiungere questo traguardo: «Questo gruppo di paesi spende inoltre molto poco per le politiche più innovative, anche perché è in ritardo pure sulle politiche più tradizionali (si pensi all'assenza in alcuni di essi dei sistemi di reddito minimo) e ciò si riflette in una scarsa progettualità sui temi più avanzati» [ivi: 119]. Busilacchi del resto non nasconde le difficoltà che comporta l'implementazione di questa nuova tipologia di *welfare state*: a parte il cambio di mentalità, di filosofia e di orientamento valoriale di fondo (cioè appunto un cambio di paradigma), e a parte l'aspetto economico («Il nuovo *active welfare state*, quindi, non è necessariamente più costoso del welfare tradizionale [...]»), il problema è soprattutto organizzativo e relativo al *know-how* degli operatori, nonché al tessuto sociale su cui si deve agire: «La difficoltà aggiuntiva è che ciò richiede una maggiore attenzione alle modalità di erogazione dei servizi, come la preparazione degli operatori e l'esistenza di un sistema sociale integrato, adatto ad essere terreno su cui offrire una risposta complessa (un tessuto di associazionismo, presenza di capitale sociale ecc.)» [ivi: 110]. Si può dunque notare qui l'unica, fugace menzione del Terzo Settore (o meglio di una sua componente) e del contributo che può dare all'implementazione dell'*active welfare state*: tuttavia, non si può non rilevare che anche per Busilacchi, come per i suoi colleghi nordici, l'attore principale di questa nuova politica sociale è e resta lo Stato, chiamato in conclusione a cogliere l'opportunità offerta dal nuovo paradigma, che il sociologo italiano, nonostante le riserve espresse, considera una concreta opportunità per coniugare «efficienza ed equità [...]» nell'attuazione delle sue politiche sociali [ivi: 123].

Il punto toccato da Busilacchi circa i meriti del “vecchio” *welfare state* nella sua declinazione universalistica è riemerso successivamente nelle riflessioni di altri sociologi italiani, peraltro non critici nei confronti del nuovo paradigma dell'investimento sociale. Ad esempio Maurizio Ferrera ha osservato nel 2007 che «le strategie di “attivazione” hanno una storia lunga ed onorata come parte della democrazia sociale svedese

una correlazione, ovviamente, ma meno stretta di quanto ci si potrebbe aspettare» [ivi: 11].

[...]», e ciò allo scopo non di svalutarle sminuendone l'originalità, ma anzi di difenderle contro coloro che le hanno considerate, insieme alle nuove misure di targeting dei servizi sociali, «come “regressioni” intrinsecamente coercitive e punitive verso un passato conservatore o come una resa poco dignitosa all'ortodossia “neoliberale” [...]» [Ferrera 2007: 360], laddove invece queste nuove strategie possono apportare un contributo in termini di efficienza e razionalizzazione quanto mai necessario, soprattutto nei Paesi dell'Europa meridionale [ivi: 351, 360]. L'anno successivo Massimo Paci, in un suo contributo su *welfare*, solidarietà sociale e coesione nazionale, si è espresso in termini ancor più favorevoli nei confronti del “vecchio” *welfare state* universalistico, visto in prospettiva come vero e proprio precursore dell'investimento sociale:

Sarebbe sbagliato pensare, tuttavia, che l'affermazione precoce di questo welfare universalistico abbia comportato una sottovalutazione dei problemi del lavoro: al contrario, i paesi scandinavi sono stati tra i primi ad introdurre politiche di sostegno della mobilità e del ricollocamento dei lavoratori, che hanno largamente anticipato le odierne «politiche attive» del lavoro. Da questo punto di vista, l'affermazione del principio della cittadinanza sociale come fondamento del welfare scandinavo include l'attribuzione di un ruolo importante alla piena occupazione come fattore di coesione della Società Nazionale. (Non a caso Olof Palme era solito dire: «Tutti i miei ministri sono ministri alla piena occupazione») [Paci 2008: 11].

In merito alle nuove tendenze, invece, Paci osserva che in Italia, così come in altri paesi, si stanno verificando due fenomeni. Il primo è la «regionalizzazione» del *welfare state*, ossia la «rilevanza assunta dal livello locale, con la crescita dei servizi sociali a base territoriale e delle politiche di attivazione e di inserimento sociale e lavorativo» [ivi: 15]. L'Italia per una volta costituisce «un caso relativamente avanzato [...]», grazie ai risultati positivi dell'implementazione della legge 328 del 2000 per il riordino dell'assistenza sociale: questa infatti, a giudizio dello stesso Paci, ha dato frutti positivi, garantendo una gestione delle politiche sociali a livello locale fondata sullo «sviluppo di esperienze di democrazia partecipativa per via associativa [...]» [ivi: 17]. Queste esperienze si sono naturalmente concretizzate sotto forma di differenti modelli locali, ma hanno sempre comportato una partecipazione dei soggetti del Terzo Settore, perché la legge, oltre ad assegnare ai Comuni un ruolo centrale, ha incentivato «lo sviluppo di partnership con i soggetti della società civile (Onlus, cooperative sociali, fondazioni, associazioni di volontariato, sindacati, ecc.), i quali sono chiamati a collaborare con l'amministrazione locale» [ibidem]. Il secondo fenomeno è «l'emergere di una cittadinanza sociale europea» [ivi: 18], cioè la tendenza delle istituzioni comunitarie a rendere transnazionali alcuni diritti sociali dei cittadini europei, in particolare coloro che sono costretti a spostarsi da uno Stato all'altro [ivi: 19]. Paci valuta positivamente questo processo e le sue tappe, fra cui l'istituzione del già menzionato *Open Method of Coordination* [ivi: 22] come strumento di lavoro, perché il fine ultimo a cui tendono è un maggiore universalismo: infatti il principio della cittadinanza sociale europea, la rinnovata attenzione alla coesione sociale da parte delle istituzioni comunitarie e l'incoraggiamento alla democrazia partecipativa tramite la «regionalizzazione» del *welfare state* da parte dei singoli Stati (incoraggiati dalle suddette istituzioni comunitarie) «appaiono altamente congruenti con una concezione della solidarietà sociale “inclusiva” e “soggettiva”, cioè aperta a tutti e caratterizzata da una partecipazione attiva e consapevole» [ivi: 23].

In sintesi, Paci è favorevole alle politiche sociali fondate sull'attivazione, e cioè in ultima analisi sul paradigma dell'investimento sociale (termine che nel suo contributo peraltro non usa mai), ma a patto di non di-

menticare il valore delle esperienze positive del passato e di sviluppare strategie basate sulla sinergia con i soggetti della società civile, ossia con il Terzo Settore, che può fornire un contributo rilevante. Come si può vedere, si tratta di un'esplicita connessione istituita fra Terzo Settore e paradigma dell'investimento sociale, mediante la menzione delle potenzialità del Terzo Settore nel sostegno all'*active welfare state*. È singolare che gli altri sociologi citati non abbiano preso in considerazione tali potenzialità, come osservato, ed è ancor più singolare che a farlo sia stato invece lo stesso Paci, il quale, come si vedrà nel prossimo capitolo, ha sempre coerentemente espresso un suo preciso punto di vista in merito ai rapporti fra Stato e Terzo Settore.

Anche Elisabetta Gualmini e Roberto Rizza hanno espresso riserve sul paradigma dell'investimento sociale, che i due studiosi definiscono «paradigma delle politiche di attivazione» [Gualmini, Rizza 2011: 196], nel loro già citato contributo del 2011 dedicato all'analisi comparata del recepimento di tale paradigma in Germania e in Italia. Il punto fondamentale per i due autori, che in parte riecheggiano Busilacchi, è la maniera con cui questo nuovo paradigma viene declinato, soprattutto in riferimento a tre «dimensioni analitiche»: il «dualismo tra obblighi e diritti» del cittadino utente dei servizi (lavoratore o disoccupato); la «condizionalità degli interventi», ossia il grado di coercizione esercitato dalle istituzioni in contrapposizione al grado di *empowerment* del cittadino utente; la «relazione tra politiche attive e passive» [ivi: 205-206]. In relazione a tali dimensioni, osservano Gualmini e Rizza, vi è un orientamento comune a molti studiosi (Jean Claude Barbier, Ivar Lødemel e Irene Dingelday) nel riconoscere due tendenze opposte, denominate diversamente (modello liberale contro modello universalistico; *labour market attachment* contro *human resource development*; *workfare* contro *enabling*) ma identiche nella sostanza: una tendente a re-immettere al più presto l'individuo nel mercato del lavoro, senza badare alle condizioni, e una tendente a fornire all'individuo opportunità di una più piena auto-realizzazione [ivi: 206]. In definitiva, tuttavia, queste due tendenze rientrano in un unico orientamento di fondo, che stabilisce uno stretto legame fra lavoro e diritti sociali, determinando una perdita di forza esplicativa della già menzionata categoria di Esping-Andersen della de-mercificazione:

Possiamo infatti concordare con Blank (2009) che l'attuale revisione dei modelli di welfare a livello internazionale, pur mantenendo tradizionali differenze, sotto la spinta delle politiche di attivazione sta convergendo verso un orientamento principale: *quello cioè retto dal cosiddetto «work-conditioned public support state», che stabilisce uno stretto legame tra eleggibilità ai benefici e ricerca attiva di un lavoro*. L'orientamento alla ri-mercificazione dei regimi di welfare è dunque evidente [...] [ivi: 216]

In questa prospettiva, chiosano Gualmini e Rizza, si pongono due «questioni essenziali», fra loro correlate, che spingono a guardare al paradigma dell'investimento sociale con criticità e senza eccessivo ottimismo: la paradossalità del fatto che «da un lato si riconosce nel lavoro il principale vettore di inclusione sociale; dall'altra [*sic*] si sottovaluta però l'effetto che hanno la de-regolazione dei rapporti di impiego, i tagli alle indennità e le limitazioni alla loro durata [...]» e il peso ormai cruciale del possesso di un lavoro nel garantire i diritti sociali, con la conseguente maggiore dipendenza dei lavoratori dai datori di lavoro, tanto che «È in riferimento a questa situazione che Alber (2010) sottolinea la rinnovata centralità dei datori di lavoro definiti come i “guardiani” dei diritti sociali» [ivi: 217].

2.2.3. Il punto di vista di Maurizio Ferrera: il neowelfarismo liberale

Dal canto suo, Maurizio Ferrera nel 2013 ha espresso una posizione piuttosto chiara, e nel complesso favorevole al nuovo paradigma, pur non ignorandone le criticità appena evidenziate e pur con alcune prudenze e distinguo:

la recente letteratura empirica sulla trasformazione del welfare [...] evidenzia tuttavia che a oggi l'attuazione effettiva di alcune idee programmatiche come «investimenti sociali», «inclusione attiva» e così via ha dato luogo a risultati misti: le posizioni degli studiosi variano da un moderato pessimismo (Morel, Palier e Palme 2011) a un moderato ottimismo (Hemerijck 2012; cfr. anche Huo 2009 nonché Evers e Guillemard 2012). Secondo Hemerijck, anche se con significative variazioni tra paesi, «senza esagerazioni... possiamo inferire dall'esperienza empirica che la traduzione del paradigma dell'investimento sociale in concrete misure di welfare ha avuto un buon grado di successo» (p. 245). In termini più generali, concordo con Hemerijck e Huo, sia sul piano teorico sia su quello sostantivo, sul fatto che l'emergenza di un nuovo paradigma ideologico e programmatico non possa dar luogo a esiti istituzionali in modo deterministico o semideterministico; essa deve piuttosto essere considerata come una dinamica che genera alternative di policy e che apre nuove opzioni. Concordo inoltre con entrambi questi autori che le alternative e le opzioni aperte dal post-neoliberismo promettono di liberare gli attori politici dai vincoli dell'inerzia istituzionale e della *path dependence* nonché dal peso egemonico dell'ideologia neoliberista [Ferrera 2013: 19-20].

Tuttavia, avvicinandosi a Gualmini e Rizza, ma osservando la questione da un punto di vista più politologico che sociologico, Ferrera nota a sua volta una biforcazione fra due orientamenti all'interno del variegato mondo dei sostenitori del nuovo corso: «Come notato da Morel, Palier e Palme (2011), il nuovo discorso sull'investimento sociale ha già iniziato a differenziarsi, per esempio, in due riconoscibili varianti: una variante social-liberale, vicina alla Terza Via blairiana, e una variante nordica, socialdemocratica» [ivi: 26]. Chiaramente, non si tratta di una distinzione meramente dottrinale: al contrario, essa è ricca di implicazioni relative alla concreta implementazione della politica sociale, per quanto Ferrera non esplori ulteriormente questo aspetto dell'argomento.

Ciò su cui invece Ferrera si distingue nettamente da Hemerijck, e da tutti gli altri autori citati, è l'adozione di una terminologia originale nei confronti del nuovo paradigma, anziché limitarsi ad usare i già menzionati concetti di “investimento sociale”, “*active welfare state*”, “inclusione attiva”, “qualità sociale” o “paradigma dell'attivazione”, che egli considera essenzialmente «idee programmatiche» o «nozioni programmatiche» [ivi: 9]. A suo avviso infatti questa nuova corrente di pensiero, o «prospettiva post-neoliberista sulla modernizzazione del welfare», è una «genuina innovazione ideologica» [ivi: 25], «sintesi ideologica», ossia un concetto mutuato dalla politologia che indica «un insieme di giustificazioni normative e prescrizioni istituzionali che s'ispirano a tradizioni diverse di pensiero ma che sono al tempo stesso caratterizzate da una certa coerenza logica e continuità nel tempo [...]» [ivi: 9]. Per questa particolare sintesi ideologica il sociologo torinese propone «la nozione di neowelfarismo liberale»: *welfarismo* come riconoscimento del «fatto storico» consistente nell'ormai generalizzata percezione del *welfare state* «dal punto di vista simbolico, come la più alta realizzazione della socialdemocrazia scandinava»; il prefisso *neo* come riconoscimento dell'innovazione rispetto al passato; l'aggettivo *liberale* infine allo scopo di «valorizzare non solo la tradizione social-liberale [...], ma anche due ulteriori obiettivi normativi [...]», ossia la promozione della

libertà individuale ed economica e il bilanciamento «fra valori in competizione e spinte normative inevitabilmente contrastanti [...]» [ivi: 21].

2.2.4. Il punto di vista di Bruno Palier: un paradigma emergente

Anche il sociologo francese Bruno Palier in quello stesso anno si è confrontato con il tema dell'investimento sociale, che peraltro era già stato oggetto di sue riflessioni teoriche e ricerche empiriche, in collaborazione con altri studiosi, come si avrà modo di osservare. Palier compie un'analisi teorica molto meno raffinata di Ferrera, limitandosi ad osservare che

starting in the late 1990s, new ideas concerning the role and shape of social policy and its role in relation to the economy began to emerge in the intellectual and political debate [...]. While there is no unified theory and no single intellectual source behind these new ideas, and while different labels have been used (such as “social development”, “the developmental welfare state”, “the social investment state”, “the enabling state”, “inclusive liberalism”, or the “social investment perspective”...), these different conceptions have in common the fact that they stress the productive potential of social policy and thus provide a new economic rationale for social policy provision [Palier 2013: 40-41].

D'altronde, Palier fornisce un quadro molto più concreto, critico e aderente alla realtà circa l'effettiva pregnanza assunta dal *social investment* e circa le sue effettive realizzazioni. Egli infatti sottolinea che questo concetto, sebbene abbia circolato e stia tuttora circolando con forza fra le maggiori organizzazioni internazionali e all'interno della «International epistemic community», non risulta essersi ancora imposto come in precedenza erano riusciti a fare il paradigma neoliberista e, prima ancora, quello keynesiano. Il paradigma neoliberista, in particolare, ha tuttora molti estimatori e difensori, sia fra la classe politica, sia fra i grandi *manager* delle organizzazioni internazionali, sia all'interno del mondo accademico, e ciò fa sì che «it is not yet entirely clear that there is a shared belief in the failure of neoliberalism as an economic paradigm to address the economic and social challenges of the early 21st century» [ivi: 43]. Di conseguenza, per Palier «it is preferable to define social investment as an “emerging paradigm”» [ibidem].

Passando dal piano concettuale al piano concreto, Palier sottolinea altresì che in effetti tale paradigma emergente non è stato applicato uniformemente da tutti i Paesi, ma si è piuttosto scontrato con i regimi di *welfare state* esistenti, nonostante una generale adesione all'investimento sociale inteso come nuovo approccio alla protezione sociale, «whose function was no longer to protect individuals against risk, but to change their behaviour» [ivi: 46]. Chiarito ciò, Palier entra in dettaglio verificando l'effettiva adesione dei vari Paesi europei al paradigma dell'investimento sociale. Il quadro che tratteggia è piuttosto eterogeneo e, per i sostenitori dell'investimento sociale, poco propizio:

In reality, only a few countries have implemented a social investment approach. To our view [...], neither Southern European countries (Italy, Spain, Greece and Portugal) nor Eastern European countries have really entered the social investment era. Globally, the continental European countries remain traditional «compensatory welfare systems» with few attempts to shift towards social investment, even if some countries (France, Belgium, and increasingly Germany and the Netherlands) display some orientation towards social investment in the field

of family policy. The countries that display the strongest social investment profile are the Nordic countries. We can also see changes towards a more «active» welfare state in the Netherlands as well as in the UK [ivi: 47].

Più avanti Palier riprende a grandi linee la tripartizione di Esping-Andersen, e la sua adozione da parte di Paul Pierson, per spiegare come i tre regimi si siano effettivamente riformati: secondo Pierson, con cui Palier concorda a grandi linee, «one type of reform dominates each social protection regime: in liberal regimes reform has been based on recommodification; in social democratic regimes on cost containment; and in continental systems on recalibration which adjust social programs to the new risks and needs» [ivi: 52]. Analizzando tali regimi più dettagliatamente, Palier precisa che nel Regno Unito le riforme sono state all'insegna del *workfare*, della liberalizzazione e del taglio di tutte quelle misure di assistenza sociale dirette in particolare ai disoccupati, sempre più forzati a rimettersi in gioco nel mercato del lavoro, con poca rilevanza accordata alla qualità del lavoro stesso [ivi: 52-53].

Nei paesi scandinavi invece il taglio dei costi, attuato da governi conservatori giunti al potere per periodi più o meno lunghi, è stato accompagnato da una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro (già sviluppate, ma in maniera diversa, fin dagli anni '50, come osservato), con i singoli disoccupati seguiti attentamente ed individualmente, nonché con un attento dosaggio di incentivi alla formazione e alla ricollocazione e sanzioni in caso di mancata collaborazione: in tali contesti si può dunque parlare di *flexisecurity* [ivi: 53-55].

Infine, nei paesi europei continentali, *in primis* la Germania di Gerhard Schröder e di Angela Merkel, la logica di fondo che ha presieduto alle riforme è stata quella della “dualizzazione”, ossia dell’attuazione di una duplice strategia: essa è stata basata, per un verso, sul salvataggio dell’industria e delle categorie di lavoratori dipendenti ad essa necessari (ingegneri, tecnici, operai qualificati), i cosiddetti *insiders*, per i quali sono state mantenute solide forme di protezione sociale, anche sovvenzionando forme di lavoro abbreviato (*Kurzarbeit*); per un altro verso, ci si è basati sull’adozione di misure che hanno ampliato la platea dei precari, con contratti a termine e scarse protezioni sociali, ossia perlopiù giovani, donne e operai, manovali e impiegati poco qualificati, i cosiddetti *outsiders*, a loro volta spinti a rientrare al più presto al lavoro in caso di disoccupazione⁴³ [ivi: 55-59].

In definitiva, secondo Palier i Paesi scandinavi sembrano essere gli unici ad aver implementato con successo una politica sociale basata sull’investimento sociale, e ciò perché «have combined strong protection with heavy social investment, with the aim to promote social equality as well as gender equality» [ivi: 49]. Ciò significa che anche per il sociologo francese l’investimento sociale ha “attecchito” meglio laddove già il “vecchio” *welfare state*, nella sua declinazione universalistico-egualitaria, o socialdemocratica, funzionava in maniera egregia, pur con tutti i suoi difetti, come già aveva osservato cinque anni prima Paci citando Olof Palme, laddove invece la “ricetta” tedesca, avverte giustamente Palier, «would not overcome but reinforce the most negative effects of the typical Bismarckian welfare reform trajectory, especially dualism and inequality, but also sluggish growth» [ivi: 63]. In conseguenza di ciò, Palier ritiene di poter concludere che il paradigma emergente del *social investment* per potersi affermare deve compiere ancora importanti progressi, sia

sul piano teorico sia sul piano empirico, peraltro naturalmente correlati: «On the ideational level there is too much ambiguity and this will not be resolved until the quality of investment is given due attention. Without that, social investment cannot be properly differentiated from the neo-liberal paradigm» [ivi: 49].

In connessione a ciò, sul piano empirico, o meglio sul piano dell'effettiva implementazione del *social investment*, secondo il sociologo francese i *policy makers* europei dovrebbero ottemperare a quattro condizioni:

- a) dovrebbero prendere atto del fallimento delle passate riforme;
- b) dovrebbero sostenere esplicitamente la strategia del *social investment*;
- c) dovrebbero espandere e stabilizzare le poche politiche veramente improntate a tale strategia che finora sono state effettivamente applicate in Europa;
- d) dovrebbero avviare nuove politiche relative al fenomeno dell'immigrazione, basate sul principio dell'integrazione attraverso la partecipazione [ivi: 63].

Solo a queste condizioni, scriveva Palier nel 2013, l'investimento sociale può veramente imporsi come paradigma delle politiche sociali europee, specie nei Paesi continentali e meridionali.

2.2.5. La critica di Chiara Saraceno

Dal canto suo Chiara Saraceno, considerando i lavori di Ferrera e Palier, ha espresso valutazioni critiche, sia sul *social investment* in se stesso, sia sulla classe politica che lo ha adottato, sia infine sui sociologi che se ne sono fatti sostenitori. In merito al primo aspetto, Saraceno si schiera fra i sostenitori del “vecchio” *welfare state* universalistico scandinavo: «A ben vedere, i paesi le cui politiche hanno un netto profilo da investimento sociale sono solo quelli nordici. Ma non si tratta di una novità recente. Piuttosto si tratta dello sviluppo e dell'adattamento di una lunga tradizione di policy che – marshallianamente – ha considerato i cittadini (incluse le cittadine) come lavoratori, di fatto o potenziali» [Saraceno 2013: 75]. Al contrario, «Negli altri paesi è difficile trovare indicazione di un chiaro spostamento in direzione di un complessivo ri-orientamento delle politiche in direzione dell'approccio dell'investimento sociale [...]» [ibidem], e laddove alcune pratiche riconducibili a un approccio di *social investment* sono state implementate, come nel Regno Unito ed in Germania, si è trattato «nel migliore dei casi, di pratiche di investimento sociale selettive, rivolte a particolari gruppi, non di un orientamento complessivo» [ivi: 76]. Saraceno argomenta queste sue osservazioni sottolineando la difficoltà nel rinvenire documentazione empirica che certifichi il successo di politiche sociali ispirate a questo approccio, «anche se», chiosa con evidente allusione all'opportunismo della classe politica, «il suo vocabolario viene ampiamente utilizzato vuoi per rinominare politiche pre-esistenti, vuoi per legittimare riduzioni di spesa o restringimento dei criteri per l'accesso ai benefici» [ibidem]. Date queste premesse, non

⁴³ Come si può osservare, il concetto di “dualizzazione” è quindi analogo a quello di «selective flexibilization» utilizzato da

stupisce dunque che Saraceno si esprima in termini sfavorevoli anche nei confronti di quei colleghi che, come Ferrera e Palier (sia pure, quest'ultimo, in maniera più critica), sostengono l'approccio del *social investment*: a giudizio della studiosa torinese, essi infatti aderiscono «ad una ricostruzione del cosiddetto modello del consenso keynesiano, ovvero del welfare dei “trenta gloriosi”, parziale e di comodo. [...] Al suo meglio, era anche un welfare dell'investimento sociale, forse anche con una visione più ampia del “capitale umano” di quella offerta da un approccio *supply side* interessato solo alla *employability*, occupabilità» [ivi: 77-78]. La carenza più rilevante che questo *welfare state* aveva, a giudizio di Saraceno, era piuttosto la discriminazione verso le donne, relegate al ruolo di casalinghe e *caregiver* mentre agli uomini spettava quello di *breadwinner*, e tuttavia proprio i paesi scandinavi sono stati in grado di sanare questa discriminazione con misure di conciliazione fra lavoro e famiglia per le donne, così come hanno saputo creare veri servizi per l'attivazione e la riqualificazione dei disoccupati. In definitiva, il giudizio di Saraceno verso i sostenitori dell'approccio del *social investment* è critico, e si condensa in una eccessiva vicinanza al neoliberismo, soprattutto in merito allo scarso interesse per le categorie sociali più bisognose di assistenza:

Pur senza sottovalutare le risorse argomentative fornite dall'approccio dell'investimento sociale a favore di un welfare abilitante le capacità degli individui e quindi anche, se non soprattutto, a favore dei più giovani, mi sembra che i proponenti del welfare dell'investimento sociale, non diversamente dai neoliberisti, tendano a sottovalutare tutto ciò che andrebbe «abilitato», essere oggetto di investimento, che si trova al di fuori delle caratteristiche che rendono una persona più o meno occupabile. [...] Soprattutto, questo approccio ha poco da dire per quanto riguarda i diritti e i bisogni di chi non è occupabile neppure in prospettiva: per età, stato di salute o altro. Bisogni che rischiano di essere lasciati alla discrezionalità della compassione [ivi: 78-79].

Del resto, due anni dopo la stessa Saraceno ha espresso un analogo scetticismo anche sulle politiche anti-povertà promosse dall'Unione Europea, fallaci da numerosi punti di vista: in primo luogo lo stesso principio di sussidiarietà si è rivelato dannoso, in quanto ha inibito

the functional weight of the European Commission in this area in terms of coordination, exchange and stimulation. Few governments have taken on the battle against poverty and exclusion. They prefer to decentralise to lower levels of the administration, which does not always result in the transfer of adequate resources and in many cases actually means the delegation of responsibilities to the non profit sector. This, in turn, has restricted local administrations' capacity [Saraceno 2015: 29-30].

Un punto fondamentale, nel ragionamento di Saraceno, è dunque che i singoli Stati hanno “troppa” libertà d'azione e ne fanno un cattivo uso, mentre la Commissione Europea non ha la forza per far valere le sue prescrizioni di politica sociale nei loro confronti: l'*Open Method of Coordination*, che nel periodo precedente alla crisi aveva trovato il consenso di Hemerijck e poi di Paci, appare invece alla sociologa torinese «a very fragile policy instrument», appunto perché non prevede sanzioni verso i paesi inadempienti [ivi: 30]. Il tutto sembra paradossale, osserva Saraceno, alla luce dei poteri sempre più forti che la Commissione ha accumulato in materia economico-finanziaria [ivi: 44], e che ha usato per imporre ai Paesi membri della UE politiche di *austerity* totalmente controproducenti in ordine agli obiettivi della lotta alla povertà e dell'uscita dalla crisi, come molti casi empirici dimostrano [ivi: 45]. Nel merito delle politiche sociali raccomandate dalla

Commissione, Saraceno rileva inoltre l'errore di aver identificato l'aumento dei posti di lavoro con la lotta alla povertà tout court, dal momento che già prima della crisi «it began to emerge clearly that having a job is not always a safeguard against poverty», come dimostrano i casi sociali dei *working poor* e dei NEET [ivi: 33].

Eppure anche la “2008 Recommendation” della Commissione «stresses “active inclusion” through “active labour market policies”» [ivi: 37], così come, due anni dopo, ha ribadito il documento *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth* [ibidem]. Saraceno dunque ravvisa nella strategia della Commissione Europea un doppio errore, di merito e di metodo: di merito, perché si basa su un'interpretazione restrittiva e superficiale del paradigma dell'investimento sociale (o, se si vuole, degli aspetti di tale paradigma che Saraceno considera più criticabili); di metodo, perché la Commissione non ha la forza per imporre tale strategia agli stati membri, mentre ne dispone per imporre loro una politica finanziaria di *austerity* che nuoce alla strategia stessa, e più in generale alla loro politica sociale. Si comprende dunque quanto la studiosa torinese possa essere concorde con le valutazioni espresse sulla strategia della Commissione nel 2013 da un organismo consultivo della Commissione, il “Network of independent experts on social inclusion”⁴⁴:

This report denounced the weak and largely non-homogenous implementation of the active inclusion Recommendation at the single-country level, the negative impact of the overarching consolidation imperative and the limits of an exclusive focus on employment to the detriment of income support and access to quality service. «While the phrase “active inclusion” increasingly appears in policy documents, in fact in practice it is mostly being interpreted simply as labour market activation» (p. 8) [ivi: 46].

La comunanza di vedute fra Saraceno e gli studiosi del Network emerge quando la sociologa torinese rammenta che nel 2011 Anton Hemerijck, Bruno Palier e Frank Vandenbroucke, «three European scholars at the forefront of the social investment approach [...]», hanno pubblicato un documento auspicante l'istituzione di un patto per l'investimento sociale, necessario a conseguire effettivamente gli obiettivi della strategia “Europa 2020” [ivi: 47], e che l'anno successivo Bea Cantillon, direttrice del Centro per la Politica Sociale “Herman Deleeck” dell'Università di Anversa, e Jérôme Vignon, presidente dell'Osservatorio Nazionale sulla Povertà e sull'Esclusione Sociale dell'Istituto “Jacques Delors”, si sono a loro volta pronunciati in favore di un allentamento dei vincoli di bilancio dei paesi UE in favore della spesa sociale in servizi e trasferimenti [ibidem]. La reazione delle istituzioni europee non è stata per Saraceno particolarmente incoraggiante, almeno sul piano fattuale:

The idea of a social investment pact was actually taken up by the European Parliament and approved by the Commission, to be implemented in 2013 (European Commission 2013). To date, however, on the practical side there is little evidence of such a pact having any real impact on the hard decisions of the Commission, and therefore on the individual countries, not even in changing the rules and the objectives of which the European Social Fund should be spent at the national and sub-national level [ibidem].

⁴⁴ Il Network è stato istituito nel 2003 ed ha operato fino al 2014, quando è stato sciolto e sostituito dallo “European social policy network”. Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025> (ultimo accesso: 06.08.2017).

2.2.6. La risposta di Anton Hemerijck

Anton Hemerijck ha risposto a queste critiche ribadendo più volte la sua fiducia nell'investimento sociale come cardine di una politica sociale adeguata al nuovo millennio, anche alla luce della grande crisi del 2008 e dei suoi lunghi strascichi. Ad esempio, in un articolo del 2012 intitolato significativamente *When changing welfare states and the eurocrisis meet*, egli mostra di avere piena coscienza del fatto che il processo di integrazione europea ha subito una forte battuta d'arresto a causa della crisi («European citizens are *politically* not ready to renounce their national identities in favour of a stronger EU social policy space» [Hemerijck 2012: 12]). Quest'ultima ha fatto riemergere nazionalismi, euroscetticismi e populismi di destra e di sinistra, che molto spesso utilizzano fra le armi della loro propaganda una *laudatio temporis acti* in cui il periodo antecedente all'integrazione europea, e più in generale alla globalizzazione, viene dipinto come un'età dell'oro, anche dal punto di vista della politica sociale («the prevailing narrative of welfare paradise lost, rhetorically poised in contrast to the perceived present-day heartless world of global competition, has negatively framed the sentiments of national publics to EU policymaking [...]» [ibidem]). Tuttavia, proprio per questo, gli Stati nazionali devono continuare ad avere un ruolo centrale nella gestione della politica sociale ed economica: «As today EU citizens have as little faith in the state as they have in market, a fundamental reimagining of the role of public authority in the economy is imperative» [ivi: 5]. Hemerijck infatti non dimentica che la crisi del 2008 è stata dovuta all'applicazione estrema dei dogmi del neoliberismo, e che questi stessi dogmi spingono tuttora talune istituzioni europee a predicare una politica economica basata sull'*austerity*, sul rigore di bilancio, che in questo momento storico è totalmente controproducente, sia dal punto di vista economico (determina un avvitamento della crisi nei Paesi che la praticano), sia dal punto di vista politico e sociale (aumenta il malcontento e l'euroscetticismo) [ivi: 39]. Ecco quindi perché bisogna rigettare «ricette» basate sulla fiducia illimitata nel mercato e sulla riduzione del ruolo dello Stato: «a strong economy requires a strong state», e ciò non è affatto incompatibile con l'integrazione europea, nella quale Hemerijck crede fermamente, a condizione che le istituzioni comunitarie mutino linea politica e, in accordo con gli Stati, diventino «a reliable defender of the genuine interests and normative orientation on the part of European citizens in a “caring” EU» [ivi: 40].

L'investimento sociale quindi è e continua ad essere, anche all'indomani della crisi, lo strumento migliore per raggiungere questi obiettivi, e l'esperienza empirica ha dimostrato che «Welfare reform is difficult, but it happens» [ivi: 10], ossia che gli Stati, sia prima sia dopo l'inizio della crisi, hanno potuto realizzare riforme lente, limitate e graduali, ma ciò nonostante incisive e rilevanti, della loro architettura istituzionale, e nello specifico del loro *welfare state* [ivi: 12], come aveva notato Wolfgang Streeck nel già menzionato articolo del 2000. Inoltre, se è vero che bisogna rigettare l'*austerity*, è altrettanto vero che il debito pubblico deve comunque essere tenuto sotto controllo per il bene stesso dei cittadini, ma anche questa istanza non è in contrapposizione con politiche di investimento sociale, come mostra nuovamente l'esperienza empirica: «On average, employment rates are highest in the EU countries with low government debts [...]. This suggests that achieving balanced budget and high employment rates is possible» [ivi: 17]. Ciò tuttavia non significa affatto

che le tradizionali misure di protezione sociale debbano essere trascurate o, peggio, tagliate: già nel lontano 2002 Esping-Andersen aveva rimarcato che tale linea di politica sociale era da escludersi, e a questo proposito si erano dissociati dalla “Terza Via” di Tony Blair. Dieci anni dopo Hemerijck, quasi prevenendo le critiche di Saraceno, ribadisce altrettanto fermamente che «At the heart of the social investment edifice lies in the idea that each welfare system consists of three overlapping spheres of public policy: income supports, capacitating regulation and social services to address new needs» [ivi: 25]. Infatti, se per un verso «social investment is a long-term strategy *par excellence* with potentially very high rates of economic returns and social rewards, in an era where human capital is swiftly becoming a scarce resource» [ivi: 25], per un altro verso «in the medium term, it is impossible to avoid any form of passive minimum income support unless we are willing to accept rising household welfare inequalities. An unchecked rise in income inequality will worsen citizens’ life chances and opportunities» [ivi: 30]. Più in generale, Hemerijck ribadisce coerentemente le posizioni sostenute dieci anni prima insieme a Gøsta Esping-Andersen, ossia che tanto le nuove misure di investimento sociale quanto le tradizionali misure di protezione sociale devono essere gestite direttamente dallo Stato. Il contributo del Terzo Settore non viene mai nemmeno preso in considerazione nell’articolo, mentre il mercato non è considerato affidabile dal sociologo olandese, «since it is difficult to privately and/or collectively insure new social risks, and as capacitating social services are not self-evidently supplied by private markets, it is imperative for public policy to step in and provide effective protection against such risks» [ivi: 31]. In particolare, egli insiste molto sulla necessità che i servizi all’infanzia siano pubblici, in ultima analisi perché da essi dipendono la buona formazione delle giovani generazioni ed il loro grado di preparazione alle sfide che li attendono: «Access to affordable quality childcare is a sine qua non for any workable welfare state. Childcare demands cannot be adequately met via commercial care market. And the dangers of inadequate childcare are immense» [ivi: 26].

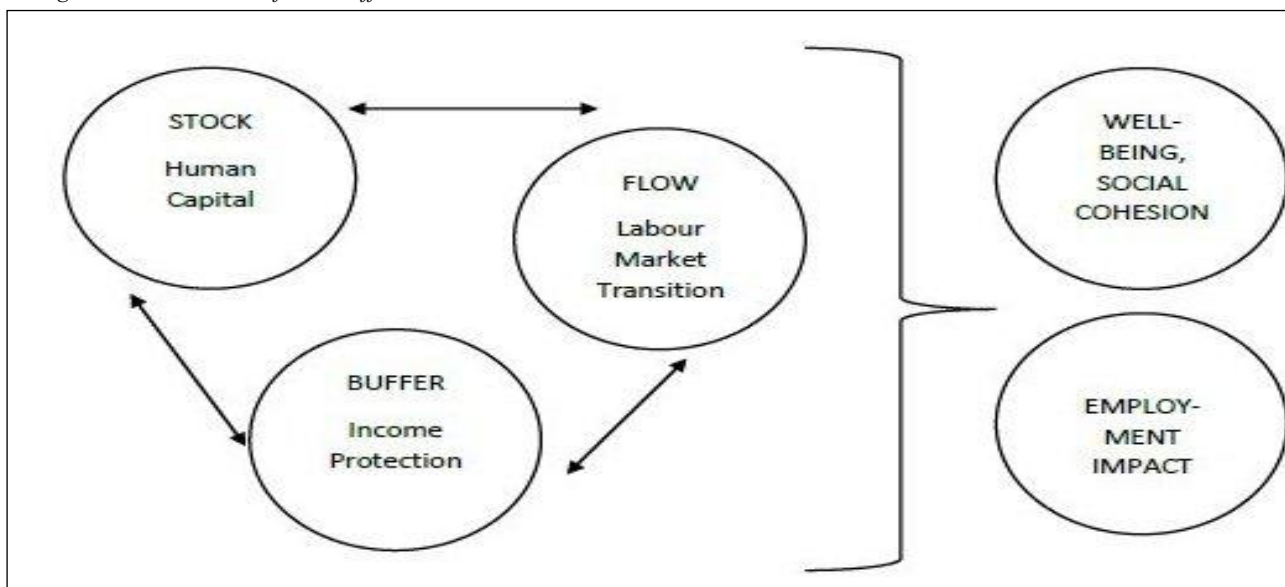
Hemerijck dunque rifiuta radicalmente l’equazione, cara ai neoliberalisti, fra servizi pubblici e inefficienza, ma naturalmente riconosce che per evitarla il personale addetto a tali servizi deve essere ben preparato, e ciò richiede tempo, sforzi e cura anche per i minimi dettagli [ivi: 32]. In definitiva, ciò che egli ritiene necessario è un mutamento della formula di Bretton Woods, “Keynes in patria e Smith all’estero”, in favore di una politica economica e sociale keynesiana anche a livello europeo [ivi: 35]: da questo punto di vista egli valuta positivamente gli obiettivi formulati nel documento ufficiale *Europe 2020* («a receptive – by no means perfect – framework to anchor a more positive EU social investment policy strategy in closer pro-growth budgetary and monetary macroeconomic surveillance and financial regulation»), e si mostra ancora fiducioso nella validità dell’*Open Method of Coordination* quale strumento più adatto per il loro raggiungimento [ivi: 38]. Tuttavia, pur riconoscendo che una tale politica sociale abbisogna di risorse significative, ribadisce quanto proposto nella lettera aperta redatta l’anno precedente insieme a Palier e Vandenbroucke, ossia che il difficile equilibrio fra stabilità dei conti e riforme basate sull’investimento sociale può essere raggiunto mediante «three macroeconomic instruments [...]»: l’emissione di Eurobonds, un maggior sostegno all’investimento sociale da parte dei Ministeri e un aggiustamento del Patto di Stabilità in termini meno restrittivi [ivi: 35]. L’alternativa è perseverare nelle vecchie politiche, innescando un circolo vizioso che non solo rallenterà

l'uscita dalla crisi, ma produrrà anche conseguenze negative per le future generazioni, e la validità di tali fosche previsioni è dimostrata dalla situazione dei Paesi mediterranei, verso i quali il giudizio di Hemerijck è molto critico:

«*Ex negativo*, many Southern European countries, excepting Spain, stand out as having declined to pursue explicit social investment policy strategies, with continued underinvestments in services together with overspending in passive benefits. This in part also explains their continuing high levels of inequality, low levels employment for women and older men, high long-term and youth unemployment, and more troubled public finances, together with lower fertility, in especially Italy and Greece» [ivi: 15].

Hemerijck ha continuato a perorare coerentemente la causa dell'investimento sociale, ad esempio con la monografia *Changing welfare states* [2013], e ancora con un più recente articolo che ne riassume i contenuti, e che si intitola significativamente *Social investment «stocks», «flows» and «buffers»* [2014]. In queste tre parole-chiave è riassunto e riproposto quanto asserito già due anni prima sui tre ambiti interattivi ed interdipendenti di politica sociale in cui si sostanzia il *social investment*, ossia un *mix* fra tradizionali sostegni al reddito (sussidi e indennità) di stampo keynesiano (il *buffer*), una regolamentazione del mercato del lavoro che valorizzi le capacità individuali senza trascinare nella *deregulation* neoliberista (il *flow*), e l'offerta di una rete di servizi sociali pubblici, modellati sull'esempio scandinavo, che permettano di soddisfare i nuovi bisogni (lo *stock*): «Social investment policy analysis is based on three central interdependent and complementary policy functions: (1) easing the “flow” of contemporary labour market transitions; (2) raising the quality of human capital “stock”; and (3) upkeeping strong minimum-income universal safety nets as social protection and economic stabilization “buffers” in ageing societies» [Hemerijck 2014: 18]. L'interazione di queste tre funzioni viene plasticamente illustrata nella sottostante Figura 2.1.:

Fig. 2.1. Funzioni stock, flow e buffer dell'investimento sociale



Fonte: Prandini, Orlandini, Guerra 2016: 26

Viene quindi ribadito ancora una volta, contro le obiezioni di Saraceno e di altri colleghi, che «social investment is no substitute for social protection», essendo quest'ultima una preconditione irrinunciabile per ulteriori misure centrate su attivazione e occupabilità [ivi: 19, 23], e che il principale protagonista di questa politica sociale deve essere lo Stato, giacché «social investment advocates view public policy as a key provider for families and labour markets» [ivi: 20], mentre ancora una volta viene ignorato il possibile contributo che il Terzo Settore potrebbe fornire. Nuovamente Hemerijck mostra di essere consapevole che una tale politica sociale comporta una spesa non indifferente [ivi: 23], ma ribadisce che è possibile conciliare il controllo dei conti nel medio periodo con riforme basate sull'investimento sociale nel lungo periodo, come già auspicato insieme a Palier e Vandenbroucke [ivi: 12]. L'essenziale è che il consolidamento fiscale proceda con «a more realistic (slower) pace [...]» [ivi: 24] rispetto alle draconiane e controproducenti politiche di *austerity* predicate da talune istituzioni finanziarie.

Il *social investment* può quindi essere il New Deal di cui l'Unione Europea abbisogna [ibidem], e a questo proposito Hemerijck continua a mostrarsi ottimista, anche in forza di taluni recenti segnali positivi provenienti dalla classe politica europea, che sembra avere progressivamente abbandonato l'atteggiamento di scettico disdegno relativo con cui aveva guardato a questo paradigma («in the aftermath of global financial crisis and its European correlates of the sovereign debt and Euro crisis, *social investment is no longer dismissed as "fair weather" policy when times get rough*» [ivi: 11]). Inoltre, altri segnali portano a ritenere che i «poorly performing» *welfare states* dei quattro Paesi del *cluster* mediterraneo, compresa ovviamente l'Italia, «are not per se structurally incapable of social reform and effective welfare recalibration» [ivi: 17].

In definitiva si può asserire che attualmente la comunità dei sociologi del *welfare*, per quanto attiene all'investimento sociale, sia divisa fra chi ne sostiene la validità come strategia di politica sociale e chi avanza dubbi e riserve in proposito: tuttavia in verità li unisce il timore comune che la classe politica europea utilizzi questo nuovo paradigma solo nella misura in cui ne ha più bisogno, ignorando o fingendo di ignorare che si tratta di un "pacchetto" di misure interconnesse e non applicabili in maniera selettiva e parziale. I sostenitori di entrambe le posizioni riconoscono che occorre continuare a mantenere le tradizionali misure di protezione sociale per i bisognosi, fintanto che non possono aiutarsi da soli con il lavoro o quando non sono in grado di svolgerne uno: su questo punto si misura tutta la distanza fra il vero investimento sociale e politiche sociali *à la carte* come quelle perseguite dal Partito Laburista al tempo di Tony Blair, per il quale le valutazioni critiche sono ampiamente condivise, da Chiara Saraceno allo stesso Anton Hemerijck.

2.3. Conclusioni

In questo secondo capitolo si è focalizzata l'attenzione su concetti che, dalla fine degli anni '90 del XX secolo, hanno un ruolo centrale sia nella definizione delle politiche sociali ed economiche europee sia nella riflessione dei sociologi del *welfare*, oltre ad essere fortemente interconnessi: il modello sociale europeo e il paradigma dell'investimento sociale.

Per quanto riguarda il primo, nonostante le varie sfumature, sembra evidente che i sociologi riconoscano l'esistenza di un modello sociale comune ai Paesi europei, non certo consistente in un'identica configurazione dei singoli sistemi di *welfare*, e ancor meno dei singoli *welfare states*, ma piuttosto in una sorta di "minimo comun denominatore" fatto di valori condivisi, che hanno determinato l'instaurarsi di norme ed istituzioni simili e procedure analoghe. In primo luogo vi è la comune adesione al valore della giustizia sociale, per quanto declinato diversamente dalle varie culture politiche. In secondo luogo, e conseguentemente, vi è il rifiuto del neoliberismo statunitense nelle sue manifestazioni più estreme: in particolare si rifiuta l'abbandono da parte dello Stato di un ruolo primario nell'ambito del sistema di *welfare*, anche in termini di entità della spesa sociale, per quanto tale ruolo e tale spesa vengano esercitati in maniera differente dalle varie culture politiche dominanti nei singoli Paesi. In terzo luogo, vi è la convinzione che questo impegno sia compatibile con l'efficienza, la produttività e la competitività economica, sebbene venga riconosciuta la necessità che l'efficienza dell'apparato pubblico e la buona tenuta dei suoi bilanci siano più attentamente vigilati rispetto al passato (in questo senso un'istanza del neoliberismo è stata generalmente accolta, almeno sul piano formale, dalla classe politica europea). In quarto luogo, si condivide la convinzione che lo Stato debba fondare la sua politica economica e sociale sul dialogo e sulla concertazione con la società civile, ossia i sindacati, le associazioni degli imprenditori e in generale il Terzo Settore. Ciò vale a prescindere dal fatto che si applichi o no il principio di sussidiarietà, perché si ritiene che tale *modus operandi* non sia un intralcio alla rapidità con cui si deve rispondere alle problematiche del nuovo millennio e, dal 2008, della crisi, ma sia anzi il giusto sistema per dare risposte ragionate ed appropriate.

Tutto ciò si collega al paradigma dell'investimento sociale, in sostanza un nuovo approccio di politica sociale concepito per tradurre sul piano concreto il modello sociale europeo, mantenendo fermo il principio di giustizia sociale ma conciliandolo con le sfide socio-demografiche ed economiche del XXI secolo. In proposito, si è tuttavia osservato che la comunità dei sociologi è divisa al suo interno: il nuovo paradigma conta per un verso molti sostenitori, alcuni più netti come Gøsta Esping-Andersen, Gianni Busilacchi ed Anton Hemerijck, ed altri più prudenti come Maurizio Ferrera, Massimo Paci e Bruno Palier, il quale ha espresso riserve sul riconoscimento stesso del *social investment* come paradigma, visto il suo perdurante rifiuto da parte di taluni ambienti finanziari. Per un altro verso vi sono studiosi che valutano con occhio critico il nuovo paradigma, come ad esempio Elisabetta Gualmini, Roberto Rizza e soprattutto Chiara Saraceno. Il problema di fondo che essi ravvisano è il ruolo centrale assunto dal lavoro in questa nuova concezione della politica sociale, a scapito del principio di redistribuzione, dell'obiettivo della lotta alla povertà (che non coincide con la disoccupazione) e più in generale della concezione dell'essere umano come portatore di diritti e doveri a prescindere dalla sua "spendibilità" sul mercato del lavoro (ossia la sua *re-commodification*). In concreto si teme che questo paradigma si traduca in politiche sociali che per un verso rendono il lavoratore più debole e ricattabile da parte del datore di lavoro, e che per un altro verso trascurino le categorie sociali non in grado di ricollocarsi sul mercato, ossia paradossalmente proprio quelle che più abbisognano di un sostegno. In ultima analisi tuttavia le divergenze non sembrano basate tanto sulla formulazione del nuovo paradigma, quanto piuttosto sul rischio che la classe politica non abbia né la capacità né la volontà di implementarlo corretta-

mente, ma ciò in effetti riavvicina i due “schieramenti”. Un *leitmotiv* comune fra gli autori considerati è stato appunto il giudizio critico nei confronti di quei governi che hanno tradotto il *social investment* in una politica basata sul *workfare* e sul disimpegno dello Stato dai suoi obblighi verso i più bisognosi.

In proposito è comune anche l'apprezzamento per le politiche sociali seguite dai Paesi scandinavi, sia pure un apprezzamento formulato da differenti punti di vista: Chiara Saraceno loda tali politiche perché non hanno cancellato ciò che di buono vi era nel “vecchio” *welfare state* universalistico, mentre Anton Hemerijck le loda perché sono state i primi esempi di genuino *social investment*. Parimenti comune sembra del resto la constatazione che i Paesi mediterranei (a prescindere dal fatto che formino un *cluster* a sé stante) sono i peggio equipaggiati per fronteggiare i nuovi rischi sociali, sia perché i loro *welfare states* sono storicamente afflitti da disfunzioni, sia perché hanno applicato il nuovo paradigma in maniera parziale, inefficiente e sordinata: ciò sembra particolarmente vero per l'Italia, sulle cui più recenti politiche sociali i giudizi sono regolarmente critici.

Altrettanto comune sembra, infine, la concezione dello Stato quale principale protagonista del sistema di *welfare*. I sostenitori non italiani del nuovo paradigma in particolare trascurano o rifiutano sistematicamente di contemplare il contributo che il Terzo Settore può apportare alla sua concreta attuazione, mentre alcuni fra i sostenitori italiani (Busilacchi e Paci) lo prendono in considerazione e lo giudicano positivamente, ma sempre partendo dal presupposto del primato del settore pubblico.

Se tuttavia il settore pubblico è afflitto da gravi problematiche, in particolare relativamente alle risorse economiche disponibili, come appunto è il caso dell'Italia e degli altri Paesi mediterranei, il contributo del Terzo Settore al sistema di *welfare* diviene una risorsa che non si può trascurare. Tutto ciò ha un rilievo anche per la Croce Rossa, sia perché essa fa parte del Terzo Settore sia perché, come si vedrà nei successivi capitoli, anch'essa è stata influenzata in certa misura dal nuovo paradigma e dai suoi principi-cardine.

Per meglio comprendere queste asserzioni occorre tuttavia approfondire la riflessione sul Terzo Settore da vari punti di vista:

- a) occorre considerare il ruolo che gli scienziati sociali assegnano ad esso nell'ambito del sistema di *welfare*, e soprattutto in rapporto allo Stato, in particolare in Italia;
- b) occorre quindi verificare concretamente l'entità del contributo che il Terzo Settore fornisce al *welfare* nel nostro Paese, in particolare negli ambiti in cui opera la Croce Rossa;
- c) occorre infine domandarsi se la Croce Rossa sia stata studiata in quanto parte del Terzo Settore operante in precisi ambiti del *welfare*.

Tutte queste tematiche verranno trattate nei prossimi capitoli.

3. Welfare, *Terzo Settore* e welfare society

Come si è accennato nei precedenti capitoli, parallelamente agli studi e alle ricerche sui *welfare states* dei Paesi più sviluppati (compresa l'Italia, con tutte le sue particolarità più perniciose), negli ultimi trent'anni sono progrediti anche studi e ricerche sul Terzo Settore, che notoriamente rappresenta una componente significativa del nostro sistema di *welfare*. Nella parte II di questo lavoro si avrà modo di dimostrare che la Croce Rossa Italiana nel suo passato ha condiviso le vicende del *welfare state* del nostro Paese, venendo influenzata dalle sue caratteristiche ed entrando a farne parte a pieno titolo, di diritto e di fatto. Tuttavia l'Associazione, nel corso della sua storia, ha anche influito su alcuni ambiti specifici del nostro Terzo Settore, di cui ora fa parte, come si avrà modo di illustrare.

Il presente capitolo è dedicato ad approfondire l'esposizione in merito a tale realtà. Si considererà dapprima la riflessione dei sociologi sul Terzo Settore e sul suo contributo al *welfare*, con particolare riferimento alla realtà italiana. Successivamente si analizzerà l'attuale stato di sviluppo del Terzo Settore italiano, e specificamente degli ambiti nei quali è coinvolta anche la Croce Rossa (Italiana e non), sia mediante dati ricavati dal censimento delle istituzioni *non profit* del 2011, sia considerando alcuni casi specifici di organizzazioni italiane operanti in tali ambiti accanto alla CRI.

3.1. La riflessione dei sociologi su *welfare* e Terzo Settore

Nel corso degli anni '80 i sociologi, in parallelo rispetto alla riflessione sul *welfare state*, avviarono anche lo studio teorico ed empirico del Terzo Settore, che in quello stesso periodo, ed in tutto l'Occidente democratico, stava sperimentando una forte crescita, proseguita con alterne vicende fino ai giorni nostri. Nell'ambito della categoria, i sociologi italiani si distinguevano ancora una volta per la netta divergenza di opinioni esistente fra loro in proposito. Per la precisione, i pionieri dello studio del Terzo Settore furono indubbiamente Achille Ardigò e Pierpaolo Donati: come osservano Andrea Bassi e Sandro Stanzani, infatti, «in sociologia, il terreno è stato dissodato – e il dibattito acceso – da lavori come quelli di Ardigò (1981) e Donati (1978) che, negli anni Ottanta, hanno introdotto termini come privato sociale e terza dimensione» [Bassi, Stanzani 2012: 120]. Ad essi si contrapposero Ugo Ascoli e Massimo Paci, che intervennero in questo campo di studi alcuni anni dopo: la loro divergenza riguardava principalmente il rapporto fra istituzioni pubbliche e Terzo Settore.

3.1.1. I pionieri: Ardigò, Donati, Ascoli e Paci

Achille Ardigò, ad esempio, era favorevole al principio universalistico quale base del *welfare state*: egli stesso si era personalmente battuto per tale principio, sostenendo in particolare la legge 833 del 1978, che

anche in seguito non avrebbe mai rinnegato⁴⁵. Tuttavia, all'inizio degli anni '80, aveva percepito la crisi del *welfare state* seguita al termine dei "trenta gloriosi"⁴⁶, analizzandone ed esponendone le cause, sia in rapporto alla situazione internazionale sia in rapporto a quella italiana, più peculiare. Senza addentrarsi in una disamina di tali cause, che esulerebbe dai contenuti del presente lavoro, si può osservare come egli notasse la gravità di fattori quali l'esplosione della spesa pubblica, non corrispondente al grado di efficacia e di efficienza raggiunto complessivamente dai servizi pubblici, il persistere di discriminazioni nel trattamento dei cittadini, sia a livello territoriale sia a livello sociale, l'eccesso di burocrazia e di autoreferenzialità degli apparati amministrativi e la connessa alienazione dei cittadini utenti [Ardigò 1982: 42-46, 48-49]. Ciò aveva comportato, a partire dalla fine degli anni Settanta, un risveglio della società civile, delle iniziative associazionistiche e delle forme di aggregazione, il cui scopo ultimo era partecipare al processo decisionale e alla gestione dei servizi sociali. Ardigò interpretava questa tendenza come una «aspirazione a passare dal *Welfare State* alla *Welfare society* [...]» [ivi: 50], ossia «una società che riconosca spazi solidaristici non alienati anche nell'assistenza e nei servizi socio-sanitari» [ivi: 53], e vi ravvisava un'analogia con la lotta del liberalismo ottocentesco contro le strutture coercitive dello Stato assoluto [ivi: 35-37, 51]. Il suo giudizio complessivo su tale tendenza era positivo:

E' comprensibile allora che emergano, o riemergano, anche accolti in recenti riforme amministrative e legislative, orientamenti a favorire l'associazione volontaria, la mutualità, la partecipazione degli utenti e in genere dei cittadini alla gestione di singoli servizi pubblici, la sperimentazione di forme d'autogestione per singoli servizi, la rivalutazione del ruolo del medico di famiglia, delle comunità di base, della famiglia aperta come modello di autogoverno nel *welfare* di autoeducazione sociale e sanitaria anche per la de-ospedalizzazione, ecc. [ivi: 54].

Con ogni evidenza Ardigò alludeva al Terzo Settore, ed anche in seguito egli avrebbe coerentemente rivendicato il ruolo positivo di quest'ultimo nell'attenuare, ed anche nel superare, la crisi del *welfare state* [Monteduro 2015].

Anche Pierpaolo Donati, fin dall'inizio di quel decennio, vedeva nel Terzo Settore la chiave di volta di una delle possibili soluzioni della crisi del *welfare state*, accanto alle altre due opzioni, opposte fra loro, di un rafforzamento delle strutture pubbliche (in chiave tecnocratica) e del loro smantellamento, che parimenti venivano propuginate in quegli anni:

Un orientamento di mediazione transazionale, certo il più arduo, che da un lato ridimensiona le macrostrutture dello stato amministratore e dall'altra fa appello a nuove forme di organizzazione basate su quelle che altrove ho denominato le sfere del "privato sociale" [...] con transazioni fra pubblico (statale) e privato (in senso stretto) più bilanciate dalla parte delle autonomie ed esperienze associative, fuori quindi sia dalle egemonie burocratica che da quella mercantile di dominio dello scambio economico e politico [Donati 1982: 98].

⁴⁵ Ciò risulta ad esempio dal suo lavoro come consigliere presso il CNEL, in cui si batté per riformare il Servizio Sanitario Nazionale senza abrogare la legge 833, che egli considerava un'imprescindibile conquista di civiltà, in coerente attuazione dei principi della Costituzione [Fabbri 2016: 29-30, 36].

⁴⁶ La definizione, come è noto, è stata coniata dall'eclettico accademico e *grand commis* francese Jean Fourastié, che ne ha fatto il titolo di una sua monografia [Fourastié 1979].

Donati riconduceva tale opzione alla teoria dello stesso Ardigò (così come le precedenti opzioni alle teorie di Niklas Luhmann e di Robert Nozick) [ibidem], ma esplicitamente riconosceva a sua volta la validità del Terzo Settore quale fattore risolutivo della crisi del *welfare state*:

Ebbene il “privato sociale” deve essere inteso come meccanismo che va al cuore della crisi del W.S. [...]. Il privato sociale deve essere inteso come quel *meccanismo di mediazione* che da un lato commisura e modera le aspettative dei privati verso lo stato (istituzioni pubbliche), e dall’altra controlla il rendiconto dello stato verso i privati, ossia ne verifica costantemente l’azione nel processo stesso di erogazione della spesa sociale [ivi: 102].

Peraltro, Donati si discostava da Ardigò su un punto, ossia il riconoscimento di precedenti storici della mobilitazione del Terzo Settore, o di ciò che altri studiosi definivano in altre maniere:

Si può denominare questo insieme di attività “terzo settore” o “settore cooperativo”, “economia informale” o “economia sommersa”, “settore comunitario” o “settore autonomo” [...] a tutti corrisponde una natura di *privato-sociale* che deve essere intesa non già come sopravvivenza di residui storici, ma piuttosto come il prodotto del fallimento congiunto del mercato e delle istituzioni pubbliche nell’attuale W.S. [ivi: 101].

La tematica delle radici storiche del Terzo Settore sarebbe riemersa in seguito nel dibattito sociologico, e peraltro è tuttora oggetto di discussione, come si avrà modo di osservare successivamente. In questa sede basti rilevare la differenza di vedute tra i due studiosi, che non ne inficiava la concordanza su alcuni punti fondamentali: il carattere intrinsecamente universalistico del *welfare state*, il ruolo primario assunto dallo Stato in esso, la sua crisi, dovuta anche a tale ruolo, e l’importanza del Terzo Settore nella possibile soluzione della crisi stessa.

Diametralmente opposta era, in quegli stessi anni, la tesi di Ugo Ascoli e Massimo Paci: Ascoli in particolare osservava anzitutto che «I principali studi empirici sin qui portati a termine sembrano peraltro aver messo in serio dubbio che il Welfare State possa essere ritenuto la principale, o comunque una delle principali cause della crisi economica» [Ascoli 1984: 6], ed in seguito rilevava come, fra gli studiosi, si fosse sviluppata in quegli stessi anni una tendenza al «recupero analitico del ‘terzo settore’ della protezione sociale, costituito dalle istituzioni solidaristiche e/o volontarie, siano esse “tradizionali” (come la famiglia estesa, la comunità locale, gli ordini religiosi, le corporazioni di mestiere, ecc.) o “moderne” (come la famiglia nucleare, le associazioni di mutuo aiuto, il volontariato, ecc...) [...]» [ivi: 8-9]. Con ciò, Ascoli riconosceva implicitamente che almeno una parte del Terzo Settore aveva origini anche molto antiche, laddove invece altre sue componenti erano nate non prima della seconda metà del XIX secolo, oppure erano ancor più recenti: si avvicinava dunque alla posizione espressa in proposito da Ardigò. Tuttavia, Ascoli tracciava una netta linea di demarcazione rispetto alle concezioni di fondo del sociologo bolognese in merito al Terzo Settore, una linea di demarcazione che connotava chiaramente le rispettive “scuole”, anche in virtù di differenti appartenenze culturali e politiche:

Questo recupero analitico del ‘terzo settore’ viene invocato da più parti ma con intenti diversi: c’è chi vede nella riaffermazione del volontariato e del principio di ‘sussidiarietà’ un modo per recuperare una posizione tradizionalmente diffidente verso un eccessivo grado di statalismo e in definitiva per proporre una sorta di ‘neospiritualismo sociale’, riconoscendo solo ad alcune comunità autorizzate (individuo, famiglia, chiesa) il compito

di fornire una via d'uscita dalla crisi; c'è chi, invece, partendo da una concezione assai più ampia dell'azione solidale che coinvolge anche altre forme di tipo comunitario (vicinato, 'comuni', forme nuove di autogestione e di volontariato basate su concezioni diverse dei bisogni e su nuovi ideali di solidarismo) tenta invece di cogliere la possibilità di ridefinire un nuovo *mix* al cui interno anche l'azione del mercato e l'intervento dello Stato siano profondamente diversi [ivi: 9].

Ascoli precisava ulteriormente il suo pensiero in una successiva monografia del 1987, nella quale rinviava a rilevazioni e studi empirici di colleghi britannici e statunitensi che pure dovevano confrontarsi con una realtà pesantemente segnata dalle politiche sociali di Margaret Thatcher e Ronald Reagan⁴⁷: «Da quelle fonti, come da altre opere ancora precedenti [...], emergeva una precisa filosofia di collaborazione fra Stato e o.v. [organizzazioni di volontariato], come pure la consapevolezza che mai il Welfare State avrebbe potuto fare a meno di una presenza pubblica forte, centrale e bene organizzata» [Ascoli 1987: 14]. Egli inoltre precisava che con «presenza pubblica» intendeva riferirsi specificamente ad una leva di *civil servants* ben preparati e dotati di una deontologia che li ponesse al di sopra di ogni rischio di rendersi strumenti di malgoverno e clientelismo: «Solo una burocrazia tecnica pubblica assai forte e autonoma rispetto al potere politico può forse evitare i rischi della frammentazione, della sovrapposizione e del non coordinamento delle politiche, dell'uso "lottizzato" o della privatizzazione delle risorse pubbliche, come pure di vere e proprie azioni di corruzione [...]

» [ivi: 16], e concludeva che da tali ricerche sociologiche emergeva «un ruolo prezioso e insostituibile delle o.v. all'interno dei moderni sistemi di Welfare, a patto però che si mantenga la centralità del soggetto pubblico» [ivi: 18].

Ascoli peraltro rimarcava la sua divergenza da Ardigò e da Donati anche su altri piani, non ultimo quello terminologico. Infatti, dopo aver temporaneamente adottato (fra virgolette, ed evidentemente non senza un preciso scopo) il termine "Terzo Settore" nella sua precedente monografia, come osservato, egli passava a criticarne radicalmente l'uso, osservando che «Di "settore" o di "sistema" non si dovrebbe parlare, se non ad un livello molto elevato di astrazione, così come parliamo di "mercato" o di "Stato"» [ivi: 12]. Del pari, egli non riteneva appropriato l'uso di definizioni quali "terza dimensione", adottata da Ardigò, o "privato sociale", adottata da Donati:

Esprimersi in termini di «terza dimensione» significa invece far riferimento ad un termine «equivoco», perché utilizzato in chiave soggettiva e con forti connotazioni etiche, ed accomunare inoltre sotto lo stesso ombrello le reti solidaristiche informali (famiglia, parentela, reti amicali e di vicinato) e l'area delle solidarietà associative giuridicamente riconosciute, definite di «privato sociale», la quale si estenderebbe fino a comprendere le associazioni legalmente costituite, le forme di cooperazione e di mutualità organizzata. Tale operazione ci sembra sostanzialmente fuorviante: troppo distanti e differenziate risultano le logiche con cui si muovono queste comunità e queste associazioni [...] [ivi: 12-13].

Dal canto suo, Ascoli proponeva l'uso del termine "azione volontaria" (già adottato in precedenza da Paci [Paci 1984]), pur esprimendo coerentemente alcune forti riserve connesse, anche in questo caso, alla marcata eterogeneità della realtà sociale di riferimento:

⁴⁷ Occorre peraltro precisare, sulla scorta di quanto in seguito Paul Pierson ha riscontrato in un suo studio, che in quegli anni i *welfare states* statunitense e britannico dimostrarono «una capacità di resistenza molto maggiore di quanto ci si sarebbe potuto aspettare sotto un governo conservatore» [Ferrera 2007: 364].

anche qualora restringessimo la nostra attenzione alla sola azione volontaria che si esplica nell'ambito dei sistemi di Welfare, in realtà verremmo a ricomprendere soggetti che si muovono con finalità e caratteristiche molto diverse, la cui indipendenza ed autonomia dal settore pubblico appare sempre meno sostenibile, ed il cui minimo comun denominatore sarebbe una formale estraneità rispetto alla pubblica amministrazione o il non operare secondo motivi di profitto [Ascoli 1987: 12].

Il termine "azione volontaria" è stato quindi adottato da Ascoli, ma soltanto in base al presupposto secondo cui si tratta di una definizione generica per una realtà estremamente variegata, che può essere efficacemente studiata solo disaggregandola e «calandosi in ambiti specifici: un conto infatti è analizzare l'azione volontaria nel settore delle politiche culturali o della protezione civile, altro l'occuparsene nell'ambito del comparto socio-sanitario» [ivi: 13].

La concezione di Ascoli, condivisa da Paci e da altri sociologi, costituisce tuttora il punto di riferimento di una corrente di pensiero scientifica che vede nello sviluppo del Terzo Settore un elemento positivo per il consolidamento del *welfare*, ma a patto che le istituzioni pubbliche mantengano un ruolo guida nelle politiche sociali, e dunque una preminenza sul mercato e sullo stesso Terzo Settore. In proposito, nel già menzionato lavoro del 1999 sulle politiche socio-assistenziali, Ascoli e Pavolini prefigurarono due sviluppi futuri nell'evoluzione del rapporto fra il settore pubblico, il settore privato e il Terzo Settore⁴⁸, schierandosi implicitamente in favore del secondo:

la linea della privatizzazione che ha caratterizzato le politiche socio-assistenziali degli ultimi quindici-venti anni un po' ovunque in Europa, oltretutto aver messo in moto processi importanti di convergenza (nelle politiche verso le organizzazioni di terzo settore, nei mutamenti organizzativi di queste ultime) lascia intravedere due possibili diversi punti di approdo: il modello «unico» americano ad egemonia del privato (commerciale e *non profit*), in presenza di un associazionismo (*grass-roots*) giocato pressoché interamente in azioni di *advocacy*, o un modello di *welfare mix* europeo (di ispirazione «tedesca») imperniato su una fitta trama collaborativa di progettazione condivisa fra i soggetti pubblici ed i soggetti del terzo settore, ancora legati alle tensioni della società civile [Ascoli, Pavolini 1999].

In maniera speculare altri scienziati sociali, vicini ad Ardigò, hanno invece rivendicato il diritto del Terzo Settore ad una maggiore autonomia dal controllo statale, enfatizzandone la straordinaria ricchezza e varietà come peculiarità positiva del nostro Paese, forse la maggiore in assoluto nel campo del *welfare*, quale ideale contraltare rispetto alla peculiarità costituita, in negativo, dal malfunzionamento del nostro *welfare state*. Ad esempio, già nel 1996⁴⁹, Giovanna Rossi identificava la solidarietà come carattere eminentemente distintivo del Terzo Settore italiano: «Il dibattito teorico italiano tuttavia ha ormai chiaramente puntato il dito sul limite intrinseco della riflessione accreditata in ambito internazionale e cioè il misconoscimento di un fattore che non solo costituisce la chiave per comprendere il fenomeno in Italia, ma che rappresenta anche un elemento discriminante per delimitare con maggiore precisione il tipo di azione che connota il TS in generale: il fattore *solidarietà*» [Rossi 2002: 62]. La sociologia italiana sembra dunque aver maturato una capacità di analisi e comprensione del Terzo Settore e delle sue peculiarità, sia a livello empirico sia a livello più generale e teorico, che si pone all'avanguardia nel panorama della comunità internazionale, dove apparentemente, come si

⁴⁸ Come si può vedere, in questo lavoro Ascoli passa ad utilizzare a sua volta, forse per semplice comodità, il termine "Terzo Settore", abbandonando l'espressione "azione volontaria".

⁴⁹ Il contributo di Giovanna Rossi qui citato fa parte di un'edizione del 2002 della monografia *Sociologia del terzo settore* curata da Pierpaolo Donati, ma la prima edizione dell'opera è del 1996.

osserverà, sembra predominare una logica economicistica. In proposito, osservano ancora Bassi e Stanzani, «Nonostante le notevoli differenze disciplinari e di approccio non pare scorretto sostenere che le riflessioni teoriche italiane degli anni novanta hanno trovato una sorta di minimo comun denominatore nell'interpretare il Ts come quella sfera del sociale specializzata nella valorizzazione delle relazioni e del legame sociale» [Bassi, Stanzani 2012: 120].

L'interesse verso il Terzo Settore ha portato quindi non solo ad un fiorire di ricerche empiriche sulle realtà esistenti nei diversi campi in cui esso esplica la sua attività, ma anche ad un approfondimento delle sue radici storiche, riprendendo il discorso avviato negli anni '80 da Ardigò: tali radici sono state dunque riconosciute ed accettate da molti studiosi [Colozzi, Bassi 2003: 122], persino al di fuori dell'ambito sociologico o storico. L'economista Stefano Zamagni, ad esempio, pur rifiutando a sua volta la denominazione di "Terzo Settore", riconosce a questo insieme di realtà sociali un'esistenza plurisecolare, anche sul piano della formulazione teorica: lo stesso termine che egli ritiene più appropriato per definire tale insieme, "economia civile", è stato infatti adottato «recuperando una tradizione di pensiero che risale ad alcuni umanisti italiani del XV secolo (Matteo Palmieri, Leonardo Bruni, S. Bernardino da Siena), e si è sviluppata fino al periodo dell'Illuminismo trovando approfondimenti significativi da parte di autori italiani come Cesare Beccaria, Pietro Verri e Antonio Genovesi, oltre che nei ben più noti Adam Ferguson e Adam Smith» [Colozzi, Bassi 2003: 62].

3.1.2. *Giovanni Moro: contro il non profit*

Tale tesi è stata recentemente criticata in maniera piuttosto decisa e netta (con stile dichiaratamente polemico) da Giovanni Moro, secondo cui essa sarebbe eccessivamente temeraria, velatamente nazionalistica e soprattutto funzionalmente inutile per chi voglia studiare le problematiche attuali del Terzo Settore, che lo studioso romano definisce principalmente usando il termine "non profit": «L'Italia, con le sue radici medievali, sarebbe quindi il luogo in cui il non profit è nato. [...] Niente da dire, naturalmente, su misericordie e confraternite. Tuttavia, qui stiamo parlando di organizzazioni che sono nate nella stragrande maggioranza dei casi nell'ultimo quarto del XX secolo. Stabilire una continuità con il Medioevo (o con qualunque altro periodo) è quantomeno temerario [...]» [Moro 2014: 70-71]. Egli dunque non nega in se stesse le radici storiche di molte organizzazioni filantropiche e volontarie, arrivando anzi a concordare con chi le rivendica [ivi: 30], ma nega recisamente che tali organizzazioni possano essere considerate una realtà unica ed omogenea insieme alle realtà nate in tempi molto più recenti e diversissime nelle loro funzioni.

I responsabili di questo forzato accorpamento sarebbero stati, secondo Moro, gli studiosi Lester Salamon ed Helmut Anheier dell'Università Johns Hopkins. Si è fatto un breve cenno a costoro nel primo capitolo: è ora opportuno precisare il loro ruolo nello sviluppo delle ricerche sul Terzo Settore. In breve, come è noto, questi due studiosi hanno acquisito grande fama in qualità di direttori del rinomato *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*: una grande ricerca comparativa sul Terzo Settore svolta nella prima metà degli

anni '90 su 13 Paesi, fra i quali l'Italia [Moro 2014: 18], e culminata nella celebre monografia intitolata *The emerging sector. The nonprofit sector in comparative perspective: an overview* [Salamon, Anheier 1994], seguita da molte altre nel corso del decennio. Il “torto” dei due studiosi sarebbe consistito nel fatto che, per poter condurre il loro studio comparativo sul Terzo Settore, essi avrebbero considerato organizzazioni estremamente differenti per natura, origini, struttura e scopi «per la prima volta come un insieme omogeneo e collocate sotto la etichetta di “settore non profit” o “terzo settore”. Questa è stata, appunto, una invenzione» [Moro 2014: 30]. Il termine “non profit” sarebbe dunque un'invenzione di Salamon ed Anheier e identificerebbe il criterio-base che per i due studiosi accomuna tutto il Terzo Settore, ossia appunto il fatto di non generare profitti per gli operatori (*non-distribution constraint*): secondo Moro si tratta di un criterio inadeguato (soprattutto per la realtà europea), riduttivo e puramente economicistico, che sottintende una concezione di *welfare* residuale tipicamente statunitense [ivi: 36-39]. Ciò nonostante, tale invenzione concettuale, insieme ai criteri di classificazione utilizzati nello studio, è stata propagandata da Salamon ed Anheier così efficacemente da essere adottata dalle più svariate istituzioni internazionali, compresa la Divisione Statistica dell'ONU [ivi: 22]: sarebbe stato dunque perpetrato un vero e proprio atto di “colonialismo culturale”.

I due studiosi della Johns Hopkins hanno altresì elaborato un'integrazione della teoria dei tre regimi di *welfare state* di Esping-Andersen con i risultati da essi conseguiti nei loro studi. In un articolo del 1998 Salamon ed Anheier hanno infatti “incrociato” tale tipologia tripartita con il ruolo svolto dal Terzo Settore nei medesimi paesi [Salamon, Anheier 1998: 227] adottando la seguente procedura: in primo luogo hanno misurato la presenza del Terzo Settore nei singoli Paesi in base alle due variabili dell'incidenza del suo volume di affari sul PIL e della sua quota di occupati sul totale [ivi: 217-219]; in secondo luogo hanno incrociato tali indicatori per classificare i paesi in due gruppi, caratterizzati rispettivamente da una piccola o grande presenza del Terzo Settore [ivi: 218]; in terzo luogo, tale classificazione è stata incrociata con la variabile dell'ampiezza dell'intervento pubblico nel *welfare*, calcolata in base alla percentuale sul PIL della spesa sociale dedicata ad esso [ivi: 215]. Il risultato è stato lo schema quadripartito riportato nella tabella 2.1., che costituisce forse il primo grande “innesto” del ruolo del Terzo Settore in una modellizzazione su scala mondiale dei *welfare states* elaborata da sociologi dal tempo di Mishra: quest'ultimo infatti, come si è osservato nel primo capitolo, aveva contemplato il «Ruolo delle agenzie non pubbliche nel *welfare*» fra le caratteristiche dei suoi tre modelli di *welfare*, ma il suo esempio era rimasto sostanzialmente privo di seguito.

Tab. 3.1.: Modelli di “regimi” di Terzo Settore

| | | Dimensione del settore non profit | |
|---|-------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | Piccola | Grande |
| Livello della spesa pubblica per il welfare | Basso | Statalista (Giappone) | Liberale (USA e Regno Unito) |
| | Alto | Socialdemocratico (Svezia e Italia) | Corporativista (Germania e Francia) |

Fonte: Salamon, Anheier 1998: 228, 240 (rielaborazione mia).

È dunque indubbio che questa quadripartizione elaborata da Salamon ed Anheier, così come la loro ricerca su scala mondiale, ha fatto progredire lo studio teorico ed empirico del Terzo Settore, connettendolo più strettamente allo studio dei *welfare states* e determinando quindi un progresso complessivo della sociologia

del *welfare*: non è escluso anzi che possa aver contribuito a spingere lo stesso Esping-Andersen a prendere in considerazione il Terzo Settore nella sua menzionata monografia del 2000, dopo averlo negletto nel suo precedente *The three worlds*. Ciò nonostante, i rilievi critici di Moro sul concetto di “non profit” elaborato da Salamon ed Anheier permangono, e non sono privi di consensi nell’ambito della comunità scientifica, mentre meno condivisa è la posizione di Moro sullo stesso termine “Terzo Settore”, che sarebbe a sua volta fortemente inadeguato.

La radicale tesi di fondo dello studioso romano è infatti che «un oggetto come il non profit o terzo settore nella realtà non esiste. [...] Il terzo settore non esiste: il fatto che nel mondo ci siano entità che non sono né statali né imprenditoriali non autorizza a tenerle tutte insieme, dando ad esse un significato unitario, nemmeno facendo distinzioni all’interno di questo insieme» [Moro 2014: 150-151]. Egli dunque non nega che esista un’area “terza” fra Stato e mercato, ma la considera così differenziata al suo interno da definirla ripetutamente con il termine «magma» [ivi: 151]: l’unico elemento vagamente comune fra le realtà che compongono tale magma è il bene presente in esse, ossia il loro valore (o utilità) sociale [ivi: 161]. Esso tuttavia va stabilito in base alle attività concrete svolte dalle singole organizzazioni, non in base al loro *status* giuridico, alla loro storia o ai loro valori di riferimento, e dunque secondo tale criterio il valore sociale delle organizzazioni varia in termini di grado, non in termini assoluti [ivi: 162]. Il grado di utilità sociale delle varie attività viene a sua volta fissato in base ad un criterio che secondo Moro «non può che essere quello dell’interesse generale [...]» [ivi: 164]: quest’ultimo si può determinare in base alle leggi degli Stati, a dichiarazioni e documenti internazionali ed ai riconoscimenti compiuti nell’ambito dell’arena pubblica [ivi: 165-166].

Si tratta forse della tesi più radicale espressa finora da uno studioso italiano in merito al Terzo Settore e al suo ruolo nella realtà sociale del XXI secolo, sia italiana sia internazionale. È certamente più radicale, anche se molto simile, rispetto a quella esposta dalla corrente di pensiero che fa capo ad Ascoli e Paci: costoro infatti, come osservato, al pari di Moro ritengono che le realtà che costituiscono il Terzo Settore siano molto eterogenee, e che vengano definite in maniera inadeguata rispetto a tale eterogeneità: tuttavia hanno pur sempre adottato a loro volta una definizione in grado, secondo il loro giudizio, di comprenderle tutte, almeno nominalmente. La chiave per cogliere veramente il carattere distintivo di tali realtà sarebbe appunto la *volontarietà*: essi infatti definiscono i volontari «individui che liberamente prestano la propria attività, senza remunerazione alcuna, in organizzazioni pubbliche o volontarie, impegnate nelle varie attività di *welfare*» [Ascoli 1986: 180]. Ciò spiega perché, pur rigettando termini e definizioni come “settore”, “sistema”, “terza dimensione” o “privato sociale”, Ascoli e Paci riconoscano una certa validità proprio alla definizione “organizzazioni volontarie non profit”, se l’assenza di fini di lucro è veramente il minimo comun denominatore che le contraddistingue [ibidem]. Ad ogni modo, dal punto di vista operativo le loro posizioni e quelle di Moro si riavvicinano, poiché anch’essi, come rilevato, propugnano uno studio empirico di tale realtà basato sulla disaggregazione dei singoli ambiti e sulla loro analisi e indagine settoriale.

3.1.3. Pierpaolo Donati: il «civismo post-moderno»

È invece appena il caso di rilevare che la tesi di Moro è diametralmente opposta a quella di Pierpaolo Donati, per il quale il Terzo Settore non soltanto è una realtà sociale unitaria, pur nella sua molteplicità, ma è anche originale ed originario: «L'originalità consiste nelle differenze specifiche che presenta rispetto agli altri settori. L'originarietà consiste nel fatto di essere "sorgivo", nel senso di avere le proprie autonome fonti di esistenza, costituzione e legittimazione» [Donati 2002a: 14]. Per tali motivi, secondo il sociologo bolognese il Terzo Settore è importante quanto lo Stato e il mercato (primo e secondo settore), ed abbisogna di un'adeguata legittimazione istituzionale-giuridica e di un'altrettanto adeguata rappresentanza politica per poter divenire compiutamente autonomo e porsi in una «posizione simmetrica» rispetto ad essi [ivi: 21; Donati 2002b: 37-41]. In proposito Donati rivendica anzi la «priorità etica» del suo ruolo rispetto ai ruoli di Stato e mercato [ivi: 40], ed ha inoltre elaborato il concetto di «civismo post-moderno», o «cittadinanza societaria» [Donati 2000: 37], ossia «una cittadinanza che non fa più riferimento allo Stato nazionale moderno, ma ad un sistema societario che si rifà da un lato a processi e valori globalizzanti e dall'altro a realtà multi-culturali e multi-etniche radicate sul territorio» [Donati 2002b: 30-31].

Più precisamente, per Donati la crisi del *welfare state* è stata ed è tuttora solo un sintomo della più generale crisi della modernità, intesa come età dominata dai due poli del mercato e dello Stato, nonché dalle due istanze della libertà individuale e del controllo sociale o uguaglianza, rappresentate dai concetti *lib* e *lab*: il sociologo bolognese infatti ritiene di aver dimostrato come «la cittadinanza tipicamente moderna nelle sue varie forme (*lib*, *lab* e *lib-lab*), incontra una crisi crescente a partire dalle società economicamente più avanzate [...]» [Donati 2000: 303], dal momento che, a suo giudizio, nell'attuale fase storica «La relazione fra libertà e controllo gira a vuoto e finisce nel nulla, oppure rimane limitata da forme di auto comprensione (*lib-lab*) che impediscono lo sviluppo di nuove relazioni sociali stabilmente dotate di senso. Infatti, se la logica *lib-lab* viene radicalmente estesa a tutte le forme della vita sociale, genera catastrofi» [ivi: 309]. La causa di questi sviluppi nefasti si trova, secondo Donati, nell'intrinseca natura del complesso *lib-lab*, il quale «porta intrinsecamente, di per sé, a situazioni che sono paradossi insolubili e contrastano pesantemente con i bisogni e le esperienze della vita quotidiana» [ivi: 314]. Più in generale è la modernità nel suo complesso ad essere incapace «di realizzare le sue promesse, sintetizzate nella co-evoluzione della triade libertà/uguaglianza/ fraternità. Sotto questo profilo, ci si rende conto che il complesso *lib-lab* (libertà-uguaglianza) ha reso residuale la solidarietà [...]. Il complesso *lib-lab* svuota in modo sistemico il tessuto di socialità» [ivi: 317].

La reazione ad una siffatta crisi della modernità è appunto il sorgere di una nuova società dopo-moderna⁵⁰ e relazionale [ivi: 305], connotata da valori, comportamenti e istanze radicalmente diversi, fra i quali primeggia l'«esigenza di re-introdurre il terzo polo (la solidarietà)» [ivi: 317-318] mediante un'inedita valorizzazione (non un semplice recupero) delle relazioni sociali:

⁵⁰ «Nel mio linguaggio, dopo-moderno indica, al di là delle continuità che permangono, l'emergenza di ciò che non può essere né compreso né gestito dentro la modernità. Lo preferisco ai termini di *post-moderno* o *ultra-moderno* (che vengono generalmente usati come sinonimo di radicalizzazione della modernità [...])» [Donati 2000: 305]

In breve, la mia tesi dice così. La società è (e diventa) dopo-moderna se e nella misura in cui prende sul serio la originarietà e originalità della relazione sociale, la vede e la agisce, collocando la comunicazione dentro la relazione [...]. Per una tale emergenza, occorre che libertà e controllo si distinguano e si ricongiungano relazionalmente, come accade nella logica della reciprocità, anziché agire come divisione binaria che procede escludendo progressivamente un lato dall'altro attraverso la logica della *re-entry*.

Solo se si vedono le cose in quest'ottica, ci si può rendere conto che la società dopo-moderna viene ad articolarsi in tante sfere sociali, che sono diverse proprio perché coniugano diversamente il senso della libertà e del controllo, e le loro relazioni [ivi: 325]

Alla nuova società corrisponde quindi una nuova cittadinanza societaria, nella quale «libertà e controllo *si compenetrano a vicenda* [...]» [ivi: 324], crescendo insieme «nella solidarietà attraverso relazionamenti a distanza fra società civile e Stato, anziché come emanazione ascrivibile dello Stato» [ivi: 330]. Ciò comporta conseguenze anche dal punto di vista del sistema di *welfare*, che Donati declina in base allo schema parsoniano AGIL:

- A) nella sfera del mercato troviamo le organizzazioni sindacali, imprenditoriali, e di categoria;
- G) nella sfera della politica troviamo attori che agiscono per riferimento allo Stato: questa è la sicurezza sociale garantita o condizionata dallo Stato;
- I) nella sfera dell'economia sociale (o mercato sociale), stanno gli attori che siamo soliti chiamare di privato sociale o «terzo settore»;
- L) nella sfera delle comunità primarie troviamo le famiglie e le reti informali di vita quotidiana (*tagesmütter*, «buon vicino», gruppi di *self-help* e *mutual help*, ecc.) [ivi: 353].

Nel Medioevo, o comunque prima della modernità intesa in senso sociologico, i principali oneri della gestione del *welfare* erano assunti da privato sociale e famiglie (I e L), mentre, come osservato, la modernità ha visto il predominio di Stato e mercato (A-G). Ora le prime due sfere sono riemerse, non nel senso di un regresso della società, ma nel senso di un loro sviluppo «in una maniera imprevista» [ibidem], tanto che «Occorre ripensare il benessere come prodotto delle interrelazioni fra A, G, I, L, cioè alla luce di un sistema globale di azione sufficientemente differenziato e integrato al proprio interno e con l'esterno. È questa l'idea di *welfare mix*» [ivi: 354].

In verità vi sono politici e scienziati sociali⁵¹ che interpretano il *welfare mix* nei termini di un «*semplice adattamento*» del paradigma *lib-lab* alle nuove difficoltà, una sorta di “cura sintomatica” e quindi non risolutiva, nella quale il Terzo Settore assumerebbe soltanto un ruolo di supporto ed integrazione al binomio Stato-mercato, che resterebbe imperante, mentre le comunità primarie rimarrebbero un soggetto passivo e destinatario di assistenza [ivi: 358]. Nella prospettiva di Donati, invece, il *welfare mix* sarebbe condizionato dal nuovo paradigma societario di cittadinanza, e ciò porterebbe ciascuno dei quattro soggetti ad assumere una posizione autonoma, attiva e paritaria rispetto agli altri: in particolare il Terzo Settore e le comunità primarie vedrebbero riconosciuti e sanciti «i loro diritti-doveri distinti da quelli degli individui e da quelli della collettività politica nel suo complesso» [ivi: 359], mentre lo Stato non sarebbe più «il centro e il vertice

⁵¹ Donati critica dunque sia la teoria della “Terza Via” di Anthony Giddens, in quanto «non è altro che una proposta di rinnovamento della socialdemocrazia mediante l'introduzione di maggiori e migliori strumenti *liberal* [...]» [ivi: 319] (quindi per motivi diametralmente opposti a quelli su cui si basano le critiche di Esping-Andersen ed Hemerijck), sia le teorie sulla “Terza Via” di «vari studiosi» italiani, per i quali lo Stato deve mantenere una posizione gerarchicamente superiore nelle politiche sociali rispetto al Terzo Settore, poiché le logiche di azione di quest'ultimo «in quanto dipendono da appartenenze culturali o ideologiche – sono per forza di cose particolaristiche e discrezionali, suscettibili di creare nuove disuguaglianze e nuove forme di esclusione [...]» [ivi: 361]: la loro identità è facilmente intuibile alla luce di quanto osservato in precedenza.

dell'organizzazione per il benessere» [ivi: 372]. In questa prospettiva quindi la reciprocità o «scambio simbolico», in cui per il Terzo Settore si concretizza il principio di libertà (mentre il controllo sociale «è affidato alle regole proprie di questo tipo di scambio associativo [...]») [ivi: 325], assurge a valore regolativo di tutto il *welfare mix* [ivi: 333]: gli stessi soggetti di cittadinanza «non sono più né le comunità tradizionali, né gli individui in quanto appartenenti a entità collettive astratte [...] ma gli individui in quanto appartenenti a reti sociali dotate di una loro “soggettività sociale”» [ivi: 346], e queste ultime diventano *ipso facto* a loro volta titolari dei diritti di cittadinanza («civili, politici, sociali e umani») [ivi: 347]. Dal canto loro, le politiche sociali continuerebbero ad essere espressione del «politico, inteso come produzione di un bene comune [...]» (mentre la “politica” è da intendersi come «attività inerente al sistema politico-amministrativo [...]») [ivi: 363], ma il bene comune verrebbe ad essere «contestuato», «incastonato nel particolare», ossia nel contesto locale e quotidiano in cui operano appunto le organizzazioni di Terzo Settore e le comunità primarie, che ne divengono quindi a pieno titolo i custodi e i garanti al pari dello Stato, e quindi a loro volta «espressione di valori universali» [ibidem].

Da questa nuova configurazione dinamica del sistema societario starebbero inoltre già emergendo, secondo Donati, «élite societarie o civili», di cui vi è bisogno per guidare la società nel modo più consono alle condizioni della nuova era dopo-moderna, e quindi definitivamente fuori dal paradigma di cittadinanza *lib-lab* [ivi: 350]. In proposito Donati precisa che queste nuove *élites* non sono espressione del solo Terzo Settore, «Tanto più che il cosiddetto *non profit*, spesso, non è veramente tale, e soprattutto può non essere una categoria sociale innovativa se ed allorché viene pensato ancora nei termini della modernità [...]» [ivi: 351], toccando, a suo modo, un oggettivo problema del Terzo Settore. Nonostante il suo continuo sviluppo, infatti, è accertato che il Terzo Settore sta affrontando problematiche sempre crescenti, rilevate empiricamente in tutti i Paesi sviluppati: la principale sembra essere il peso dell'influenza di Stato e mercato. Lo Stato ha intensificato i suoi controlli in ragione dei fondi che eroga, obbligando il Terzo Settore a investire più tempo e più risorse nella gestione burocratico-amministrativa, mentre il mercato ha intensificato la sua concorrenza, obbligando il Terzo Settore ad essere più concorrenziale e competitivo [Colozzi, Bassi 2003: 241-242]: In entrambi i casi si producono dinamiche di isomorfismo istituzionale, nell'un caso appiattendogli gli enti *non profit* sul modello dei servizi sociali pubblici, nell'altro caso sul modello degli enti *for profit*. Le conseguenze di queste dinamiche sono l'ingresso sempre maggiore di personale retribuito, portatore di specifiche competenze, nelle organizzazioni di Terzo Settore, oltre all'irrigidimento di regole e procedure: ciò ha portato ad un intensificarsi delle tensioni e dei conflitti fra dipendenti e volontari, e ad una progressiva tendenza alla riduzione del numero dei volontari nelle organizzazioni [ivi: 218-220]. Sussiste anche il rischio, conseguente alle dinamiche anzidette dell'avvio di una seconda e ben più pericolosa tendenza alla diminuzione della democrazia interna alle organizzazioni di Terzo Settore: tale tendenza è stata rilevata dalla sociologa americana Theda Skocpol come già in atto, fin dall'inizio del nuovo millennio, negli USA [Skocpol 2003].

Anche in ragione di queste dinamiche recenti, empiricamente riscontrate dalle ricerche sociali, si può affermare che il rapporto fra il Terzo Settore e lo Stato continui dunque ad essere un argomento centrale nei lavori dei sociologi del *welfare*, e ciò in quanto tale rapporto è stato ed è tuttora cruciale per l'esistenza stessa

del Terzo Settore. Tuttavia, come osservato finora, le rispettive opinioni sono divergenti relativamente al modo in cui esso dovrebbe essere impostato: secondo Donati [2002a: 19; 2002c: 231], Colozzi e Bassi [2003: 220, 240-243] lo Stato, in particolare in Italia, esercita un controllo troppo stretto sul Terzo Settore, soprattutto in merito agli aspetti puramente finanziari e giuridico-formali della sua azione, mostrandosi invece estremamente latitante in ambiti nei quali potrebbe esercitare un'azione benefica, con reciproco vantaggio. Occorrerebbe dunque una maggiore autonomia del Terzo Settore dallo Stato, nel quadro di rapporti chiari e trasparenti. Sulla stessa linea si pongono fondamentalmente Prandini e Martignani, per i quali nel continente europeo esiste ormai una «monocultura “bicefala”», frutto della «potente, ma agonizzante sintesi delle “vecchie” tradizioni liberaldemocratiche e socialdemocratiche [...]»: tale monocultura tende all'irriflessività, e in sostanza all'ostilità, verso le forme di vita sociale frutto di culture diverse, come ad esempio la cultura della sussidiarietà, e di conseguenza tende a «osservare “estrinsecamente” le pratiche del Terzo Settore, invece che sussidiarle» [Prandini, Martignani 2007: 7]. Moro, al contrario, sembra essere molto vicino alla tesi di Ascoli e Paci: a suo avviso bisogna prendere atto del fatto che «la situazione italiana ed europea è del tutto differente [da quella statunitense], perché in essa è lo Stato ad essere responsabile del benessere dei cittadini, che piaccia o meno; ma anche che qui da noi il sistema di benefici di welfare è una questione di diritti di cittadinanza, che piaccia o meno» [Moro 2014: 158]⁵².

È dunque evidente che la comunità sociologica italiana da circa trent'anni è divisa sul tema del rapporto che sussiste fra Stato e Terzo Settore per l'interesse di entrambi e, in definitiva, per il bene comune. Nonostante tali divergenze è opportuno notare che il termine *welfare society*, utilizzato da Mishra in senso marxista negli anni '70, introdotto da Ardigò nel dibattito sociologico italiano con un significato ben diverso alla fine dello stesso decennio, e prudentemente rifiutato da Ferrera nei suoi studi ancora nel 1993, si è ormai ampiamente imposto e viene usato con frequenza dalla comunità dei sociologi, in generale nell'accezione usata da Ardigò e fatta propria, fra gli altri, da Donati [Bassi 2016a]. Lo sviluppo del Terzo Settore in questi stessi anni ha fatto sì che esso costituisse un oggetto di studio sempre più rilevante: ne sono stati analizzati dinamiche interne, consistenza, potenzialità, aspetti positivi e negativi, sviluppi virtuosi e degenerazioni; sono state proposte soluzioni ed è stata fornita un'importante consulenza tecnica alla classe politica quando essa è intervenuta per normare il settore; le diverse posizioni sono state esposte pubblicamente, sia in seno alla comunità scientifica sia ai cittadini tramite i *mass media*. Occorre dunque approfondire le ragioni della rilevanza del Terzo Settore nel quadro del *welfare* italiano, verificando l'entità del suo contributo al benessere collettivo.

⁵² Una posizione simile, non dal punto di vista dell'adesione personale, ma dal punto di vista del riconoscimento della realtà fattuale, sembra essere stata espressa l'anno precedente da Maurizio Ferrera, il quale ha osservato che «La protezione sociale è stata ed è ancora un pilastro fondante dello *European way of life*» [Ferrera 2013: 31], sottolineando il sostanziale fallimento del neoliberalismo nell'Europa continentale ed anche la minore portata concreta dell'azione dei governi Thatcher rispetto ai proclami di smantellamento del *welfare state* [ivi: 7]).

3.2. Il Terzo Settore nel quadro del *welfare* italiano

Uno dei motivi principali dell'interesse dei sociologi per il Terzo Settore è certamente la sua rilevanza, sia in termini quantitativi sia in termini, per così dire, "qualitativi": per un verso infatti i suoi ambiti di attività sono molteplici, alcuni essendo decisamente tradizionali ed altri più recenti, mentre per un altro verso la crescita del numero di enti, sedi, volontari, lavoratori retribuiti e l'aumento di ricchezza prodotta sono un fatto incontestabile, sia a livello internazionale sia a livello nazionale. A questo proposito è dunque opportuno considerare attentamente le dimensioni del Terzo Settore in Italia, con particolare riguardo per gli ambiti in cui opera la CRI, per comprendere sia l'effettivo contributo che esso apporta al *welfare* italiano, sia le caratteristiche del mondo di cui la CRI fa parte. Sarà altresì opportuno completare questo quadro generale con la descrizione particolareggiata di alcune organizzazioni che operano negli ambiti di competenza della CRI, e con le quali *ipso facto* l'Associazione si è confrontata in passato e si confronterà ulteriormente in futuro: le Misericordie, l'ANPAS ed alcune realtà minori operanti a livello locale.

3.2.1. Il Terzo Settore italiano in cifre: il censimento del 2011

Le dimensioni quantitative del Terzo Settore italiano possono essere sintetizzate ed esposte facilmente grazie al lavoro di un *team* di studiosi guidato da Gian Paolo Barbetta, Giulio Ecchia e Nereo Zamaro, che hanno recentemente curato un lavoro miscelaneo intitolato *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, basato sui risultati del 9° Censimento delle istituzioni *non profit* realizzato dall'ISTAT nel 2011 [Barbetta, Ecchia e Zamaro 2016: 15]. Più precisamente, l'esposizione quantitativa generale ed il raffronto con i dati emersi dal precedente censimento del 2001 è stata effettuata nel primo capitolo dell'opera dallo stesso Barbetta, insieme a Franco Lorenzini e Andrea Mancini: come costoro osservano, «Le istituzioni non profit attive in Italia alla data di riferimento del censimento erano 301mila, con 348mila unità locali a esse afferenti e con un numero di affiliazioni pari a 56 milioni [...]. Esse occupavano 681mila lavoratori dipendenti, 276mila lavoratori non dipendenti [con contratto di collaborazione] e si avvalevano dell'opera di 4,7 milioni di volontari» [Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 31-32]. Rispetto al precedente censimento del 2001, e nonostante la grave crisi del 2008, il settore ha peraltro registrato una crescita, ma le dimensioni di quest'ultima, che sembrerebbero cospicue [ibidem], sono state in realtà ridimensionate dallo stesso *team* di studiosi sulla base di osservazioni relative al mutamento delle tecniche di rilevazione intercorso fra i due censimenti [Barbetta, Canino, Cima e Verrecchia 2016: 76-78]. Basti quindi limitarsi a constatare che al 2011 il Terzo Settore italiano contava all'incirca 300.000 imprese, quasi 1 milione di lavoratori e quasi 5 milioni di volontari, in crescita rispetto al 2001. In proposito, chiosano gli autori quasi allineandosi alle posizioni di Donati, «Si discute in Italia del ruolo del comparto, se ancillare rispetto ai tradizionali modelli di produzione delle imprese profit e della pubblica amministrazione ovvero se ulteriore e paritario modello organizzativo e produttivo. I dati

censuari sembrano andare decisamente nella seconda direzione» [Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 32-33].

Nell'ambito di questa realtà così vitale e cospicua, occorre tuttavia puntualizzare che i due censimenti hanno riscontrato e confermato l'esistenza di un marcato dualismo fra le organizzazioni *non profit*, un dualismo duplice, per così dire: per un verso infatti è risultata confermata la tradizionale maggiore vitalità del settore al Centro-Nord rispetto al Sud [ivi: 29, 34-35]; per un altro verso vi è una netta divaricazione dimensionale fra un gran numero di piccole organizzazioni, tenute in vita esclusivamente o quasi esclusivamente da volontari con poche risorse economiche, e un ristretto numero di grandi istituzioni, che si avvalgono dell'opera di molti lavoratori e possono contare su cospicue risorse economiche: queste ultime realtà sono «operanti in via prevalente nella sanità, nell'assistenza sociale e nell'istruzione» [ivi: 29].

In proposito è opportuno precisare che gli ambiti⁵³ di attività del Terzo Settore italiano sono stati fissati dall'ISTAT seguendo l'International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO), elaborata dai già menzionati Salamon e Anheier e adottata dalla Divisione Statistica dell'ONU nel suo repertorio metodologico denominato *System of National Accounts* (SNA) [ivi: 30, 35 nota 7]. Nello specifico tali ambiti sono 12, alcuni dei quali articolati in vari sotto-ambiti:

1. Cultura, sport e ricreazione
2. Istruzione e ricerca
3. Sanità
4. Assistenza sociale
5. Ambiente
6. Sviluppo economico e coesione sociale
7. Tutela dei diritti e attività politica
8. Filantropia e promozione del volontariato
9. Cooperazione e solidarietà internazionale
10. Religione
11. Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi
12. Altre attività

Con ogni evidenza gli ambiti nei quali opera anche la Croce Rossa, a livello nazionale ed internazionale, sono quattro: sanità, assistenza sociale, tutela dei diritti e attività politica, cooperazione e solidarietà internazionale. Naturalmente, per quanto riguarda il terzo ambito, l'attività della Croce Rossa è pertinente soltanto nella misura relativa alla tutela dei diritti, o *advocacy*, che è appunto uno dei tre sotto-ambiti in cui esso si articola (gli altri due sono: servizi legali e servizi di organizzazione dell'attività di partiti politici), mentre per quanto riguarda il quarto ambito la cooperazione prestata dalla Croce Rossa è da intendersi in senso pretta-

⁵³ Preciso che gli autori dello studio utilizzano il termine “settori” e non “ambiti”: ho tuttavia ritenuto opportuno evitare l'uso di “settore” in questa sede per eliminare la ridondanza del termine, derivante dal contemporaneo uso di “Terzo Settore”.

mente umanitario e non economico (al contrario, l'ICNPO non fa distinzioni, considerando in un'unica categoria tutte le attività per il sostegno economico e umanitario all'estero).

Con queste precisazioni preliminari, è dunque possibile estrapolare dai risultati del censimento i dati relativi a tali ambiti, per meglio comprendere la realtà in cui la CRI sta iniziando a muoversi. In proposito, si è appurato mediante contatti con lo stesso ISTAT che l'Associazione non è stata conteggiata nel censimento in questione, in quanto nel 2011 la sua configurazione giuridica era tale da escluderla dal Terzo Settore, come si è già accennato e come si avrà modo di osservare nei capitoli seguenti. Ciò premesso, la Tabella 3.2. riporta le dimensioni di questi ambiti in quote percentuali:

Tab. 3.2. Dimensioni degli ambiti di attività della CRI nel Terzo Settore italiano in base al Censimento 2011

| Ambiti di attività (ICNPO) | Unità istituzionali | Unità locali | Lavoratori retribuiti | Volontari | Entrate | Uscite |
|---|---------------------|--------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Distribuzione percentuale per settori di attività prevalente | | | | | | |
| <i>Sanità</i> | 3,6 | 4,3 | 18,6 | 7,1 | 17,8 | 19,6 |
| Servizi ospedalieri generali e riabilitativi | 0,6 | 0,7 | 7,3 | 1,1 | 10,0 | 11,1 |
| Servizi per lungodegenti | 0,3 | 0,4 | 5,1 | 0,2 | 3,6 | 3,8 |
| Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri | 0,2 | 0,3 | 1,5 | 0,1 | 0,7 | 0,8 |
| Altri servizi sanitari | 2,6 | 2,8 | 4,8 | 5,7 | 3,5 | 3,9 |
| <i>Assistenza sociale e protezione civile</i> | 8,3 | 10,4 | 27,8 | 12,6 | 16,0 | 17,3 |
| Servizi di assistenza sociale | 6,5 | 8,5 | 27,1 | 9,1 | 14,6 | 15,9 |
| Servizi di assistenza nelle emergenze | 1,1 | 1,1 | 0,4 | 2,6 | 0,5 | 0,6 |
| Servizi di sostegno ai redditi (monetari e/o in natura) | 0,7 | 0,8 | 0,2 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| <i>Tutela dei diritti e attività politica</i> | 2,3 | 2,7 | 0,9 | 3,3 | 1,6 | 1,7 |
| Servizi di tutela e protezione dei diritti | 1,4 | 1,8 | 0,6 | 1,4 | 1,0 | 1,1 |
| <i>Cooperazione e solidarietà internazionale</i> | 1,2 | 1,1 | 0,5 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |
| Attività di sostegno economico e umanitario all'estero | 1,2 | 1,1 | 0,5 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |
| Totale | 14,5 | 17,6 | 47,5 | 22,7 | 36,5 | 39,8 |

Fonte: Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 36-37 (elaborazioni su dati ISTAT)

Come si può osservare, questi ambiti di attività del Terzo Settore riuniscono una percentuale relativamente minore di enti e di volontari rispetto agli altri (primo fra tutti l'ambito cultura, sport e ricreazione [ivi: 35]), ma concentrano altresì una quota rilevantissima di lavoratori retribuiti, di entrate e di uscite. Ciò vale in special modo per i primi due ambiti, ossia sanità e assistenza sociale e protezione civile, nei quali, con ogni evidenza, si concretizza uno dei due aspetti del dualismo dimensionale di cui si è fatta menzione: si tratta cioè di ambiti nei quali prevale un ristretto numero di organizzazioni di dimensioni medie e grandi, diffuse in più località, con molti lavoratori dipendenti e un cospicuo volume di entrate ed uscite [ivi: 38]. In termini assoluti si tratta infatti di cifre notevoli, come puntualizzano gli autori:

Secondo i dati di bilancio raccolti con il questionario censuario, nel 2011 le entrate del settore non profit sono state di 64 miliardi di euro e le uscite di 57 miliardi, al lordo dei possibili ma contenuti trasferimenti interni al settore. Un terzo delle entrate del non profit italiano è concentrato nelle istituzioni che svolgono in via prevalente attività sanitarie e di assistenza sociale. Sono le istituzioni di maggiori dimensioni, più strutturate e complesse, tanto che il 12% delle istituzioni [dei settori sanitario e sociale] raccoglie il 33% delle entrate [dei medesimi settori] [Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 38].

La maggior parte degli oltre 20 miliardi di euro di entrate per questi due settori è peraltro costituita in massima parte da «contratti e convenzioni con enti pubblici nazionali e internazionali. Però significativi sono

anche i proventi per vendita di beni e servizi» [ivi: 40]. In merito alle dimensioni, il calcolo dei valori medi fornisce un'ulteriore conferma di queste asserzioni, oltre ad una rettifica parziale di quanto osservato in merito ai volontari, dal momento che, osservano gli autori, «Sanità, assistenza sociale e protezione civile sono i settori nei quali i numeri medi sia di lavoratori retribuiti che di volontari sono maggiori dei corrispondenti valori medi riferiti all'universo del nonprofit» [ivi: 41]. Tali affermazioni trovano riscontro nei dati della Tabella 3.3.:

Tab. 3.3. Dimensioni medie degli enti di Terzo Settore italiani operanti negli ambiti di attività della CRI in base al Censimento 2011

| Ambiti di attività (ICNPO) | Numero medio di lavoratori retribuiti | Numero medio di volontari | Valore medio delle entrate (000 euro) | Valore medio delle uscite (000 euro) |
|---|--|----------------------------------|--|---|
| <i>Sanità</i> | 16,2 | 30,7 | 1.037,34 | 1.025,96 |
| Servizi ospedalieri generali e riabilitativi | 38,3 | 27,9 | 3.549,50 | 3.537,62 |
| Servizi per lungodegenti | 59,1 | 13,8 | 2.797,95 | 2.707,77 |
| Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri | 24,6 | 9,7 | 765,13 | 760,68 |
| Altri servizi sanitari | 5,9 | 34,7 | 290,20 | 286,69 |
| <i>Assistenza sociale e protezione civile</i> | 10,6 | 24,0 | 408,47 | 397,46 |
| Servizi di assistenza sociale | 13,2 | 22,2 | 477,94 | 466,20 |
| Servizi di assistenza nelle emergenze | 1,3 | 36,7 | 95,85 | 94,89 |
| Servizi di sostegno ai redditi (monetari e/o in natura) | 0,9 | 20,6 | 263,61 | 243,25 |
| <i>Tutela dei diritti e attività politica</i> | 1,2 | 23,2 | 148,84 | 138,97 |
| Servizi di tutela e protezione dei diritti | 1,4 | 16,3 | 148,39 | 144,65 |
| <i>Cooperazione e solidarietà internazionale</i> | 1,3 | 21,8 | 311,64 | 290,19 |
| Attività di sostegno economico e umanitario all'estero | 1,3 | 21,8 | 311,64 | 290,19 |
| Totale generale | 3,2 | 15,8 | 212,29 | 190,56 |

Fonte: Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 42-43 (elaborazioni su dati ISTAT)

Naturalmente anche i valori medi annui di entrate e uscite sono superiori negli ambiti sanitario e socio-assistenziale e di protezione civile rispetto all'universo del Terzo Settore nella sua globalità [ivi: 44], e peraltro le istituzioni di questi due ambiti sembrano in grado di diversificare maggiormente le proprie fonti di entrata, nonostante il fatto che siano finanziate prevalentemente da contratti e convenzioni stipulati con la pubblica amministrazione, o forse proprio a causa di ciò [ivi: 45]. Inoltre, come già accennato in precedenza, gli enti afferenti a tali ambiti risultano maggiormente plurilocalizzati, sia rispetto agli altri sia rispetto alla media generale, con un corrispondente maggior impiego di lavoratori retribuiti [ivi: 45-46], come si può osservare nella Tabella 3.4.:

Tab. 3.4. Enti di Terzo Settore plurilocalizzati per ambito di attività prevalente in base al Censimento 2011

| Ambiti di attività (ICNPO) | Unità istituzionali | | | Unità locali | |
|---|---------------------|------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| | v.a. | % | Numero medio unità locali | Numero unità locali | % con lavoratori retribuiti |
| Cultura, sport e ricreazione | 9.059 | 4,6 | 2,5 | 24.355 | 31,0 |
| Istruzione e ricerca | 1.843 | 11,9 | 3,5 | 6.046 | 87,0 |
| Sanità | 1.239 | 11,3 | 4,1 | 5.064 | 81,6 |
| Assistenza sociale e protezione civile | 3.542 | 14,1 | 4,1 | 14.490 | 77,7 |
| Sviluppo economico e coesione sociale | 1.023 | 13,7 | 2,8 | 2.733 | 88,9 |
| Relazioni sindacali e Rappresentanza di interessi | 1.412 | 8,6 | 5,2 | 7.347 | 83,2 |
| Altri settori | 1.669 | 5,6 | 4,2 | 6.163 | 51,0 |
| Totale | 19.787 | 6,6 | 3,3 | 66.198 | 61,0 |

Fonte: Barbetta, Lorenzini e Mancini 2016: 46 (elaborazioni su dati ISTAT)

In definitiva si può dunque osservare che, in base alle elaborazioni effettuate dal *team* di studiosi guidato da Barbetta, Ecchia e Zamaro sui dati del censimento ISTAT del 2011, gli ambiti di attività in cui la CRI presta la sua opera sono “presidiati” da realtà di Terzo Settore meno numerose ma mediamente più grandi e forti di quelle presenti negli altri ambiti, in base alla loro plurilocalizzazione, al numero di volontari e (in maggior misura) di lavoratori retribuiti che impiegano, e (soprattutto) al volume di entrate ed uscite che gestiscono. In sintesi, un mondo ricco di *competitors* per la CRI. È quindi opportuno osservarne qualcuno più da vicino.

3.2.2. Alcuni soggetti del Terzo Settore italiano operanti in ambito socio-sanitario⁵⁴

Nel capitolo precedente, citando un articolo di Marco Ricceri, si era fatto un cenno al contributo che organizzazioni del Terzo Settore di ispirazione religiosa hanno dato e stanno tuttora dando al sistema di *welfare* europeo in ambito sanitario. In Italia tale assunto è particolarmente vero, come dimostra l’opera plurisecolare svolta dai più antichi enti *non profit* operanti in tale ambito, ossia le Misericordie. Pur senza far torto a Giovanni Moro e alle sue solide argomentazioni, è un fatto accertato anche da recenti ricerche sociologiche [Fazzi, Marocchi 2017] che le Misericordie hanno saputo combinare un lungo retaggio ad una grande capacità di adattamento ai mutamenti della società. Esse infatti sono forse le più antiche realtà di Terzo Settore operanti in Italia nel campo socio-sanitario: si tratta di confraternite nate nel Medioevo (la prima fu fondata a Firenze nel 1244) allo scopo di compiere le opere di misericordia prescritte dalla tradizione ecclesiale cattolica, che sono suddivise in sette di «carattere corporale» e sette di «carattere spirituale» [Fazzi, Marocchi 2017: 7]. Fra queste le opere di misericordia corporale sono state le più praticate, in particolare la cura degli infermi e il seppellimento dei defunti, entrando nell’immaginario collettivo. Tuttavia attualmente le Misericordie sono diventate una componente dinamica del nostro Terzo Settore: in base ai dati ufficiali esistono infatti ben 700 confraternite, riunite in una Confederazione nazionale che le coordina, le disciplina e le rappresenta, ed in totale esse riuniscono 670.000 iscritti e 100.000 volontari [ivi: 67]. Molte delle vecchie confraternite, per-

⁵⁴ Una versione abbreviata del presente sotto-paragrafo è stata pubblicata da chi scrive nei paragrafi di sua pertinenza di Bassi, Fabbri [2017].

lopiù operanti nel Centro-Nord (la Toscana da sola vanta oltre 300 realtà [ivi: 129]), hanno infatti beneficiato dell'opera di un nuovo gruppo dirigente, che ha dimostrato di saper essere «attivo e propositivo» [ivi: 17]. D'altro canto, nel Meridione la fioritura delle Misericordie è stata più recente, e spesso è stata dovuta all'esempio dei volontari giunti a soccorrere le vittime delle ultime catastrofi naturali, come il terremoto dell'Irpinia del 1980 [ivi: 19]. Nell'un caso e nell'altro, attestano i sociologi Luca Fazzi e Gianfranco Marocchi, si tratta di «una galassia di associazioni caratterizzata da elementi molto variegati [...]» [ivi: 27]. Talvolta le confraternite si sono infatti concentrate sul mantenimento delle loro 4 attività assistenziali “storiche”, ossia trasporto sanitario d'emergenza, trasporto sanitario non d'emergenza, trasporto sociale e collaborazione con la Protezione Civile [ivi: 28]. Altre al contrario, non necessariamente le più “giovani”, hanno avviato iniziative totalmente inedite e decisamente più attinenti all'assistenza e all'inclusione sociale: l'*housing* sociale, il banco alimentare, il contrasto all'usura, la gestione dei centri d'accoglienza per migranti e la promozione di attività sportive e ricreative [ibidem]. Infine le attività più antiche, ossia le onoranze funebri e la cura dei cimiteri, sono diventate *for profit*, contribuendo a generare reddito che viene utilizzato per finanziare gli altri settori di attività [ivi: 40-41].

Tutto ciò ha fruttato alle Misericordie una maggiore visibilità e un maggior sostegno da parte della società civile, garantendo la loro attuale fioritura. Tuttavia queste nuove iniziative stanno comportando rischi di natura non solo finanziaria, ma anche giuridica ed etica: a parte il problema di far tornare i conti, la necessità di impegnarsi in settori nei quali occorre una specifica competenza tecnica, e quindi personale stipendiato, si scontra con un principio fondamentale, ossia la gratuità dell'opera prestata, che storicamente si è sempre tradotta nel ricorso primario ai volontari e nello *status* di Organizzazioni di Volontariato che contraddistingue le singole confraternite [ivi: 21-22]. Alcune Misericordie hanno dunque scelto di assumere direttamente personale salariato, nei limiti di legge⁵⁵, mentre altre hanno creato enti controllati *ad hoc* come cooperative sociali e S.r.l. [ivi: 24-26]: spesso tali iniziative sono state “giustificate” con la rivendicazione del carattere meritorio della creazione di posti di lavoro, specie in realtà sociali nelle quali la disoccupazione è alta [ivi: 90].

Un secondo e decisamente laico *competitor* della CRI è costituito dall'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze o ANPAS, un'organizzazione di secondo livello che riunisce la stragrande maggioranza di organizzazioni assistenziali socio-sanitarie esistenti ed operanti in Italia con il nome di “Pubblica Assistenza” o di “Croce”. Come osserva lo storico Fulvio Conti, queste associazioni nacquero in Italia poco dopo la CRI, intorno agli anni '70 del XIX secolo, con lo scopo precipuo di svolgere assistenza socio-sanitaria in tempo di pace, sia «nel caso di eventi calamitosi quali terremoti, incendi, alluvioni, epidemie [...]», sia prestando «una quotidiana opera di assistenza agli ammalati, ai poveri e ai bisognosi, garantendo loro il trasporto gratuito agli ospedali, la somministrazione di medicinali, il cambio di biancheria, turni di vigilanza diurna e notturna. Effettuavano inoltre interventi di pronto soccorso nei casi di incidenti o di infortuni [...]» [Conti 2004: 8]. Inoltre il XX secolo vide l'assunzione dell'impegno allo svolgimento di attività educative e preventive in campo igienico-sanitario, come sancito dal IV congresso di Spoleto del 1904 [ivi: 53]. In sostanza queste associazioni si muovevano nello spazio che allora, come si vedrà nel prossimo capitolo, la CRI aveva lasciato

libero per sua precisa scelta statutaria, e solo in taluni casi ne mutuavano il nome e il simbolo utilizzando una croce di diverso colore: in molti altri casi, infatti, esse portavano il nome di “Fratellanza Militare”, in quanto istituite da ex combattenti (regolari o garibaldini), oppure appunto il nome di “Pubblica Assistenza”. Del resto, era loro interesse distinguersi dalla CRI anche per un motivo culturale e politico, «perché esse ebbero una spiccata connotazione laica, cui non fu estranea la matrice massonica di molti dirigenti, e un orientamento politico progressista e di sinistra, sebbene mai esclusivo e totalizzante» [ivi: 5]. Il congresso di Spoleto peraltro vide anche la fondazione della Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze, vera e propria organizzazione di secondo livello che, al pari della Confederazione Nazionale per le Misericordie, riunì e rappresentò su scala nazionale tutte queste vivaci realtà [ivi: 3].

La convivenza fra CRI e Croci “policrome” è stata caratterizzata da vicende alterne a seconda dei vari periodi storici. In taluni momenti, come ad esempio fra fine Ottocento ed inizio Novecento, vi furono discreti rapporti “di buon vicinato” [ivi: 77-80], e talora anche una certa convergenza di intenti e di azione, spesso rappresentata plasticamente dalla doppia appartenenza di singole personalità di spicco del mondo medico [ibidem], nonché una condivisa inimicizia verso le cattoliche Misericordie, motivata dalla comune radice laica e risorgimentale, come avvenne soprattutto nella turbolenta Toscana di fine Ottocento e d’inizio Novecento [Campagnano e Lori 2016: 489-497]. In altri momenti invece, e particolarmente durante il periodo fascista, vi fu una contrapposizione fortissima motivata da differenti scelte politiche, e culminata con il Regio Decreto 84 del 12 febbraio 1930, che sancì lo scioglimento di tutte quelle Croci e Pubbliche Assistenze prive di riconoscimento giuridico. Come si vedrà, questo provvedimento governativo era nominalmente finalizzato al “riordino” del settore dell’assistenza socio-sanitaria, ma in realtà era anche originato dalla volontà di liberare la CRI, divenuta vicina al regime, da un concorrente al tempo stesso competitivo e sovversivo. Poterono salvarsi solo quelle associazioni che avevano ottenuto la personalità giuridica come enti morali, ma anch’esse «dovettero subire pesanti ingerenze da parte del regime e drastiche limitazioni alla propria sfera di autonomia, non ultime quelle volte a ridisegnare il loro profilo etico e culturale» [Conti 2004: 113]. Il regime inoltre nel 1933 sciolse anche la Federazione nazionale, che pure aveva ottenuto fin dal 1911 il riconoscimento giuridico [ivi: 80, 113]. Si comprende dunque perché dopo il 1945, e per molti decenni a seguire, il rapporto fra CRI e Pubbliche Assistenze non sia stato particolarmente positivo, anche in considerazione del perdurante legame privilegiato fra CRI e Stato, nonché del fatto che i tentativi delle rinnovate associazioni di rientrare in possesso dei beni sequestrati nel 1930 si conclusero «sempre con scarsa fortuna» [ivi: 133]. Tuttavia nonostante queste difficoltà esse sono riuscite a ricostituirsi e a riprendere il loro posto, a fianco e talvolta in contrapposizione alla CRI e alle Misericordie: anche il loro organismo rappresentativo, la Federazione nazionale, si è ricostituita nel 1946 e dal 1987 ha assunto l’attuale denominazione di Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze o ANPAS [ivi: 3, 120]. In proposito Emmanuele Pavolini, nell’ambito di uno studio su politiche pubbliche e Terzo Settore negli anni ‘90, ha definito l’ANPAS «Una forma specifica di associazionismo mutualistico [...]», ed ha osservato che le Pubbliche Assistenze ad essa aderenti

⁵⁵ Come è noto, e come si avrà modo di ripetere nel capitolo 6, le Organizzazioni di Volontariato sono regolate dalla legge 266

in questi ultimi anni hanno progressivamente iniziato a svolgere servizi di carattere socio-assistenziale. Quello che caratterizza tali organizzazioni è quindi il fatto di basarsi in maniera consistente su lavoro volontario. *Ciò comporta che nella maggior parte dei casi esse rientrino nella categoria di organizzazioni di volontariato stabilita dalla 266*. Il fatto che l'organizzazione si doti in certi casi di personale retribuito e si presenti quindi in maniera professionalizzata fa comunque sì che l'universo di tali realtà non rientri completamente all'interno del mondo del volontariato, presentando invece un profilo "misto", caratterizzato dalla contemporanea presenza di volontari e, talvolta, di personale retribuito, configurando quindi una tipologia organizzativa che è a metà strada fra il volontariato "puro" e le organizzazioni professionalizzate, gestite in maggioranza da persone retribuite [...] [Pavolini 2002: 149].

In ogni caso le Pubbliche Assistenze hanno molte obiettive analogie con le Misericordie: storicamente anch'esse infatti si sono diffuse principalmente nell'Italia centro-settentrionale e solo negli ultimi decenni si sono sviluppate nel Meridione [Conti 2004: 5]. Inoltre, anche se non tutte le associazioni che portano il nome di "Croce" fanno parte di ANPAS, il numero degli enti aderenti è molto cospicuo, almeno stando a quanto dichiara il sito dell'organizzazione: «Le pubbliche assistenze sono associazioni di volontariato laiche nate a partire dal 1860 che oggi si riconoscono nella Legge Quadro del Volontariato (legge 266 del 1991) e che liberamente decidono di aderire al movimento Anpas. Fanno parte di Anpas 880 pubbliche assistenze e 282 sezioni, presenti in tutte le regioni d'Italia»⁵⁶. Il numero dei sostenitori è rilevante, e non molto lontano dalle cifre di CRI e Misericordie: i volontari sarebbero infatti 90.000 e i «cittadini soci» oltre 300.000⁵⁷. Sul piano delle attività, anche l'ANPAS ha sviluppato iniziative di carattere più sociale che sanitario, pur senza giungere ai notevoli livelli di diversificazione delle Misericordie: da questo punto di vista vi è una maggiore "fedeltà" alle origini⁵⁸. A sua volta, infine, l'ANPAS già dagli anni '90 «ha visto la nascita di cooperative sociali nel 35% delle proprie affiliate» [Pavolini 2002: 298].

Come osservato, vi sono inoltre diverse organizzazioni che portano il nome di "Croce" ma che non fanno parte di ANPAS: può quindi essere utile osservare in dettaglio storia e sfere di attività di alcune di esse, scelte fra le più consolidate. Una di queste realtà è senz'altro la Croce Bianca Milano ONLUS: si tratta di un'Organizzazione di Volontariato che esiste ormai da ben 110 anni, perché in base alle poche fonti disponibili le sue origini sono da collocarsi nel 1907 [Frigoli 2007: 9-10], quando il sacerdote don Giuseppe Bignami costituì la "Società volontaria di assistenza per i soccorsi di urgenza e per l'educazione popolare all'assistenza ai malati Croce Bianca" presso l'oratorio della parrocchia di san Luigi Gonzaga, in via Tagliamento, nella periferia sud di Milano [ivi: 3-5]. Gli inizi furono molto modesti, stando alle testimonianze dei primi militi: una spartana infermeria allestita nei locali dell'oratorio e la buona volontà di alcuni giovani volontari, disponibili a prestare opera di primo soccorso, di trasporto di infermi e di educazione igienico-sanitaria [ivi: 10-11, 13]. I primi anni di esistenza furono molto travagliati: vi furono problemi amministrativi e soprattutto economici, difficoltà a reclutare volontari e difficoltà a farsi conoscere dall'opinione pubblica, che spesso confondeva la nuova associazione con la Croce Rossa Italiana, o ancora con la Croce Verde, associazione di ispirazione laica fondata due anni prima, tuttora esistente ed aderente all'ANPAS [ivi: 6, 12]. Don Bignami richiese l'aiuto dell'arcidiocesi, della stampa e del laicato cattolico per ottenere sostegno, fon-

dell'11 agosto 1991.

⁵⁶ Cfr. <https://www.anpas.org/chi-siamo/le-pubbliche-assistenze.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

⁵⁷ Cfr. <https://www.anpas.org/sostienici/tesseramento.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

⁵⁸ Cfr. <https://www.anpas.org/attivita/progettazione.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

di, locali per aprire altre sedi nel Milanese e nuovi giovani volontari, riuscendo ad ottenere qualche progresso, anche perché in quel periodo storico il mondo cattolico milanese era privo di organizzazioni di riferimento che operassero nell'assistenza socio-sanitaria⁵⁹. Tuttavia le difficoltà e i debiti contratti spinsero l'arcivescovo Carlo Domenico Ferrari ad ordinarli di dimettersi, come avvenne il 12 marzo 1917 [ivi: 7]. Naturalmente lo scoppio della Prima Guerra Mondiale non giovò allo sviluppo dell'associazione, che pure continuò a vivere e ad operare; molto più pernicioso fu tuttavia l'avvento del fascismo, anche perché l'associazione era vicina politicamente all'Azione Cattolica, e come quest'ultima era divenuta un bersaglio dello squadristo milanese [ivi: 25], tanto che nel 1930 non solo il Regio Decreto 84, ma anche e soprattutto «l'incursione nella sede di via dei Disciplini della squadra fascista che distrusse il prezioso archivio pose fine a un'ulteriore fase della vita dell'Associazione» [ivi: 26].

La Croce Bianca si ricostituì ufficialmente a Milano il 15 giugno 1945, aderendo alla rinata Federazione nazionale delle pubbliche assistenze [ivi: 27-28]. Da allora l'associazione è costantemente cresciuta, concordando fin dagli anni '50 con la CRI e la Croce Verde la propria area di intervento di pronto soccorso in città [ivi: 34] e ampliando progressivamente il suo raggio d'azione con l'apertura di nuove sezioni nella Regione [ivi: 38-40]. Naturalmente non sono mancati momenti difficili e conflitti interni «perlopiù connessi ai problemi amministrativi e finanziari» [ivi: 62], e soprattutto problemi «politici» nella convivenza con le altre Croci, che hanno portato alla situazione attuale di separazione: «L'insanabile divergenza tra la Croce Bianca, con la sua natura e i suoi scopi, e la differente impostazione ideologica della Federazione e dell'Unione Croci porterà all'uscita da entrambe nel 1982» [ivi: 88]. Ciò nonostante la Croce Bianca Milano ONLUS ha continuato a crescere, consolidando il suo patrimonio, la sua popolarità ed anche la sua condizione giuridica: «Con decreto del presidente della Regione Lombardia n. 58821 del 18 aprile 1994 fu disposta l'iscrizione della Croce Bianca nel registro regionale del volontariato [...]» [ivi: 98]. Oggi «L'Associazione è presente in Regione Lombardia con 37 sedi operative in 9 delle 12 province della Regione, può contare su quasi 6 mila soci, tra volontari attivi e soci sostenitori, e su circa 230 dipendenti. Gli oltre 230 mezzi della Croce Bianca Milano hanno percorso, nell'ultimo anno, oltre 4 milioni di chilometri, effettuando circa 200 mila servizi»⁶⁰. Inoltre, insieme alla CRI, all'ANPAS, alla Federazione Volontari del Soccorso (FVS) e al Soccorso Azzurro, partecipa alla Consulta del Soccorso, organo consultivo che «In ossequio al principio di sussidiarietà [...]» affianca l'Agenzia Regionale Emergenze Urgenze (AREU), organismo pubblico che in Lombardia gestisce il servizio 118⁶¹.

Una seconda organizzazione assistenziale esistente da lunga data, operante in ambito locale e non federata ad ANPAS⁶², è la Croce Verde di Verona, nata il 27 novembre 1909 per iniziativa di una cerchia di rappresentanti della buona borghesia cittadina: la sua prima *leadership* fu infatti costituita da avvocati, ingegneri, professori e naturalmente medici [Bonuzzi 1984: 21]. Scopi statutari dell'associazione erano non solo tra-

⁵⁹ Milano infatti era all'epoca priva di una sua Misericordia: in effetti era stata fondata una confraternita di questo tipo nel 1368, ma le sue funzioni erano state essenzialmente di «beneficenza elemosiniera», ed inoltre nel 1801 il regime napoleonico ne aveva decretato la fine mediante il suo assorbimento da parte della Congregazione di carità. Una nuova confraternita è stata fondata solo nel 1984. Cfr. <http://www.misericordiamilano.org/storia> (ultimo accesso: 29/08/2017).

⁶⁰ Cfr. <http://www.crocebianca.org/mondo-croce-bianca/chi-siamo> (ultimo accesso: 29/08/2017).

⁶¹ Cfr. <https://www.areu.lombardia.it/web/home/areu-e-volontariato> (ultimo accesso: 29/08/2017).

sportare ai più vicini ospedali i malati e i feriti (e all'occorrenza i defunti), ma anche svolgere educazione e profilassi igienico-sanitaria fra la popolazione, a beneficio della salute pubblica [ivi: 23]. Durante il Ventennio fascista la Croce Verde di Verona riuscì a non incorrere nel decreto di scioglimento perché il 21 febbraio 1926 le era stata riconosciuta la personalità giuridica come Ente Morale [ivi: 31], a cui era seguita la promulgazione di un nuovo Statuto. In proposito il sito dell'Associazione asserisce che «La società, da sempre improntata al volontariato, negli anni si manterrà fedele allo spirito che ha ispirato il primo statuto, ottenendo sempre il consenso della città di Verona, anche nel burrascoso periodo compreso tra le due guerre mondiali»⁶³, ma seguendo le osservazioni di Fulvio Conti è lecito dubitare che il regime fascista avesse lasciato margini di autonomia ad un'associazione di questo tipo senza avere garanzie della sua "non pericolosità". Ad ogni modo, superate le vicende della Seconda Guerra Mondiale, la Croce Verde di Verona ha ripreso a svilupparsi, dotandosi di un terzo Statuto nel 1965 [ivi: 55-60], ed oggi è una realtà capillarmente presente sul territorio veronese, contando una sede centrale e ben 10 sedi periferiche⁶⁴, nonché «fra i 1300 e 1600 Volontari»⁶⁵. La sua collaborazione con le istituzioni pubbliche locali si è talmente consolidata che il più recente Statuto, nel quale peraltro la Croce verde risulta come IPAB, è stato sottoposto al Comune di Verona ed alla Regione Veneto, che lo ha approvato nel 1991⁶⁶.

Lo sviluppo della Croce Verde di Verona ha avuto peraltro un testimone d'eccezione: Achille Ardigò, relatore al convegno tenutosi il 13 maggio del 2000 per celebrare i 90 anni di esistenza dell'associazione. Nel suo intervento, ricollegandosi anche alla già illustrata concezione di "cittadinanza societaria" di Pierpaolo Donati [Ardigò 2000: 35-36], il sociologo trasse spunto dalla constatazione della capacità dell'istituzione veronese di rinnovarsi periodicamente, non solo sotto il profilo tecnologico, e al tempo stesso di mantenersi fedele ai suoi valori conservando un ampio consenso sociale [ivi: 31], per formulare considerazioni di carattere più generale sul rapporto fra Stato e Terzo Settore nella comune partecipazione alla gestione del *welfare*:

In tal modo, l'esperienza della Croce Verde sembra sconfessare la tesi di quanto [*sic*] ritengono che il volontariato abbia ragion d'essere solo per supplire le assenze e alle carenze dello Stato sociale o per periodi di crisi transizionale nel Servizio sanitario pubblico. Invece, è proprio nelle zone, come questa, in cui il servizio sanitario pubblico è più efficiente, che si ha anche la più efficace presenza del volontariato e di *non profit*. Ciò proprio perché il volontariato, specie nei servizi di assistenza più vicini alle difficoltà di chi soffre, e alle famiglie dei pazienti, è, non di rado, anticipatore e sollecitatore efficace di innovazioni rispetto alla routine del servizio pubblico [ivi: 32].

I dati quantitativi e il quadro descrittivo⁶⁷ esposti in questo secondo paragrafo mostrano quindi che il Terzo Settore gioca un ruolo di primo piano nel sistema di *welfare* del nostro Paese, in particolare negli ambiti dell'assistenza sanitaria e sociale, anche senza tener conto della Croce Rossa Italiana. Esso fornisce dunque un contributo rilevante al *welfare state* e ne costituisce una preziosa integrazione, come Achille Ardigò ave-

⁶² Cfr. <https://www.anpas.org/ppaa-elenco.html> (ultimo accesso: 27/08/2017). Come si può osservare, nel Veronese c'è un'unica associazione federata an ANPAS, la Croce Bianca di Torri del Benaco.

⁶³ Cfr. <http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/chi-siamo> (ultimo accesso: 27/08/2017).

⁶⁴ Cfr. <http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/struttura> (ultimo accesso: 27/08/2017).

⁶⁵ Cfr. <http://www.croceverdeverona.org/diventa-volontario/diventa-volontario> (ultimo accesso: 27/08/2017).

⁶⁶ Cfr. <http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/lo-statuto> (ultimo accesso: 27/08/2017).

⁶⁷ Naturalmente non si pretende che questo quadro sia assolutamente esaustivo; si ritiene tuttavia che possa fornire una conoscenza sufficientemente solida della storia, del radicamento sociale e dell'attività dispiegata da questo tipo di organizzazioni, pur senza mai trascurare l'unicità di ciascuna.

va compreso già molti anni fa. Tuttavia ora la CRI è entrata a far parte di questo mondo, nelle modalità e con gli esiti che verranno considerati nei capitoli successivi. Ciò la avvicina definitivamente a molte Società Nazionali sue consorelle che, fatte le debite proporzioni in base ai differenti sistemi giuridici, possono essere legittimamente considerate parti integranti del Terzo Settore dei rispettivi Paesi. Come tali, esse sono oggetto ormai da anni di dissertazioni teoriche e di ricerche empiriche da parte di sociologi e di altri scienziati sociali. Prima di avviare l'analisi dettagliata della CRI, può essere dunque opportuno considerare più attentamente il ruolo che la Croce Rossa detiene in alcuni fra i principali sistemi di *welfare* del mondo.

3.3. Conclusioni

In questo capitolo è stata condotta anzitutto una disamina delle principali correnti di pensiero che contraddistinguono la comunità dei sociologi italiani relativamente al ruolo del Terzo Settore, ed in particolare ai rapporti che ha con le istituzioni pubbliche. Si è riscontrato che fondamentalmente le posizioni possono essere ricondotte a due, naturalmente con sfumature differenti: vi è chi propugna una maggiore o minore autonomia del Terzo Settore, e viceversa vi è chi ritiene necessario che lo Stato continui a mantenere una sua superiorità gerarchica, manifestandola attraverso la sua azione di direzione e controllo. In ogni caso, la sociologia italiana rigetta l'impostazione economicista che ha iniziato a prevalere a partire dagli anni '90 negli studi empirici sul Terzo Settore, in conseguenza della pur fondamentale ricerca di Salamon e Anheier [1994].

Ciò tuttavia non significa che il Terzo Settore italiano sia economicamente trascurabile: come si è mostrato nel secondo paragrafo, anzi, esso fornisce un contributo rilevante, in particolare negli ambiti in cui opera la Croce Rossa, ossia primariamente l'assistenza sanitaria e l'assistenza sociale. Per un verso, i dati empirici del censimento ISTAT del 2011 confermano questo assunto mediante il numero degli enti, la loro diffusione territoriale, le loro entrate e il numero di dipendenti e di volontari impiegati, mentre, per un altro verso, il quadro descrittivo di alcune realtà particolarmente rilevanti a livello nazionale o locale sottolinea il prestigio del loro retaggio e l'antichità della loro storia, il tutto peraltro senza tener conto della stessa CRI, che all'epoca non faceva parte del Terzo Settore, essendo stata fino al 2012 un ente pubblico. Poiché tuttavia la CRI è entrata ufficialmente in questo nuovo contesto con la riforma avviata in quell'anno, è necessario verificare se gli studiosi del *welfare*, ed in particolare gli esperti del Terzo Settore, abbiano fino ad oggi posto l'Associazione al centro dei loro studi e delle loro ricerche. È altresì necessario verificare se vi siano parallelismi fra la situazione della CRI e quella delle sue consorelle, nonché della Croce Rossa nel suo significato più ampio, su scala globale: ai fini del presente lavoro è infatti importante stabilire se la ricerca scientifica ha la Croce Rossa fra i suoi *focus* d'indagine e, in caso affermativo, quali risultanze siano state prodotte. Questi argomenti verranno trattati nella successiva II sezione.

PARTE II

4. La Croce Rossa nel mondo e in Italia

In questa sezione il *focus* della ricerca si concentra sulla Croce Rossa, intesa dapprima in senso più ampio e successivamente in senso più circostanziato: nel presente capitolo infatti verrà compiuta una panoramica sulla Croce Rossa nei suoi tratti distintivi, cui seguirà un'analisi della letteratura scientifica ad essa dedicata dalle scienze sociali, per verificare quale sia il contributo che essa apporta ai sistemi di *welfare* dei singoli Paesi o, più in generale, al benessere globale, e quali siano le risultanze che gli studiosi del *welfare* ne hanno tratto, sia in termini di elaborazione teorica sia in termini di ricerca empirica, anche per quanto concerne il caso italiano. Quest'ultimo sarà ulteriormente approfondito con una ricostruzione storica nel successivo capitolo 5, cui seguirà l'illustrazione della parte propriamente empirica della ricerca.

4.1. Che cos'è la Croce Rossa?

La Croce Rossa è un'organizzazione umanitaria internazionale, che si definisce propriamente “Movimento della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa”, ed è articolata in due grandi istituzioni internazionali: il Comitato Internazionale di Croce Rossa (CICR, o ICRC in inglese) e la Federazione Internazionale di Croce Rossa (FICR, o IFRC in inglese), entrambi con sede a Ginevra⁶⁸.

Il Comitato Internazionale è composto da un Presidente, assistito da un Vice-Presidente permanente, da un Consiglio esecutivo di 7 membri e da un'Assemblea. Quest'ultima conta fino a 25 membri ed è coadiuvata da un Consiglio, che svolge attività sussidiaria. Tutte queste persone sono esclusivamente cittadini svizzeri, per preservare la neutralità dell'istituzione⁶⁹. Il compito fondamentale del Comitato Internazionale è l'*advocacy*: come recita il suo sito, «The ICRC is an independent, neutral organization ensuring humanitarian protection and assistance for victims of armed conflict and other situations of violence. It takes action in response to emergencies and at the same time promotes respect for international humanitarian law and its implementation in national law»⁷⁰. Il CICR promuove dunque lo sviluppo del Diritto Internazionale Umanitario, o DIU: parte integrante di esso sono le celebri Convenzioni di Ginevra⁷¹, oltre alle meno note e meno recenti Convenzioni sottoscritte all'Aja nel 1899 e nel 1907. Per ottemperare a tali finalità, il CICR collabora con l'ONU fin dalla sua fondazione.

⁶⁸ Cfr. <https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement> (ultimo accesso: 09/09/2017).

⁶⁹ Cfr. <https://www.icrc.org/en/who-we-are/the-governance> (ultimo accesso: 09/09/2017).

⁷⁰ Cfr. <https://www.icrc.org/en/mandate-and-mission> (ultimo accesso: 09/09/2017).

⁷¹ «The Geneva Conventions and their Additional Protocols form the core of international humanitarian law, which regulates the conduct of armed conflict and seeks to limit its effects. They protect people not taking part in hostilities and those who are no longer doing so». Le vigenti Convenzioni di Ginevra, che hanno sostituito quelle precedenti, sono state promulgate il 12 agosto 1949 e sono 4: 1) Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e malati delle forze armate in campagna; 2) Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate sul mare; 3) Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; 4) Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra. Vi sono poi 2 Protocolli aggiuntivi sottoscritti l'8 giugno 1977: il I protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e il II protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali. Un terzo protocollo aggiuntivo, emanato l'8 dicembre 2005, è relativo all'adozione di un emblema distintivo addizionale. Cfr. <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions> (ultimo accesso: 09/09/2017).

La Federazione Internazionale, o più propriamente “Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa”, è invece un organismo che essenzialmente ha lo scopo di coordinare l’attività assistenziale delle 190 Società Nazionali esistenti⁷². Queste ultime, come appunto la CRI, operano nei singoli Stati, sono da essi riconosciute ed hanno la loro sede principale nelle rispettive capitali, nonché sedi periferiche più o meno importanti nelle varie città. Si tratta dunque di una struttura capillare, esistente ormai da più di 150 anni, che si basa su sette principi fondamentali, proclamati alla conferenza di Vienna del 1965: l’umanità, l’unità, l’universalità, la neutralità, la volontarietà, l’indipendenza e l’imparzialità⁷³.

Naturalmente, come in Italia, ogni Società Nazionale ha dovuto e tuttora deve confrontarsi, nei singoli Paesi, con il potere statale, con la società civile e con la configurazione istituzionale di *welfare state* vigente ed operante. Al momento non risulta che la sociologia del *welfare* abbia esplorato questi rapporti in maniera sistematica, né dal punto di vista della riflessione teorica né dal punto di vista delle ricerche empiriche. D’altro canto, alcune specifiche realtà di Croce Rossa sono state oggetto di studi ad esse espressamente dedicati, mentre di altre Società Nazionali viene contemplato, in maniera più o meno estesa, il contributo fornito al funzionamento del sistema di *welfare* dei rispettivi Paesi: i risultati di tali studi e ricerche sono stati pubblicati, già da diversi lustri, su alcune prestigiose riviste scientifiche quali «Nonprofit and voluntary sector quarterly», «Voluntary sector review» e, soprattutto, «Voluntas».

Per quanto riguarda l’Italia, invece, negli ultimi anni sono stati pubblicati diversi volumi di contenuto storico-sociale, dedicati alla CRI e curati dal sociologo Costantino Cipolla e dallo storico della medicina Paolo Vanni: chi scrive ha partecipato alla stesura di tali monografie, che verranno ampiamente citate nel prossimo capitolo. A parte ciò, non risulta tuttavia che i sociologi italiani abbiano compiuto specifiche ricerche di carattere empirico, ma in talune pubblicazioni è comunque possibile cogliere spunti utili ed interessanti, sia sulla CRI sia su altre Società Nazionali. Una breve rassegna di queste ricerche e questi studi permetterà dunque di comprendere meglio il ruolo delle varie Società Nazionali di Croce Rossa nell’ambito dei rispettivi sistemi di *welfare*.

4.2. La Croce Rossa negli USA

La Croce Rossa Americana è forse il caso più studiato, sia nel tempo sia per numero di ricerche, e probabilmente ciò è dovuto ad un *mix* di fattori: per un verso la sua rilevanza nel sistema di *welfare* americano, il suo prestigio e la sua lunga esistenza; per un altro verso, ovviamente, la proverbiale attenzione del mondo accademico statunitense per le ricerche empiriche sulla realtà sociale. Già nel 2001, ad esempio, Robert Herman e Denise Rendina, in uno studio sull’atteggiamento di donatori e finanziatori delle organizzazioni di Terzo Settore, ed in particolare sulle loro reazioni allo svolgimento di attività commerciali da parte di queste

⁷² Cfr. <http://www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/national-societies/> (ultimo accesso: 09/09/2017).

⁷³ Cfr. <http://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/> (ultimo accesso: 09/09/2017).

ultime, citavano una ricerca ancora anteriore di Bruce Kingma⁷⁴ sui donatori della suddetta Società Nazionale, che non sembravano averne gradito l'intraprendenza commerciale:

Using 1992 data from reports by chapters of the American Red Cross to national headquarters, Kingma (1995) investigated the relation between donations and revenues and profits derived from the sale of health and safety services (first aid and CPR classes). He found that profits from sales of classes "crowded out" or displaced donations. More specifically he estimated that each additional dollar of profits decreased donations by \$3.59, a very large effect. Kingma also examine the relation between sales revenue and donations and found substantial crowding out there too. An additional one dollar in sales decreased donations by \$3.26. Apparently donors dislike commercial sales, not just earning a profit from sales. As Kingma observes, however, with cross-sectional data other interpretations are possible [Herman, Rendina 2001: 160].

Più recentemente Guy Douglas Solomon [2012] ha realizzato uno studio sul problema della carenza di donazioni di sangue negli USA, dal quale è emerso il ruolo primario della Croce Rossa Americana in questo cruciale ambito dell'assistenza sanitaria. Come egli osserva, infatti, «The American Red Cross regularly conducts blood drives across the country, but these have not proved sufficient to maintain a constant sufficient supply. In spite of the efforts of the American Red Cross (and other blood donor agencies), more than 95% of the population avoids or refuses to donate in any given year [...], and 60% of the population has never donated [...]» [Solomon 2012: 417]. Egli ha quindi compiuto una ricerca empirica allo scopo di trovare una soluzione valida a tale problema ricorrente, ossia individuando una modalità di rifornimento di sangue regolare e non basata solo sui momenti di forte impatto emotivo come le emergenze, durante le quali (come dopo l'11 settembre) le donazioni eccedono largamente le necessità con forti rischi di spreco [ivi: 416]. Solomon ha quindi verificato la disponibilità a donare il sangue degli studenti universitari statunitensi del *college* di Greenville, nello Stato del North Carolina, valendosi della collaborazione della stessa Croce Rossa Americana, che peraltro aveva già compiuto studi in merito insieme ad altri enti («The demographic profile of the blood donor is tracked on an ongoing basis by the Red Cross, the American Association of Blood Banks, and government agencies» [ivi: 418-419]): «Interviews with the American Red Cross (in Greenville, NC), the largest US organization involved in obtaining blood donations, indicate that the some of the professionals see the short-term solution in the development of a number of dedicated donors who are willing to donate two or more times each year» [ivi: 421]. I risultati di questa ricerca sono stati incoraggianti: l'autore infatti ritiene che una soluzione efficace al problema sia informare e sensibilizzare i giovani studenti a partire dai 17 anni di età, ossia quando sono al termine del loro percorso di istruzione superiore. Successivamente occorrerebbe incoraggiarli a mantenere la propensione a donare sangue durante gli anni dell'università, fintanto che non diventi un'abitudine consolidata ed irrinunciabile per tutta la vita: si creerebbe così «a self-perpetuating donor group» [ivi: 428]. Nel frattempo, Solomon individua la soluzione contingente che al momento sembra essere più efficace, e che la Croce Rossa Americana può utilizzare: «Currently, the most effective manner of generating blood donations, among this age cohort, is the personal appeal [...]. If civic clubs and organizations are no longer filling this need, then it may be useful for the Red Cross to set up a

⁷⁴ Si tratta di un articolo del 1995, intitolato *Do profits "crowd out" donations, or vice versa?*, e pubblicato sulla rivista «Non-profit Management & Leadership».

system of volunteers who each have a number of donors that they call 3 or 4 times a year. This could be set up like a telephone tree to maximize the number called» [ivi: 429].

D'altro canto la Croce Rossa Americana si caratterizza anche per una grande e precoce intraprendenza nel *fundraising* (del resto essenziale nel sistema di *welfare* statunitense), unita tuttavia ad una scarsa propensione alla sinergia con altre organizzazioni, come ha dimostrato, ancora nel 2012, lo studioso Putnam Barber. Egli ha infatti osservato che storicamente negli USA le prime tecniche di *fundraising* iniziarono ad essere elaborate, e rapidamente raffinate, già agli inizi del XX secolo, in favore della YMCA [Barber 2012: 740-741], ma che la Croce Rossa Americana non tardò a servirsene in coincidenza dell'ingresso nella Prima Guerra Mondiale, così come altre organizzazioni, ma senza mai fare "causa comune" con esse:

By the 1910s, for-profit firms were putting these proven techniques to work on behalf of clients such as colleges, hospitals, and religious institutions. The outbreak of World War added new causes in the form of relief for refugees and support for the war effort. When the United States entered combat, the fundraising by the Ys, the American Red Cross, and scores of other organizations became even more intense, with campaign after campaign calling on the energies of volunteers and the generosity of donors. [...] The American Red Cross (ARC) also engaged in concerted, but separate, fundraising yielding a total during the war years of over \$400 million in support for its work, including participation in relief activities [ivi: 741].

Questa grande intraprendenza, anche nella costruzione di rapporti privilegiati con le autorità pubbliche, si è accompagnata per lungo tempo alla ferma volontà di non adottare una linea di condotta sinergica nei confronti delle altre organizzazioni: «The American Red Cross, described by President Wilson in 1918 as "recognized by law and International convention as the public instrumentality for war relief" at the start of WWI, and committed to the view that memberships as well as donations were essential to its success, resisted efforts to combine its fundraising with others' until the last quarter of the twentieth century» [ivi: 742]. Dunque, anche durante la Grande Depressione e la Seconda Guerra Mondiale sono stati evitati i «joint fundraising efforts» [ivi: 745]. Attualmente tale atteggiamento sembra essere stato abbandonato, a differenza della continua ricerca di soluzioni innovative per la raccolta di fondi (tramite le tecnologie digitali, ad esempio, «the American Red Cross is reported to have received \$32,000,000 in such donations within a month of the catastrophic earthquake in Haiti in January 2010» [ivi: 757]). Tuttavia la storica scarsa propensione della Società Nazionale statunitense alla collaborazione con altre organizzazioni può forse essere una delle cause di una condotta, non particolarmente brillante, da essa tenuta in occasione dell'uragano Katrina, ossia nell'autunno del 2005. Gli studiosi Stephanie Gajewski, Holly Bell, Laura Lein e Ronald Angel hanno infatti analizzato il comportamento tenuto dalle organizzazioni di Terzo Settore statunitensi in quella occasione, durante la quale i soccorsi furono tragicamente al di sotto delle aspettative, e soprattutto delle necessità, dei profughi delle zone alluvionate, rilevando anzitutto il ruolo-chiave di cui la Croce Rossa era stata investita da alcuni anni per volontà del governo federale: «To deal with the need for coordination after 9/11, the United States developed a National Response Plan to provide a single framework for responding to domestic disasters. Red Cross and National Voluntary Organizations Active in Disaster (NVOAD) were charged with specific national coordination tasks» [Gajewski, Bell, Lein e Angel 2011: 391]. Tuttavia, in occasione di Katri-

na, la Croce Rossa non si è dimostrata all'altezza di tale responsabilità, ad esempio in merito alla fornitura di mezzi di trasporto ai sopravvissuti:

In the spring of 2007, the American Red Cross launched its Means to Recovery program, which could provide up to US\$10,000 toward client self-sufficiency. Many case managers were approached by survivors anxious to purchase a car through the program. However, the program guidelines, limited funding, and extensive paperwork meant that only a very few survivors were actually able to get a car through this program. Means to Recovery also did not address the transportation needs of elderly and disabled clients who would not be able to meet the program guidelines of self-sufficiency [...] [ivi: 398]

Alla luce di ciò, nel 2008 la Croce Rossa Americana è stata sollevata dal suo incarico, che è stato invece assegnato alla Federal Emergency Management Agency (FEMA), nell'ambito di un nuovo programma per le emergenze denominato "National response Framework": «an acknowledgement that such a task is too large for any one or even several NGOs» [ivi: 399]. La conclusione degli autori è dunque che né la Croce Rossa Americana, né le altre organizzazioni *non profit*, per quanto siano forti e prestigiose e per quanto tentino di operare in sinergia, possono sostituire lo Stato in circostanze estreme: al contrario, «They function best as an adjunct to the state [...] and benefit from state oversight, support, and monitoring [...]» [ivi: 400].

Tuttavia la Croce Rossa Americana ha evidentemente conservato pressoché intatto il suo prestigio agli occhi dell'opinione pubblica statunitense⁷⁵, come sembra confermare un recente articolo di Walter Wymer, Hellen Gross e, ancora, Bernd Helmig, nel quale la Società è stata posta peraltro in comparazione con Medici Senza Frontiere. L'articolo in questione espone infatti i risultati di uno studio empirico tendente a concettualizzare e misurare la "forza" del *brand* delle organizzazioni di Terzo Settore, partendo dal presupposto che la ricerca scientifica ha ignorato questo aspetto del mondo del *non profit* [Wymer, Gross e Helmig 2016: 1450]. I tre studiosi hanno dunque concettualizzato la forza del *brand* di un ente di Terzo Settore in base a tre dimensioni: «familiarity», ossia il grado di conoscenza del *brand* da parte dell'opinione pubblica; «remarkability», ossia la sua unicità, la sua eccezionalità rispetto a quelli degli altri enti impegnati in ambiti analoghi; «attitude», ossia la percezione più o meno favorevole che l'opinione pubblica ha di quel *brand* [ivi: 1452-1454]. Sulla base di tale presupposto, gli autori hanno elaborato un questionario a risposte chiuse con la collaborazione di 55 studenti di *marketing* tedeschi e australiani [ivi: 1454-1455] e lo hanno sottoposto via internet a tre campioni di persone, di volta in volta con alcune variazioni e avendo come oggetto tre coppie di organizzazioni di Terzo Settore: World Vision e Operation Smile, sottoposti al giudizio di 10.000 australiani, di cui 643 hanno completato il questionario [ivi: 1455-1456]; Guide Dogs e il WWF, valutati da altri 10.000 australiani, dei quali 639 hanno completato il questionario [ivi: 159-1460]; infine, la Croce Rossa e Medici Senza Frontiere. Si è trattato di una scelta dettata da un criterio specifico, vista la grande notorietà di entrambe le organizzazioni:

⁷⁵ Del resto la Croce Rossa Americana gode da tempo di una credibilità superiore alle altre organizzazioni di Terzo Settore, come hanno dimostrato studi più o meno recenti: ad esempio, in un loro articolo del 2014 sul tema delle preferenze dei donatori, Maren Bachke, Frode Alfnes e Mette Wik hanno sottolineato come gli studiosi C.C. Eckel e P.J. Grossman avessero riscontrato tale superiorità già in un loro studio del 1996, usando la tecnica di ricerca empirica nota come *dictator game*: «They compared dictator games where the recipients were either anonymous individuals or the American Red Cross, and found that their participants gave three times more when the American Red Cross was the recipient» [Bachke, Alfnes e Wik 2014: 470].

A third study, using a new sample, was conducted to cross-validate the scale. As in the prior studies, we used two nonprofit organizations as our brand objects: the American Red Cross (RC) and Doctors Without Borders (DWB). Thus, both organizations are relatively well known, yet the RC appears to be slightly more popular (in the rankings of Charity Navigator [...], RC is 1st, DWB is 3rd). These organizations were selected to assess the scale's ability to differentiate two organizations that are quite close with respect to popularity out of a large pool. Hence, the close proximity of these two brand objects serves as a rigorous test of the scale's ability to distinguish peer brands [ivi: 1462].

In questo caso il campione è stato costituito da un non precisato numero di cittadini statunitensi, dei quali 523 hanno completato il questionario [ivi: 1462-1463]. I risultati hanno confermato la superiore forza del *brand* della Croce Rossa Americana, nonostante la relativamente recente prova fallimentare dopo l'uragano Katrina: «We tested the ability of the scale to distinguish between the two brands. We expected RC to have a higher level of brand strength than DWB because of its slightly greater popularity (1st and 3rd, respectively, out of 1100 charities). We followed the procedures used in the prior two studies (Reviewer Appendix U). The brand strength dimension and composite means are all significantly greater for RC than for DWB» [ivi: 1464].

4.3. La Croce Rossa in Europa

Singolarmente, per quanto concerne gli altri Paesi anglofoni, non sono stati rinvenuti studi nei quali la Croce Rossa avesse un rilievo analogo, compresa la stessa Gran Bretagna⁷⁶. Al contrario, le Società Nazionali sono spesso menzionate, e talora sono l'argomento principale, in molti articoli scientifici relativi a Stati del «vecchio continente»⁷⁷. Ad esempio, in merito alla Scandinavia, studi e ricerche più o meno recenti permettono di concludere che le varie Società di Croce Rossa interagiscono con i rispettivi Stati in maniera ben di-

⁷⁶ Per la precisione, non sono stati rinvenuti articoli scientifici che riguardassero specificamente la Croce Rossa Britannica. Al contrario, in diversi lavori dedicati ad altri Paesi del *Commonwealth*, si possono trovare alcune menzioni di limitata utilità. Ad esempio, in due articoli di «Voluntary Sector Review», entrambi del 2014 ed entrambi dedicati all'Australia, si sottolinea che la Croce Rossa è presente anche nelle più remote località rurali australiane [Winterton, Warburton 2014: 186], nelle quali svolge un utile ruolo sociale impiegando volontari anziani [ivi: 191], e che più in generale è una delle poche *charities* (fra le molte che esistono in quel Paese) ben note a tutti gli australiani, insieme all'Esercito della Salvezza e alla San Vincenzo de' Paoli [Cham 2014: 408]. Per quanto concerne invece la Croce Rossa Canadese, ne è stata rinvenuta soltanto una menzione in un articolo sul problema della regolamentazione delle organizzazioni *non profit* dopo l'11 settembre da parte degli Stati, allo scopo di evitare infiltrazioni terroristiche, propaganda o *fundraising* occulto a favore di organizzazioni terroristiche. Le autrici, Elizabeth Bloodgood e Joannie Tremblay-Boire, sottolineano come, nel caso canadese, la Società Nazionale abbia adottato un'attitudine fortemente collaborativa nei confronti del governo, dato che, insieme ad altri enti (fra i quali la stessa Amnesty International), «participated in legislative debate prior to the passage of the Anti-Terrorism Act and the 2005 review of the Act» [Bloodgood, Tremblay-Boire 2011: 159]; nel 2005 rappresentanti della Croce Rossa Canadese hanno anche testimoniato davanti al comitato speciale del Senato sulla legge anti-terrorismo [ivi: 160].

⁷⁷ Anche i Paesi dell'ex blocco comunista sono stati oggetto di ricerche in merito allo sviluppo del Terzo Settore, ed in almeno due casi la Croce Rossa è stata presa in considerazione in quanto parte di esso. Nel primo caso, un articolo del 2000 dedicato al Kazakistan, secondo l'autore, Marvin E. Nowicki, la Croce Rossa è stata una delle prime organizzazioni di Terzo Settore propriamente dette ad essere state istituite nel Paese durante gli anni '30: egli tuttavia, rifacendosi alle valutazioni di un collega, tale S. Zlotnikov, osserva che la Croce Rossa, le «youth organizations, and other types of altruistic organizations, were allowed to operate, but were effectively controlled by the government. [...] These are the roots of modern-day nonprofits in Kazakhstan» [Nowicki 2000: 220-221]. Alcuni anni dopo, nel 2009, Nikolay Valkov ha invece pubblicato un lavoro tendente a dimostrare l'esistenza e la vitalità del Terzo Settore in Bulgaria nel periodo anteriore al 1945: la Croce Rossa Bulgara viene citata a dimostrazione di tale assunto nell'ambito di altre organizzazioni dal carattere centralizzato [Valkov 2009: 431]. Essa infatti può vantare una lunga storia, di fatto coincidente con l'esistenza di uno Stato indipendente bulgaro: in quanto «The Bulgarian Red Cross (*Bu'lgarski cherven kru'st*) movement was one of the first pan-Bulgarian networks of organizations in Bulgaria, federating local Red Cross societies.8 Private initiatives by medical doctors appeared during the Russian-Turkish War for Bulgarian liberation in 1877-1878. However, it was not until 1878 when the first society of the Red Cross was created in the city of Sliven. Five independent Red Cross Societies were founded in various cities and then in 1885 the national society of the Bulgarian Red Cross was established and Bulgaria signed the Geneva Convention» [ivi: 433].

versa da quanto avviene negli USA, eminentemente a causa del peculiare *welfare state* di ispirazione socialdemocratica che vige in quei Paesi, come già più volte osservato. Anzitutto in Svezia, paese che incarna quanto altri mai tale regime di *welfare state*, già nel 2003 Colozzi e Bassi hanno notato come la stessa Croce Rossa costituisca un caso emblematico di quanto lo Stato permei la vita associativa dei cittadini, dalla quale sono assenti le cosiddette *charities*, appunto perché l'assistenza socio-sanitaria è considerata essenzialmente un compito dello Stato: «Anche in Svezia esistono organizzazioni come la Croce Rossa o l'UNICEF svedese che aiutano persone in difficoltà o con problemi, ma significativamente queste organizzazioni sono state incluse dai compilatori della indagine nazionale sulle organizzazioni volontarie del 1987 nella categoria “organizzazioni internazionali”, cioè dedite ad aiutare i cittadini di paesi stranieri» [Colozzi, Bassi 2002: 56]⁷⁸.

Un forte legame con lo Stato sembra essere del resto la cifra costitutiva anche della consorella danese: in un lavoro del 2004 sulle sfide gestionali che le organizzazioni di Terzo Settore devono fronteggiare, gli studiosi Bernd Helmig, Marc Jegers e Irvine Lapsley hanno infatti citato un precedente lavoro di S. Christensen e J. Molin sulla Croce Rossa Danese e sulla sua peculiare resilienza, dovuta alla capacità di conformarsi all'ambiente istituzionale in cui è sempre esistita⁷⁹:

This relationship of the organization to its environment has also been studied in other research in NPOs. Another notable example of this is the Christensen and Molin (1995) study of the Danish Red Cross. At first sight, the findings of this study appear to contradict the institutional theory's view that organizations reflect their external environments [...]. However, on closer inspection, Christensen and Molin depict an organization that retains its form over its “lengthy” life. According to Christensen and Molin, the resilience of the Danish Red Cross is attributable to the manner in which this organization has conformed closely to wider institutional requirements from the outset of its existence, thereby increasing their legitimacy and increasing their resources and survival capabilities [...] [Helmig, Jegers and Lapsley 2004: 106].

Anche la Finlandia si conforma a tale modello di strettissima interazione fra Stato e Società Nazionale di Croce Rossa, tanto da far quasi dubitare della sua appartenenza al Terzo Settore, come ha rilevato lo studioso Zuhail Unalp Cepel in un suo recente articolo:

Red Cross is another organization to be funded by the state. However, Red Cross has a different status in the country as in the other countries. Red Cross has formal agreements with the state on some issues such as providing blood to the people, and 112 health support in state of emergency. Development officer for Multicultural Activities, Suvi Hirvonen describes Red Cross as being a “semi-NGO”. Red Cross cooperates with the state and local authorities on especially immigrants in the country (Interview with Suvi Hirvonen, 3.11.2008) [Cepel 2012: 341].

Viceversa in Germania, Paese-simbolo del regime conservatore, o del modello continentale, ancora Colozzi e Bassi osservano che il fondamentale principio di sussidiarietà si concretizza in un vivace reticolo di organizzazioni di Terzo Settore, un vero e proprio «*sistema intermediario*» fra Stato e cittadini, che però risulta essere tutt'altro che anarchico e disorganizzato, ma anzi «estremamente centralizzato, con la presenza di sei organizzazioni “ombrello” che raccolgono a livello federale le decine di migliaia di organizzazioni pre-

⁷⁸ Nel capitolo 7 si avrà peraltro modo di verificare da alcune interviste a testimoni privilegiati che tuttora la Croce Rossa Svedese svolge la sua attività assistenziale soprattutto all'estero, lasciando al *welfare state* “campo libero” in patria.

⁷⁹ Si tratta di un contributo intitolato *Origin and transformation of organizations: Institutional analysis of the Danish Red Cross*, pubblicato in un volume miscelaneo del 1995 curato da W.R. Scott e dallo stesso Christensen.

sentì a livello statale e locale» [Colozzi, Bassi 2003: 38]. La Croce Rossa Tedesca è una di queste sei organizzazioni “ombrello”, insieme alla Caritas cattolica, alla *Diakonie* protestante, alla *Paritetische*, all’Associazione ebraica tedesca e all’Associazione dei lavoratori: si tratta dunque, come si può osservare, di «sei organizzazioni apicali, distinte lungo linee ideologico-religiose» [Ascoli, Pavolini 1999: 451]. Questo ruolo primario nel sistema di *welfare* tedesco, accanto al *welfare state* e come suo essenziale complemento, ha reso la Croce Rossa Tedesca oggetto di vari studi, più o meno approfonditi⁸⁰. Ad esempio, molto recentemente Lars Henriksen, Steven Smith e Annette Zimmer hanno rimarcato il perdurare, ed anzi il prosperare, del sistema delle 6 organizzazioni “ombrello” e delle rispettive radici politico-confessionali, dalle quali sembrano esenti, per la loro neutralità statutaria, soltanto la *Paritetische* e, appunto, la Croce Rossa:

Until the late 1970s, Germany was a heterogeneous society with strong societal cleavages, organized along specific social milieus of which the “catholic,” the “protestant,” and the “social-democratic milieu” counted most prominently. Voluntary nonprofit organizations constituted the organizational infrastructure of these milieus, which were vertically integrated by “umbrella associations” that were organized along the aforementioned normative and religious cleavages and bound together by norms and values. From the very beginning, “umbrellas” and local nonprofits agreed upon a division of labor: “Umbrellas” operating at the federal and regional level of governance were primarily active in policy planning, lobbying activities, and corporatist bargaining procedures; and their membership organizations at the local level were primarily responsible for societal integration and service delivery.

The “umbrellas” of the local nonprofit social service and health care providers – the Free Welfare Associations – came to prominence at the turn of the nineteenth century. Today, the Free Welfare Associations are the most important social service and health care providers in Germany [...]. They are supposed to hold a market share of slightly less than 50%, while 30% of social service production is delivered by public institutions and 20% by private enterprises [...]. Simultaneously, the German Welfare Associations still hold a central position within the corporatist governance arrangement of the social policy domain. There are six associations: the German Caritas Association (Caritas/catholic), the Welfare Services of the Protestant Church in Germany (Diakonie/Diaconia/protestant), the Worker’s Welfare Service (AWO/social-democratic), the Association of Non-Affiliated Charities (Parity), the German Red Cross (Red Cross), and the Central Welfare Agency of Jews in Germany [...]. Alongside the growth of the German Welfare State, the Associations developed into a remarkable consortium of providers in key areas of social services [...]. Overall, they also have the largest share of employees in the German nonprofit sector [...] [Henriksen, Smith e Zimmer 2012: 473-474].

Due anni dopo Annette Zimmer, insieme ai colleghi Edith Archambault e Eckhard Priller, ha ribadito il ruolo cruciale della Croce Rossa e delle altre 5 organizzazioni “ombrello” nel sistema di *welfare* tedesco [Archambault, Priller e Zimmer 2014: 523], ma ha altresì rilevato come un sistema di *welfare* analogo si stia realizzando in Francia, che per un paradosso della storia, come osservato in precedenza, ha costruito il suo *welfare state* in analogia con quello tedesco già dalla fine del XIX secolo, ossia secondo un modello particolaristico-occupazionale [Ferrera 1993: 87-88]. Secondo Ferrera, che si rifà a Peter Baldwin, fu anzi proprio l’esito della Prima Guerra Mondiale a diffondere definitivamente il sistema tedesco in Francia: «Seppure

⁸⁰ Con ciò si intendono anche le articolazioni della Società Nazionale tedesca nei vari *Länder*. Ad esempio già nel 2001 la Croce Rossa Bavarese è stata presa in considerazione da Margaret Gibelman e Sheldon Gelman in un articolo dedicato allo studio degli illeciti che si verificano nelle organizzazioni di Terzo Settore: i due studiosi infatti hanno condotto una ricerca empirica sulla stampa, quotidiana o periodica, o sulle *newsletter* accessibili tramite i siti internet del mondo *non profit*, e «The content analysis revealed six categories of wrongdoing: personal life style enhancement, parallel enterprises, resource expansion opportunities, theft, mismanagement of resources, and sexual misconduct» [Gibelman, Gelman 2001: 54]. Fra queste tipologie, molte avevano una radice comune, come dimostrato, fra gli altri, dal caso empirico della Croce Rossa Bavarese: «Greed is a prime motivator behind many of these cases. Two former officials of the Bavarian Red Cross were jailed for taking bribes (3 million marks/\$1.5m) from three pharmaceutical companies in return for paying inflated prices for products that were utilized as part of their blood collection activities (Staff, 2000e).» [ivi: 57]. Le strategie suggerite dai due studiosi per prevenire tali casi erano essenzialmente 4: chiarire le responsabilità de-

con molto ritardo, il modello tedesco di assicurazioni occupazionali riuscì infine ad affermarsi anche in un paese culturalmente e politicamente “nemico” come la Francia tramite un esempio da manuale di vero e proprio *contagio* istituzionale, a seguito dell’annessione francese dell’Alsazia e della Lorena» [ivi: 128]. Ebbero, secondo i tre autori, la Francia sta mutuando dalla Germania anche un’altra componente specifica di tale modello, ossia il progressivo rafforzamento del Terzo Settore, raggruppato sotto “organizzazioni-ombrello” o realtà al tempo stesso centralizzate e capillari, che operano sul territorio in ambito sociale e sanitario e trattano con il governo a livello centrale, e fra le quali spicca la Croce Rossa Francese:

The Welfare Associations look back upon a remarkable story of growth that started in the late 1960s. The biggest players of the German Welfare Associations are Caritas and Diaconia, which are both affiliated with the two Churches. The same more or less holds true for the functional French equivalents, the private charities of which the majority and the most important ones are federated in UNIOPSS that used to be under a catholic inspiration. However, this is increasingly vanishing with French society becoming increasingly secular. Today, French society is the least religious in Europe [...]. Hence, similar to the situation in Germany, in France, charities or nonprofit social service providers were gradually integrated into the expanding welfare state when social services developed into a major area of public welfare activity in the late 1960s and early 1970s in Europe.

In both countries, the workforce of the sector is highly concentrated. The ‘biggest nonprofit employers’ in France and Germany are hospitals as well as residential caring homes. In France, the top 2 % of the large nonprofit organisations that employ at least 100 employees account for more than half of the wage bill of the nonprofit sector which amounts to 37 billion of gross wages, or 5 % of the total wage bill of the private and public sectors. Similar to Germany, these large French nonprofits are hospitals, nursing homes and residential facilities for the disabled that are by and large affiliated with the big humanitarian nonprofits – such as the French Red Cross, the Secours Catholique-Caritas or Association des Paralysés de France [Archambault, Priller e Zimmer 2014: 524].

Restando nel novero dei Paesi dell’Europa continentale e dei rispettivi sistemi di *welfare*, è assolutamente degno di menzione il fatto che la Croce Rossa Belga, o più precisamente Fiamminga, sia stata l’oggetto principale di due studi empirici. Il primo, realizzato e pubblicato nel 2004 da Lesley Hustinx e da Frans Lammertyn dell’Università di Lovanio, aveva lo scopo di analizzare le differenze attitudinali dei volontari della Croce Rossa Fiamminga per verificare la fondatezza delle speculazioni teoriche relative ad un cambiamento generazionale del volontariato, a seguito dell’ingresso della società europea nella post-modernità: «Depictions of old and new types of volunteering are consequently caught between retrospective impressions of the heroic volunteers of the past and cynical representations of the purely individualistic volunteers of the present» [Hustinx, Lammertyn 2004: 550]. I due autori hanno quindi formulato l’ipotesi che esistano due tipologie di volontariato: una *collettiva*, cioè di tipo tradizionale, fatta di una forte identificazione con l’organizzazione e una maggiore abnegazione nei compiti assegnati, ed una *riflessiva*, tipica delle giovani generazioni influenzate dalla modernizzazione e dall’individualizzazione, e quindi meno propense a identificarsi con l’organizzazione e ad impegnarsi in maniera incondizionata [ivi: 551-552]: «The research at issue consequently starts from the fundamental assumption that contemporary styles of volunteering are a biographically embedded reality. We have introduced the labels *collective* and *reflexive* volunteering to refer to the central premise that individual life must be situated in the field of tension between heteronomous and autonomous sources of determination, and that styles of volunteering consequently vary according to these di-

gli organi dirigenziali delle organizzazioni; stabilire un sistema di controlli interni e mantenerlo vigente; compiere un *turnover* periodico dei membri degli organi dirigenziali ed accogliere membri esterni; curare la preparazione e l’impegno dei membri [ivi: 61-62].

stinct social roots» [ivi: 551]. La verifica empirica di tale ipotesi è consistita in una *survey*, che si è svolta nell'estate del 2000 mediante «652 personal, in-home interviews with a representative sample of volunteers from five different Flemish Red Cross units: the First Aid Unit, the Red Cross Youth, the Social Services Unit, the Training Unit, and the Unit for Psycho-Social Intervention in Disasters» [ivi: 555]. Gli intervistati sono stati scelti a caso fra 50 sedi della Croce Rossa, equamente distribuite fra le 5 Province fiamminghe del Belgio, ed il tasso di risposta è stato del 79,3% [ibidem]. Successivamente questi dati sono stati elaborati, ottenendo differenti profili che sono stati a loro volta sottoposti ad una *cluster analysis*: il risultato è stato l'ottenimento di 4 *clusters* che hanno confermato solo in maniera parziale l'ipotesi di partenza, poiché «the first and the fourth clusters provide the most consistent reflection of the theoretically constructed collective and reflexive volunteer types, whereas the second and third types represent mixed attitudinal volunteer positions» [ivi: 563]. Il primo *cluster* è stato definito «Unconditional», ed è composto da persone che si identificano fortemente nell'organizzazione e la servono con grande abnegazione; il quarto, chiamato specularmente «Distant», è composto da persone che mostrano una «remarkably weak identification and subordination»; il secondo ed il terzo *cluster*, rispettivamente denominati «Critical» e «Reliable», costituiscono invece «a more complex mixture of attitudinal features, which oscillates between identification and distance and between dedication and conditional involvement. These clusters illustrate that being loyal and/or devoted does not prevent volunteers from taking a critical stance toward the organizational functioning [...]» [ivi: 565]. La validità di questi 4 *clusters* attitudinali è stata quindi ulteriormente verificata mediante un controllo con dati comportamentali obiettivi, quali durata del servizio, frequenza del volontariato, numero di ore al mese dedicate, appartenenza al gruppo dirigente dei volontari e tipi di attività svolte: anche questa verifica ha dato esito positivo [ivi: 566-568]. Ciò che tuttavia ha costituito una disconferma dell'ipotesi di partenza è stata la constatazione dell'irrelevanza della variabile "età" con i 4 *clusters*:

Surprisingly, being a member of the youngest age group increases the likelihood of belonging to the two most contrasting attitudinal clusters: the Unconditional (+4.2) and the Distant (+4.9) ones. On the other hand, volunteers in the middle age group have the highest chance of belonging to the Critical attitudinal cluster (+3.5), whereas being among the older Red Cross volunteers increases the probability of adopting a Reliable set of dispositions with almost 10 percentage points compared to the mean percentage in that attitudinal group [ivi: 571].

Al contrario, la variabile "istruzione" è stata più in linea con le aspettative:

the Unconditional cluster is more likely to be populated by lower (+5.6) and middle (+2.2) educated volunteers than by higher educated (-7.6) volunteers. Conversely, having completed some higher education strongly increases the chance of adopting a Distant disposition (+6.5) as opposed to having attained a middle (-4.5) or lower (-1.5) educational level. Higher education also has a positive effect on embracing a Critical attitude toward the organizational environment (+2.6). Reliable volunteer dispositions are fostered by an intermediate educational level (+4.7), whereas a lower (-4.3) or a higher (-1.6) educational attainment rather curbs the attitudinal Reliability of the volunteers [ivi: 572-573].

Vi è dunque la forte probabilità che possano adottare un'attitudine distante sia giovani dall'alto livello di istruzione, sia anziani dal livello basso, laddove i giovani poco istruiti possono aderire incondizionatamente, i volontari di mezza età ed alto grado di istruzione assumono un atteggiamento critico ed, infine, gli anziani

con un medio livello di istruzione si dimostrano affidabili [ivi: 573]. Peraltro, l'attitudine incondizionata prevale di gran lunga fra i volontari dell'Unità di Pronto Soccorso, la più coinvolta in situazioni di sofferenza ed emergenza, e che quindi richiede ovviamente personale molto motivato e pronto ad obbedire; al contrario, nelle altre unità non vi è prevalenza di uno specifico *cluster* attitudinale [ivi: 574-575]. Tali risultati, hanno dunque osservato gli autori, costituiscono un monito per chi voglia sovrapporre a una realtà articolata e frastagliata speculazioni teoriche infondate sul disimpegno delle giovani generazioni: «Although the analysis conducted clearly reveals the surplus value of a multidimensional sight on volunteering counter to conventional monolithic or bifurcated approaches, the research outcomes simultaneously warn against a too strong focus on grand modernization narratives» [ivi: 575]. Le basi culturali del volontariato nella Croce Rossa Fiamminga sono dunque radicate nelle «broader communal orientations of the volunteers», mentre età ed istruzione determinano effetti minori [ivi: 577]. Peraltro, gli autori avvertono che in tal senso l'opera di socializzazione interna alla Croce Rossa potrebbe giocare un ruolo rilevante nel modificare le attitudini, soprattutto quella dei "distanti": «it remains unclear whether this volunteer category represents a relatively new volunteer type that will increase as modernization processes progressively affect an enlarging part of the population. Our research findings may rather suggest that a continuing socialization within the organization increases the chance that Distant volunteer attitudes may convert into a different volunteer disposition» [ivi: 578].

Tre anni dopo Hustinx ha riesaminato i dati della stessa *survey* [Hustinx 2007: 75, 78], considerando questa volta eminentemente la dimensione lavorativa della vita dei volontari intervistati: il suo scopo è consistito nell'appurare la rilevanza data da questi ultimi al lavoro retribuito, il loro eventuale favore verso combinazioni più flessibili fra lavoro retribuito e volontariato, ed infine quali caratteristiche individuali siano alla base delle rispettive scelte [ivi: 78]. Per questo motivo sono stati considerati soltanto i 436 volontari che non erano né studenti, né pensionati, né invalidi, ossia il 67% del totale: di essi, circa il 75% deteneva un lavoro a tempo pieno e con un «fixed contract [ivi: 78-79]». Il risultato dell'elaborazione dei dati ha dimostrato che la "vecchia" idea di lavoro retribuito e sicuro è centrale nella vita dei volontari, per quanto su molti altri temi le loro risposte siano state esitanti: «Overall strong agreement exists, however, about one particular item: no matter how important volunteer work is to the respondents, their regular job will always come first. Moreover, four out of 10 Red Cross volunteers consider it normal that society values paid work more highly than volunteering» [ivi: 81]. Da ciò Hustinx ha dedotto che «Contrary to current theorizing about the advent of a brave new world of work, this study provides evidence for the continuing existence of a strong paid work orientation, even among a population that actually performs unpaid work» [ivi: 86]. Si tratta di un campione certamente limitato, nel tempo e nello spazio, come la stessa Hustinx ha ammesso in entrambi i lavori, ma ciò nondimeno è una dimostrazione empirica della rilevanza incancellabile del lavoro nella vita dei volontari della Croce Rossa, un dato di cui i dirigenti devono necessariamente tenere conto quando decidono i carichi di lavoro che assegnano, ed è quasi superfluo rimarcare l'attualità di tale rilevanza a 10 anni dallo studio di Hustinx, precedente alla grande crisi economica che ha colpito il Belgio e tutta l'Europa.

Diversi anni dopo tre studiosi svizzeri, Susan van Schie, Stefan Güntert e Theo Wehner, hanno condotto a loro volta una *survey*, somministrando questionari a 360 volontari della Croce Rossa, il 53% dei quali ha ri-

sposto [Van Schie, Güntert e Wehner 2014: 857-858]. Il loro scopo è stato verificare gli effetti dei compiti illegittimi assegnati ai volontari, intendendo con “illegittimi” compiti sia irragionevoli sia superflui [ivi: 854]. Più precisamente gli autori hanno formulato tre ipotesi: i compiti illegittimi esercitano un effetto negativo, sia sull’impegno sia sull’intenzione di restare dei volontari; la «self-determined motivation» dei volontari mitiga tali effetti; il tipo di ruolo ricoperto può a sua volta mitigare (se marginale) o amplificare (se centrale) tali effetti [ivi: 855-857]. I risultati dell’elaborazione dei dati raccolti suonano come un avvertimento per i dirigenti della Croce Rossa Svizzera: in primo luogo, infatti, «we found that illegitimate tasks – demands that volunteers perceive as either unnecessary or unreasonable – have a negative effect on their work engagement and intent to remain at the NPO» [ivi: 863].

In secondo luogo «an unreasonable task is an even stronger offense to the volunteer identity than an unnecessary task. [...] However, although unnecessary tasks did not have a direct effect on work outcomes, their negative effect was just as remarkable in that it reduced the volunteers’ self-determined motivation» [ivi: 864].

In terzo luogo, «Unreasonable tasks offended the volunteers and had a negative effect on the intent to remain regardless of the volunteers’ role orientation. As they are perceived as a specific offense to the self, unreasonable tasks equally concerned all volunteers» [ibidem]. Sulla base di tali risultati, gli autori formulano dunque la seguente raccomandazione, che ritengono estendibile a tutte le organizzazioni basate sul lavoro di volontari: «For successful and sustainable volunteer management, the perceived legitimacy of demands should therefore be taken into consideration» [ivi: 867].

Per quanto riguarda invece le Società dei vari Paesi del *cluster* mediterraneo, solo il caso ellenico è stato citato, e per la precisione da Louise Appleton in un suo lontano lavoro del 2003. L’articolo aveva quale tema il contributo delle organizzazioni di Terzo Settore alle politiche familiari, e la Grecia veniva portata ad esempio della rilevanza, tipicamente mediterranea, della creazione di relazioni di vicinanza, quando non di connivenza, con le forze politiche al potere per ottenere collaborazione, con il corollario della speculare discriminazione di organizzazioni non vicine ad esse per differenti radici culturali o ideologiche o, come nel caso della Croce Rossa Greca, per la sua statutaria neutralità:

Family policy is weakly developed, but is a field in which Greek politicians are beginning to take particular interest because of sociodemographic changes and EU membership. With no ministry with sole jurisdiction over family policies, NPOs have identified a need to assist with the development of the field. They are beginning to organize themselves by consolidating their campaigns through umbrella organizations, and have used the mass media to their advantage. However, given the importance of political patronage in Greece’s developing nonprofit sector, the political influence of NPOs is closely related to the ties they establish with individuals in government [...]. The Association of Large Families, for example, is strongly supported by the Orthodox Church, and is influential in government debates. In contrast, the Red Cross, League of Women’s Rights, YMCA, and Children’s Smile have more liberal views on the family, and they are unable to occupy a place at discussion tables with the government when formulating policies that affect famiglie [Appleton 2003: 95].

In proposito sarebbe interessante verificare se oggi la gravissima crisi e l’ascesa al potere di una forza politica nuova, e teoricamente nemica della corruzione, abbiano indotto il governo greco ad assumere un atteggiamento più collaborativo nei confronti della sua Società Nazionale di Croce Rossa.

Per quanto riguarda infine l'Italia, studiosi di idee anche molto diverse sembrano concordi nell'assegnare alla CRI il ruolo di una componente del Terzo Settore molto, e forse anche troppo, vicina allo Stato: Colozzi e Bassi la considerano, insieme all'AVIS, come un caso esemplare di associazione di volontariato «a elevato grado di formalizzazione e istituzionalizzazione» [Colozzi, Bassi 2003: 15]; Moro, nell'ambito di una sua classificazione fra 7 categorie di enti [Moro 2014: 151], la considera addirittura un caso rappresentativo della categoria di entità «quasi-pubbliche, ex pubbliche o parapubbliche», e per la precisione la cita insieme al CONI come «entità chiaramente parastatali» [ivi: 152]⁸¹.

4.4. La Croce Rossa a livello internazionale

Naturalmente sono stati anche pubblicati studi nei quali è contemplata la Croce Rossa in generale, intesa come Movimento, oppure il Comitato Internazionale in particolare: ad esempio un articolo dell'economista svedese Sven-Erik Sjöstrand, nel lontano 2000, chiamava in causa la Croce Rossa per un accenno di verifica empirica dell'oggetto della sua trattazione, dedicata alle costruzioni teoriche concernenti le varie forme di organizzazioni di Terzo Settore, o del settore *ideell*, in svedese [Sjöstrand 2000: 199-200]. A livello teorico, lo studioso individua due gruppi, comprendenti ciascuno tre idealtipi di organizzazioni, e basati l'uno sul principio della simmetria, ossia del *network*, e viceversa dell'asimmetria, cioè della gerarchia [ivi: 207]. I tre idealtipi di organizzazioni basati sulla simmetria sono il *mercato*, «characterized by a situation in which a number of people are “in contact with each other” with the object of making voluntary exchanges of goods or services» [ivi: 208], il *movimento*, che è caratterizzato dalla «combination of network and ideal- (value-) based relationships» [ivi: 209], ed il *circolo*, che ha una struttura di rete e, in aggiunta, «is characterized by *genuine* relationships. *Genuine relationships* express something of the very basis for human existence», quali legami di sangue, di matrimonio e d'amicizia [ivi: 210]. Specularmente, i tre idealtipi di organizzazioni basati sull'asimmetria sono l'*azienda*, ossia «a combination of calculative and asymmetrical relationships» [ivi: 211], l'*associazione*, che è «the hierarchical equivalent of the movement representing a combination of asymmetry (hierarchy) and ideal-based relationships. More specifically, it represents a collection of individuals (as only people can express ideals)» [ibidem], e il *clan*, «a theoretical construction based on a combination of asymmetries (hierarchy) and *genuine* relationships, and it represents a distinct set of individuals, [...]. In this case, hierarchy refers to *biological* factors» [ivi: 211-212].

Sjöstrand tuttavia riconosce che questa interessante classificazione di idealtipi ha una corrispondenza imperfetta con la realtà empirica, poiché «none of these theoretical forms corresponds to any empirical organization, except perhaps on a temporary and exceptional basis. In practice, the entire repertoire of theoretical forms is represented in an individual organization although in varying degrees» [ivi: 213-214]. Questo è per l'appunto il caso della Croce Rossa, intesa in termini generali, senza indicazioni specifiche di riferimento ad

⁸¹ Le altre 6 categorie in cui egli suddivide il «magma del non profit» sono imprese, organizzazioni della produzione e del lavoro, istituzioni di supporto, enti di ricerca, organizzazioni del capitale sociale, organizzazioni di attuazione costituzionale. Si tratta, secon-

una particolare Società Nazionale (e tanto meno a quella svedese), e tale valutazione può essere considerata conseguenza della multidimensionalità dell'impegno della Croce Rossa, per quanto Sjöstrand ammetta che può essere generalizzata a tutte le organizzazioni di Terzo Settore:

In the Red Cross, for example, it is possible to imagine, at least until more comprehensive studies have been undertaken, that an analysis based on the theoretical ideal type *association* might prove to be reasonably satisfactory. Similarly, once again on an a priori basis, it might be expected that the legal form for an *ideell* association is consistently utilized.

[...], however, an empirical study of the *Red Cross* might show that other (theoretical) ideal-type qualities could also be as important. It might even prove, for example, that the ideal-type *firm* (cf., the calculative, capital reproducing rationality) could play just as prominent a role as the *association* ideal type (cf., the ideal-based rationality), which was expected to dominate.

The above argument concerning the Red Cross could obviously be estende to apply to all empirical organizations, and this opens up a new way of looking at, describing and explaining organizing and organizations in a society [ivi: 214].

Alcuni anni dopo, lo studioso americano Max Stephenson Jr., esperto di relazioni internazionali, ha invece chiamato in causa esplicitamente il CICR in merito alla delicata questione del coordinamento dell'assistenza umanitaria: il suo scopo era infatti suggerire «an alternate basis for understanding both the conditions for improved coordination and how their realization might be conceptualized» [Stephenson 2006: 42]. Il punto di partenza del suo ragionamento è la constatazione della presenza di molti *stakeholders* investiti di compiti umanitari: le Nazioni Unite e le loro agenzie, gli enti governativi, le organizzazioni di donatori e le organizzazioni di Terzo Settore di livello nazionale o internazionale, fra le quali spicca come realtà a sé il Movimento Internazionale di Croce Rossa [ivi: 44]. Ciò tuttavia non agevola l'effettivo svolgimento dell'assistenza umanitaria, ma anzi la complica, e la causa di ciò è la mancanza di unitarietà nella linea d'azione, dovuta alla mancanza di un unico centro decisionale dotato di autorità su tutte queste entità: «The humanitarian scenario is one of diffuse authority among a range of players unwilling in principle, for a variety of often cogent reasons – competition for media salience, competition for resources, fragmented missions, perceived national interests, among others – to cede controlling authority of organizational action to any other single network player [...]» [ivi: 45]. Data la natura peculiare delle parti in causa, tuttavia, la soluzione a questa problematica non può essere stabilire una gerarchia, con un ente centrale dotato di potere di comando e di sanzione sugli altri, ma piuttosto «devising humanitarian social networks of action that can act effectively without central control or direction» [ivi: 46]. In questa prospettiva si deve quindi realizzare una forma di cooperazione sostanzialmente basata su relazioni “orizzontali”, ed il primo atto deve essere «to develop sustained and sustainable communication ties among actors that are linked most basically by their common interest to develop a capacity to act without the imposition of unifying control» [ivi: 47]: dai legami comunicativi si potrà sviluppare una capacità di azione congiunta basata sulla fiducia reciproca, e l'azione congiunta costituirà a sua volta la base per un'interazione continua e sempre più stabile, ossia un coordinamento permanente. Il primo passo dovrebbe essere, in concreto, condividere le informazioni, e quindi discutere fra le varie parti in causa sulla base di tali informazioni condivise in merito alle varie situazioni su cui

do Moro, di una classificazione che identifica «realtà differenti tra loro, ciascuna con caratteri specifici e una omogeneità ragionevole agli occhi del senso comune» [Moro 2014: 151].

intervenire: «such discussion should be seen as mutual learning opportunities [...]» [ivi: 53]. Partendo quindi dal livello più basso, fatto di relazioni personali tra i membri delle differenti organizzazioni, fino ai livelli più alti e strutturati, si creerebbero opportunità per un dialogo fra di esse che permetterebbe un apprendimento ed una comprensione reciproca [ivi: 54], e ciò porterebbe ad una graduale elaborazione di un codice di comportamento peculiare, ovviamente non sostenuto da un ordinamento basato sulla gerarchia e sul potere di sanzione, ma altrettanto efficace. Qui, per Stephenson, entra in gioco il CICR, che può costituire sia un'utile pietra di paragone, sia un *partner* estremamente affidabile con cui avviare una dinamica di questo tipo:

Such self-conscious opportunities for reflection and shared learning may help participants to evolve common codes of behavior and of ethical action, as well as shared organizational purposes that are particular to their operating environments. This contextual claim distinguishes these slowly derived norms from existing codes of conduct for humanitarian relief that are surely valuable but oriented differently than those referents of trust and relationship that appear to be necessary for long-term successful coordination without command authority. Indeed, codes of conduct may prove a helpful platform for dialogue to the extent that they allow network stakeholders to come to hold certain norms in common (ICRC,1994).

To succeed, these opportunities for joint exploration of common challenges and claims will need to be convened by a trusted network partner. The International Red Cross and Red Crescent Society is neatly equipped to play this role: It is not saddled by the political and bureaucratic baggage of UN entities, typically operates in many crisis-afflicted nations even before emergencies arise, and maintains principled neutrality even in the face of civil war [ivi: 55].

Infine, nel 2009 la studiosa Laura Thaut ha considerato la Croce Rossa nell'ambito di un suo studio sulle organizzazioni umanitarie di Terzo Settore di ispirazione religiosa, ossia le *Faith-Based Organizations* (FBO). La tesi di Thaut è che non si tratti di un universo indifferenziato, ma che al contrario esistano precise linee di demarcazione riscontrabili sulla base di 4 dimensioni di analisi, ossia la *mission*, i legami religiosi con una particolare Chiesa, la cultura lavorativa ed il grado di religiosità dei volontari, ed infine le tipologie di donatori [Thaut 2009: 328-329]. Sulla base di queste dimensioni l'autrice identifica 3 tipologie di FBO:

1. le «Accommodative-Humanitarian», che si concentrano sull'assistenza senza compiere opera di proselitismo, e sono quindi quasi indistinguibili, sul campo, dalle organizzazioni laiche [ivi: 333-334];
2. le «Synthesis-Humanitarian», che portano avanti l'azione assistenziale rivendicando la loro identità religiosa e testimoniandola visibilmente [ivi: 336-337];
3. le «Evangelic-Humanitarian», sostanzialmente di natura cristiana fondamentalista, che si occupano essenzialmente di proselitismo ed evangelizzazione, intese quale migliore forma di assistenza, escludendo talvolta totalmente ogni attività sanitaria o sociale [ivi: 339-341].

In questa prospettiva la Croce Rossa risulta essere sia un termine di paragone per tutte le FBO, sia un modello per quelle della prima tipologia. Thaut cita infatti un'altra studiosa, Abby Stoddard⁸², che «distinguishes between the religious tradition of humanitarian agencies and the secular Dunantist and Wilsonian traditions. In 1864, Henri Dunant founded the International Committee of the Red Cross (ICRC) to care for victims of war, creating the first secular humanitarian [...]. Save the Children UK and Médecins sans Frontières

stem from the Dunantist tradition» [ivi: 322 nota 2]. In proposito, forse sia Stoddard sia Thaut ignorano la profonda ispirazione religiosa che mosse per tutta la vita Dunant e gli altri membri fondatori del CICR (e che altri studi hanno invece sottolineato [Ossandón 2014: 84; Cipolla, Corsini 2017]), ma con ogni evidenza il loro primario interesse va alla natura formalmente aconfessionale che la Croce Rossa ha sempre avuto, in ottemperanza ai principi di neutralità ed imparzialità. Tale aconfessionalità, sostiene Thaut, costituisce un modello per le FBO della prima tipologia, appunto in quanto desiderose di far prevalere la loro *mission* incondizionatamente umanitaria sulla loro identità religiosa. Questo è almeno il caso di Christian Aid, un'agenzia umanitaria fondata nel secondo dopoguerra da « British and Irish church leaders», e che nonostante il nome e l'ispirazione «rejects evangelism in any aspects of its operations», ponendo la Croce Rossa come proprio modello deontologico:

Christian Aid emphasizes that its projects are evaluated based on standards of humanitarian conduct, stating, «All our work, and the work of our partners, is governed by the Red Cross/Red Crescent Code of Conduct. This code, to which we are signatories, commits us to giving aid on the basis of need alone, regardless of ethnicity, religion or nationality. We are independent of governments and institutions, impartial in the allocation of aid and relief, and neutral in conflict as a humanitarian agency» [Thaut 2009: 334-335].

4.5. Conclusioni

In questo capitolo si è avuto modo di osservare che la Croce Rossa, sia come Movimento, sia come CICR, sia come singole Società Nazionali, è stata studiata e menzionata in molti articoli scientifici su riviste prestigiose con risultati rilevanti. In generale si può osservare le Società Nazionali riflettono le caratteristiche del sistema di *welfare* dei rispettivi Paesi e vi si conformano. Negli USA la Croce Rossa assume uno spiccato piglio imprenditoriale, collabora difficilmente con altre organizzazioni ed ha un ruolo di rilievo in ambito sanitario (ad esempio, nella raccolta del sangue), data anche la natura residuale del *welfare state*. In Scandinavia le Società collaborano fin troppo strettamente con lo Stato, ne vengono influenzate, e dirigono la loro attività assistenziale all'esterno, perché i cittadini sono assistiti primariamente dal *welfare state*. Nell'Europa continentale sono invece un tassello importante di un sistema basato sulla sussidiarietà, nato dall'esempio tedesco e diffuso in altri Paesi, come la ex nemica Francia, nonché il Belgio e la Svizzera, dove le Società hanno peraltro collaborato a rilevanti ricerche empiriche. Nella Grecia del periodo precedente alla crisi, invece, è testimoniata una discriminazione della Croce Rossa sulla base del meccanismo tipicamente “mediterraneo” della connivenza con le forze politiche al potere.

Più in generale, il CICR viene indicato come esempio di organizzazione dal solido codice di condotta utilizzabile quale modello, almeno parziale, per le altre organizzazioni di Terzo Settore e come *partner* affidabile per esse: in particolare viene attualmente preso a modello da quelle *Faith Based Organizations* che non desiderano assumere un'impostazione troppo apertamente confessionale. Per questi ed altri motivi, la Croce Rossa è una realtà conosciuta e stimata in tutto il mondo, e quindi il suo *brand* risulta avere una forza incom-

⁸² Si tratta di un contributo intitolato *Humanitarian NGOs: challenges and trends*, pubblicato in un volume miscelaneo del 2003

parabilmente maggiore rispetto a quello di altre organizzazioni umanitarie pure prestigiose, come Medici Senza Frontiere.

In Italia attualmente mancano ricerche empiriche e riflessioni teoriche comparabili a quelle qui esposte. Più in generale si riscontra un disinteresse degli scienziati sociali per la CRI che non ha paragoni fra i loro colleghi all'estero, come già accennato nell'Introduzione: le ragioni possono senz'altro essere quelle ipotizzate da alcuni esponenti della categoria, interpellati come testimoni privilegiati nell'ambito del presente lavoro, ed esposte in tale sede. In ogni caso, dai pochi accenni alla nostra Società Nazionale rinvenuti in alcune monografie e riportati nel presente capitolo, sembra potersi ricavare la conclusione che i sociologi italiani considerino la CRI un ente di Terzo Settore, ma anche un ente particolarmente vicino allo Stato. Lo studio di Colozzi e Bassi è però ampiamente anteriore al già accennato Decreto Legislativo 178 del 2012, mentre Moro non sembra averne considerato attentamente la portata per la CRI, anche perché, quando egli scriveva il suo saggio, il Decreto era ancora nella sua fase di implementazione, che si è conclusa da circa due anni.

I sociologi del *welfare* italiani dunque non hanno ancora contemplato, fra i loro ambiti di ricerca, la nuova configurazione che la CRI ha assunto e quali ricadute ciò possa determinare nel rapporto fra l'Associazione stessa, lo Stato italiano, la cittadinanza, le altre realtà del Terzo Settore e il Comitato Internazionale di Ginevra. Tuttavia non si può comprendere tale nuova configurazione senza aver prima compreso la precedente e ciò che ha reso necessario abbandonarla: in altre parole, è necessario ricostruire la storia dell'evoluzione della Croce Rossa Italiana nel contesto della formazione del *welfare state* nel nostro Paese.

5. La storia della CRI nel quadro dello sviluppo del welfare state italiano

La storia della Croce Rossa Italiana si lega strettamente al lungo processo di formazione, consolidamento e mutamento del *welfare state* italiano fin dai primi anni successivi alla proclamazione del Regno d'Italia. L'Associazione ha infatti subito, nel bene e nel male, gli effetti dei differenti indirizzi di politica sociale tenuti dalla classe dirigente italiana nei 150 anni di storia del nostro Paese, talvolta accettandoli anche di buon grado, talvolta sopperendo alle loro carenze, talvolta invece subendoli e addirittura cercando di opporvisi, naturalmente nei limiti della legalità e dei suoi vincoli statutari.

Si può dunque osservare che il rapporto con lo Stato fu una delle tre variabili che condizionarono fortemente lo sviluppo della CRI, insieme a) alle relazioni internazionali con il CICR (ma anche con le Società consorelle) e b) al rapporto con la società civile italiana.

Il presente capitolo⁸³ ha lo scopo di approfondire tali dimensioni ricostruendo la storia della CRI, una storia che si può fondamentalmente suddividere in cinque fasi.

5.1. Dalle origini della CRI alla Grande Guerra

Il rapporto con la società civile fu di vitale importanza per la CRI nei primi anni “pionieristici” che videro la sua fondazione (15 giugno 1864) a Milano, con il nome di “Associazione Italiana di Soccorso pei militari feriti e malati in tempo di guerra”⁸⁴. Tale nascita avvenne in seno al Comitato milanese dell'Associazione Medica Italiana (AMI), che si era a sua volta costituita nella città ambrosiana pochi anni prima, nell'autunno del 1861, e si era poi ramificata in tutta l'Italia.

Essa esprimeva una «concezione della medicina che si stava affermando nelle avanguardie borghesi e solidaristiche della società, soprattutto lombarda [...]», in quanto il suo scopo «era quello di valorizzare la scienza; di migliorare la salute del povero; di riformare la sanità e le sue professioni; di difenderne gli interessi; di esprimere sentimenti di “amor vero ed efficace verso il prossimo”» [Cipolla 2013: 25]. L'AMI era dunque un'associazione di categoria, ma improntata ad uno spirito progressista in cui la fede positivista nella scienza e nel progresso si univa ad intenti filantropici dalla differente matrice culturale (illuminista, democratica, cattolica liberale e sociale), ben radicati nella nobiltà e nella borghesia delle regioni più sviluppate d'Italia, *in primis* appunto la Lombardia.

Ciò spiega dunque perché la CRI si sviluppò per “gemmazione” dall'AMI, ma occorre aggiungere che a tale nascita contribuì anche il ricordo dell'«esperienza sicuramente sconvolgente dell'estate del 1859» [ibidem], quando cioè la Lombardia era stata teatro delle battaglie della II Guerra d'Indipendenza, in particolare di Solferino (24 giugno). La battaglia, come è noto, era stata una vera e propria ecatombe in termini di morti

⁸³ Alcune sezioni del presente capitolo, parzialmente modificate, sono state pubblicate da chi scrive nei paragrafi di sua pertinenza di Bassi, Fabbri [2017].

⁸⁴ Tale denominazione venne mantenuta ufficialmente fino alla metà degli anni '70, quando fu sostituita definitivamente da “Croce Rossa Italiana” [Fabbri 2013: 174]. In questa sede si utilizza per comodità soltanto quest'ultima denominazione.

e feriti, questi ultimi soccorsi con grande dedizione dalla popolazione locale: non a caso Jean Henry Dunant ne aveva tratto il primo embrione dell'idea della Croce Rossa⁸⁵, ossia un'associazione filantropica dedita al soccorso dei soldati feriti e malati durante le guerre, che sopperisse alle carenze dei servizi sanitari militari e fosse composta da volontari al tempo stesso ben preparati e fortemente motivati.

In questa prospettiva si comprende dunque perché nei suoi primi anni di vita la CRI fu «una questione soprattutto lombarda, con riflessi su Torino e stimoli verso l'Emilia-Romagna e la Toscana» [ibidem]. L'esempio di Milano, nei mesi e negli anni successivi, si propagò dapprima all'interno della Lombardia (Bergamo, Cremona, Brescia, Pavia) e poi nelle altre regioni del Centro-Nord (Torino, Bologna, Ferrara, Firenze), con scarsi sviluppi al Sud (Napoli e Palermo). Uno stimolo potente alla loro costituzione venne senz'altro dalla percezione, da parte dell'opinione pubblica, dell'eventualità concreta di una guerra che concludesse il processo di unificazione, e dalla conseguente volontà di contribuire all'azione umanitaria che l'Associazione preparava in vista di tale conflitto: questo si verificò puntualmente con l'inizio della III Guerra d'Indipendenza italiana (1866), rimasta famosa per le disfatte di Custoza e Lissa e per la vittoria di Garibaldi a Bezzecca. La CRI vi partecipò con alcuni contingenti di medici ed infermieri volontari, che si comportarono con competenza stabilendo un buon rapporto con la Sanità Militare vera e propria: fu il primo embrione del Corpo Militare della CRI [Vanni, Ceci e Grillo 2013; Novello, Calzolari 2013], tuttora esistente anche se in forme ormai molto mutate, come si vedrà nei capitoli 6 e 7.

Al Comitato di Milano venne riconosciuto il ruolo di Comitato Centrale in virtù della sua “primogenitura”, non senza contestazioni da parte del Comitato di Firenze, che allora era la capitale del Regno. La linea politica dell'Associazione venne dunque stabilita dal presidente del Comitato ambrosiano, il medico alienista milanese Cesare Castiglioni, legato a Dunant da stretti rapporti epistolari e molto vicino alle sue idee. Castiglioni infatti concepiva la CRI come un'«istituzione filantropica» e così la definiva costantemente nelle pubblicazioni ufficiali dell'Associazione [Fabbri 2013: 169-170], sulle cui pagine protestò il suo pacifismo [ivi: 172]. Inoltre egli volle sempre evitare una dipendenza economica della CRI dal contributo dello Stato, diretto o indiretto, tanto che nel 1866, quando due soci proposero di ricorrere al Ministero dell'Interno perché invittasse i Comuni ad associarsi, egli rifiutò in quanto «Non pareva conveniente ai principii di libertà dei Comuni l'ingerenza ministeriale», e patrocinò sempre l'unico canale della raccolta di fondi tramite libera e spontanea donazione da parte di persone ed enti [cit. in ivi: 171].

Si trattò dunque di una realtà associativa perfettamente in linea con l'indirizzo di politica sociale perseguito dalla prima classe dirigente del Regno, la già menzionata Destra Storica, durante gli anni del suo governo (1861-1876). Come è noto, tale indirizzo era basato sul disimpegno dello Stato e sul perseguimento coerente, se non addirittura pedissequo, del principio liberale del *laissez faire*, un dato di fatto su cui tutti i sociologi del *welfare* concordano, sia pure con alcune lievi divergenze. Colozzi ad esempio osserva che «La latitanza dello stato, coerente al principio del liberismo previdenziale, era sopperita dall'associazionismo e solidarietà privati che in Italia si espressero prevalentemente nella forma di “società di mutuo soccorso”»

⁸⁵ In merito al contesto sociale in cui venne prestata assistenza ai feriti ed ai malati dei tre eserciti che combatterono la grande battaglia, all'attitudine oblativa della popolazione bresciana ed all'ispirazione che Dunant ne trasse (senza sminuire i suoi meriti individuali), si rinvia alla recentissima monografia curata da Costantino Cipolla e Paolo Corsini [2017].

[Colozzi 1982: 303], accanto alle quali preesistevano da secoli, nel campo dell'assistenza sociale, le istituzioni caritatevoli cattoliche o "Opere Pie".

In questo settore lo Stato intervenne attivamente, ma sul solo piano legislativo e allo scopo principale di introdurre una parziale laicizzazione: «Con la legge 3 agosto 1862, n. 753, perciò, si stabilì una disciplina uniforme per l'amministrazione e la tutela delle opere pie, la cui attività veniva inquadrata nell'ambito della normativa statale, anche se con garanzie sufficienti di autonomia giuridica» [ivi: 306] e con il totale disimpegno finanziario dello Stato medesimo, ancora una volta in conformità alla cultura liberale. Anche Ferrera osserva che la politica sociale della Destra Storica si limitò «ad una distante regolazione delle attività assistenziali ecclesiastiche e delle prime associazioni volontarie» [Ferrera 1984: 27]. Paci invece sottolinea l'esistenza di una corrente progressista e minoritaria all'interno della classe dirigente liberale⁸⁶, che cercò di conciliare ed armonizzare, sull'esempio inglese, intervento statale ed azione associativa volontaria: essa cercò in sostanza di «sviluppare "un sistema liberale di riforma sociale", basato su: "[...] istituzioni mutualistiche, previdenziali e cooperativistiche promosse dalla libera iniziativa dei privati e da una serie di proposte di legislazione sociale"» [Paci 1984: 311].

Il passaggio del potere alla Sinistra Storica, nel 1876, non segnò immediatamente un mutamento in questa linea di politica sociale, ma nel giro di pochi anni, sotto i governi di Agostino Depretis e soprattutto di Francesco Crispi, ebbe inizio quello che alcuni sociologi del *welfare*, come già anticipato, considerano un vero e proprio cambiamento radicale. Analizzando i provvedimenti legislativi che vennero varati fra il 1883 ed il 1898⁸⁷, Ferrera osserva infatti che «A quattordici anni di distanza, l'Italia crispina seguiva dunque l'esempio della Germania bismarckiana: e l'imitazione non riguardò soltanto gli strumenti istituzionali» [Ferrera 1984: 30]. Anche le motivazioni che spinsero la classe dirigente italiana a seguire una siffatta politica sociale furono analoghe a quelle che mossero Bismarck: si trattò essenzialmente della volontà di fronteggiare la mobilitazione della classe operaia, che si stava sempre più orientando al socialismo. Anche Paci concorda con questa analisi, osservando che «fu il periodo crispino che lasciò l'impronta più netta sulla legislazione sociale» [Paci 1984: 313], un'impronta caratterizzata da riforme accentratrici finalizzate ad un maggiore controllo «sul nascente associazionismo operaio» [ivi: 311]. A ciò si aggiunse tuttavia, a giudizio di Paci, il fenomeno tutto italiano dell'insinuazione del «germe della 'dipendenza clientelare'» [ivi: 313] nelle istituzioni preposte alla politica sociale, in quanto sia le Opere Pie riformate, sia le nuove Casse Nazionali erano dirette e gestite da persone fortemente legate al governo, e altresì sottoposte ad un ferreo controllo degli apparati governativi periferici, come le prefetture.

Al contrario, secondo Colozzi, non si può parlare di una vera e propria "svolta" rispetto al già menzionato modello residuale anglosassone: per quanto riguarda il settore previdenziale, infatti, egli osserva che «Questa

⁸⁶ Secondo Paci gli appartenenti a questa corrente, definita di «"liberalismo sociale"», sarebbero stati Marco Minghetti, Luigi Luzzatti e Fedele Lampertico [Paci 1984: 311], laddove Ferrera definisce Luzzatti e Lampertico «"socialisti di stato"» [Ferrera 1984: 29] vicini al modello bismarckiano.

⁸⁷ Nell'ordine: l'istituzione della Cassa Nazionale contro gli infortuni, inizialmente a carattere volontario (1883); la legge sul lavoro minorile e la legge sul riconoscimento giuridico delle Società di Mutuo Soccorso (1886); la legge sulla trasformazione delle Opere Pie in Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), sottoposte ad un più stretto controllo statale (1890); la legge sull'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e quella sull'istituzione di una Cassa Nazionale di Previdenza per la vecchiaia e l'invalidità, quest'ultima a carattere volontario (1898) [Ferrera 1984: 29-30]. Sulla reale portata di questi provvedimenti si veda anche il giudizio critico della storica Giovanna Procacci [2013: 32-33].

compatta logica liberista non viene sostanzialmente intaccata fino agli anni duri della 1° guerra mondiale se non per una legge del 1910 istitutiva della Cassa di maternità» [Colozzi 1982: 305], mentre, per quanto concerne il settore assistenziale, la stessa legge crispiina del 1890 sulle Opere Pie sarebbe stata ispirata alle *poor laws* inglesi, poiché «Attraverso la definizione giuridica delle condizioni che configurano lo stato di povertà [...] si avvia un sistema centrato sulla prova dei mezzi, su orientamenti di tipo riparatorio, su un livello basso di prestazioni, sulla marginalità del ruolo delle agenzie pubbliche rispetto a quelle private, caratteristiche, queste, che connotano tutte il modello residuale di W.S.» [ivi: 307].

Quale che sia il modello di *welfare state* nel quale l'Italia di quegli anni può essere iscritta, è indubbio che in campo sociale venne dispiegata un'attività legislativa almeno relativamente superiore al periodo precedente, e che il peso dello Stato in questo settore crebbe, anche se in misura minima, rispetto alla precedente ampia autonomia della società civile, soprattutto a livello locale. In ogni caso è sicuro che in questo stesso periodo l'autonomia della CRI venne pesantemente ridotta a favore di un più marcato e diretto controllo statale. In definitiva si trattò probabilmente di un processo inevitabile, in quanto accomunò la CRI a tutte le altre Società Nazionali di Croce Rossa dell'allora "mondo civile". Tutte infatti divennero una sorta di replica dei servizi sanitari militari propriamente detti e vennero perciò sottoposte ad una rigida disciplina militare, adottando divise, equipaggiamenti, regolamenti e gerarchie molto simili, con una netta diminuzione degli spazi di democrazia interna, dell'autonomia dallo Stato e del contenuto pacifista della loro azione. In proposito, lo storico Geoffrey Best ha osservato che, dal 1870 al 1914, le varie Società Nazionali di Croce Rossa subirono un analogo processo da lui stesso definito «militarization of humanitarianism [...] I mean the way in which the national Red Cross societies (which by the end of the seventies were to be found all over Europe, and by the end of the century all over the *soi-disant* civilized world) acquired much more the tone of the war movement than the peace one» [Best 1983: 141]. In termini sociologici, tale processo di assimilazione potrebbe essere a mio avviso definito un caso di isomorfismo istituzionale, secondo la nota definizione di Walter Powell e Paul Di Maggio [Powell, Di Maggio 2000].

In Italia tale processo assunse tuttavia connotati peculiari: Cesare Castiglioni era morto nel 1871, lasciando fra l'altro insoluto un nodo cruciale, ossia la definizione dello *status* giuridico dell'Associazione⁸⁸, che ne era priva [Fabbri 2013: 179]. L'anno successivo il Comitato milanese aveva ceduto la sua centralità al Comitato che si stava iniziando a costituire a Roma, ma tale costituzione fu lenta e stentata poiché l'iniziativa non incontrò forti consensi in seno alla società civile capitolina. Il primo Comitato provvisorio romano fu infatti rappresentato da un gruppo di circa 20 persone fra nobili, alti ufficiali e docenti universitari di medicina, quasi tutti Senatori del Regno, che si riunirono meno di dieci volte fra 1874 e 1876 e furono soltanto in grado di redigere uno Statuto dell'Associazione, pubblicato nel 1875 [Cipolla 2013: 66-71].

Il cambiamento iniziò l'anno successivo con la definitiva conversione del Comitato provvisorio in un vero e proprio Comitato Centrale, e soprattutto con l'elezione a presidente del Senatore e conte valtellinese Enrico Guicciardi. Egli infatti diede inizio ad una linea politica di attiva ricerca della protezione e del sostegno

⁸⁸ In proposito, la studiosa Chiara Staderini ha osservato che nei primi vent'anni della sua esistenza la CRI era un «organismo privato con finalità di assistenza. Questa sua peculiarità la rendeva assoggettabile alla tutela che il nuovo Stato italiano prevedeva per le Opere Pie e che era stata giuridicamente definita attraverso una legge risalente al 1862» [Staderini 1995: 63-64].

dello Stato in cambio dell'accettazione di pesanti ipoteche sull'autonomia e sulla neutralità dell'Associazione, prendendo contatti direttamente con re Umberto I e con i Ministeri della Guerra e dell'Interno [Fabbri 2013: 175-176]. Il primo risultato conseguito fu appunto il riconoscimento della personalità giuridica della CRI, ottenuto con la legge 768, serie III, del 30 maggio 1882, durante il IV governo di Agostino Depretis. L'Associazione, «rappresentata dal comitato centrale residente in Roma», venne eretta in «Corpo Morale», secondo la terminologia dell'epoca, ma «dispensata dalla tutela ordinaria delle opere pie, rimanendo soggetta all'unica tutela e sorveglianza dei ministri della guerra e della marina» [ivi: 189]. La CRI venne quindi riconosciuta giuridicamente come un ente assistenziale, come le Opere Pie, ma, dato che espletava tale assistenza a favore dei soldati feriti e malati in guerra, si sanciva che dovesse essere controllata a livello centrale direttamente dal governo, e non blandamente a livello locale dai prefetti come ancora accadeva alle Opere Pie prima della legge crispina del 1890. È peraltro significativo che lo stesso progetto di legge fosse stato presentato alla Camera dei Deputati dal tenente colonnello Oreste Baratieri (in seguito, divenuto generale, sarebbe stato sconfitto ad Adua), il quale osservò che «Le società della Croce Rossa sono in tutti i paesi civili molto bene organizzate e protette dai rispettivi Governi ed intimamente congiunte colle istituzioni militari», prendendo a modello in particolare la Croce Rossa Tedesca (a mio avviso non a caso): «Ma più che altrove splende a modello la Croce Rossa in Germania. Là vi sono 1600 società, le quali dipendono dal comitato centrale di Berlino, che è sempre in intimo accordo col ministro della guerra. Anzi le associazioni della Croce Rossa entrano nell'ordinamento militare [...]. A loro è quasi interamente affidato lo sgombero dei malati e dei feriti dal teatro della guerra» [cit. in Fabbri 2013: 185].

La legge venne successivamente convertita nel Regio Decreto attuativo n. 1243, serie III, del 7 febbraio 1884:

Art. 1.

L'associazione italiana della Croce Rossa rappresentata dal comitato centrale residente in Roma è eretta in corpo morale e viene dispensata dalla tutela ordinaria delle opere pie, rimanendo soggetta all'unica tutela e sorveglianza dei ministri della guerra e della marina.

Art. 2.

Alla detta associazione vien concesso l'uso dei distintivi e titoli che sono previsti dall'art. 7 della convenzione internazionale di Ginevra 22 agosto 1864.

Art. 3.

Alla associazione medesima potrà essere accordato in caso di guerra, l'uso delle poste, dei telegrafi e delle ferrovie dello Stato, come facente [*sic*] parte dell'esercito⁸⁹.

Come si può osservare, la CRI assunse dunque un ben definito *status* giuridico, ossia quello di «corpo morale», all'epoca sinonimo di “ente morale” [De Francesco 1957: 1036-1039], che sarebbe rimasto inalterato per molti decenni a venire; inoltre ne veniva sancita la natura di ente unitario e centralizzato, sotto l'unica guida del Comitato Centrale romano. D'altro canto l'Associazione veniva posta sotto una pesante tutela ministeriale, che in seguito sarebbe stata esplicitata nei più minimi dettagli dallo Statuto promulgato lo stesso 7 febbraio. La carica più alta, quella di Presidente, da elettiva diveniva di nomina regia, sulla base di una rosa di nomi suggerita dai due Ministeri “bellici” (articolo 13); nel Consiglio Direttivo, il più alto organismo ese-

⁸⁹ «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia» n. 84, 7 aprile 1884.

cutivo del Comitato Centrale, entravano rappresentanti dei Ministeri della Guerra, della Marina, degli Esteri e degli Interni (articolo 12); sul territorio, la struttura dell'Associazione si modellava su quella delle circoscrizioni militari (articolo 7), ed i singoli Comitati si mettevano a disposizione delle autorità militari ad ogni livello [Baccarini 2013: 691-700].

L'iniziale democrazia interna dell'ente venne quindi gravemente compromessa, o più precisamente quasi cancellata. In proposito le disposizioni contenute nello Statuto vennero anzi ulteriormente articolate e perfezionate. L'anno successivo fu infatti varato un primo Regolamento organico provvisorio, seguito nel 1888 da uno definitivo, nel quale la rete dei Comitati locali (che nel frattempo si era molto indebolita) fu ricostituita su basi strettamente gerarchiche (ad esempio, tutti assunsero i nomi di Sotto-Comitati: Regionali, di Sezione, Locali e Comunali) [ivi: 757-780].

Nel frattempo la CRI era passata sotto la guida del generale Raffaele Cadorna, primo presidente scelto dal re, il quale era riuscito ad ottenere dallo Stato un cospicuo sostegno finanziario, ancorché indiretto. Con la legge 3188 (serie III) del 28 giugno 1885 infatti il governo, ancora presieduto da Depretis, autorizzò e garantì l'emissione di un prestito a premi da parte della Banca Generale e della stessa CRI, seguendo l'esempio di un'analoga iniziativa attuata dalla consorella Società austro-ungarica [Fabbri 2013: 193]. Si trattò di una speculazione che permise alla Banca Generale di raccogliere e reinvestire 15.000.000 di lire dell'epoca, di cui tuttavia 3.175.000 vennero versate alla CRI, finalmente dotata di un patrimonio notevole [ivi: 202]. È particolarmente significativo che il progetto di legge fosse stato presentato, e vigorosamente sostenuto, proprio da Francesco Crispi, all'epoca oppositore di Depretis e privo di incarichi ministeriali, ma evidentemente già favorevole ad una più attiva presenza dello Stato nel settore dell'assistenza. Nella seduta della Camera del 14 dicembre 1884, ad esempio, dopo aver presentato il progetto di legge, egli osservò infatti che «Quello che sia la Croce Rossa lo sapete. In verità sarebbe stato forse preferibile che essa fosse compresa tra quegli uffici che fan parte dell'ordinamento militare dello Stato» [cit. in ivi: 194], e ancora alcuni mesi dopo, nella seduta del 14 maggio 1885, aggiunse che «la Croce Rossa è un istituto il cui ufficio realmente dovrebbe essere dello Stato, imperocché è una necessità per l'esercito l'aver in tempo di guerra il personale ed i mezzi necessari alla cura dei feriti e dei malati» [cit. in ivi: 197].

Su queste nuove basi giuridico-istituzionali e patrimoniali la CRI riprese a radicarsi nel territorio, ricostituendo i vecchi Comitati o fondandone di nuovi, promuovendo le iscrizioni di soci ed avviando la raccolta di ulteriori risorse, sia in denaro sia in materiale. Uno dei passaggi più importanti di quest'opera di radicamento fu una maggiore strutturazione della componente femminile: la CRI fin dai suoi esordi infatti aveva aperto le sue sedi alle Socie, che avevano dato buona prova nella raccolta di fondi e materiale sanitario, o nel confezionamento di biancheria [Tavormina 2013], ma nel 1879 venne ufficialmente fondata l'Unione delle Dame, ossia la sezione femminile dell'Associazione, presente in ogni Comitato a tutti i livelli, e le cui competenze e modalità di gestione interna furono debitamente disciplinate dai menzionati Statuto e Regolamenti (questa componente esiste tuttora con la denominazione di Comitato Nazionale Femminile) [Pascucci 2013]. La ricerca del consenso della società civile fu costante e venne portata avanti sia utilizzando la stampa dell'epoca, sia pubblicando opuscoli e *Bollettini* (molto accurati) a cadenza regolare, sia utilizzando tutte le occasioni

possibili (parate, manovre militari, festeggiamenti e celebrazioni) per acquisire visibilità. Ebbe anche inizio il coinvolgimento nelle guerre coloniali a fianco della Sanità Militare, dapprima in Eritrea (Dogali, 1887) ed Etiopia (Adua, 1886), ed in seguito, nel XX secolo, in Libia (1911-1912). Tuttavia, nonostante questi sforzi, l'andamento delle iscrizioni fu nel complesso poco significativo e molto fluttuante⁹⁰: dai 9.907 soci del 1886 si arrivò ai 25.896 del 1890, scesi ai 19.116 del 1899 ed ancora ai 15.050 del 1907, mentre solo con l'anno successivo ebbe inizio un consolidato *trend* di crescita che portò la CRI a 32.146 soci nel 1913 [Ardissone 2013: 222]. In parte i temporanei aumenti di iscrizioni si verificarono negli anni immediatamente successivi alle campagne coloniali, ma in ultima analisi il cambiamento si dovette alla decisione del Comitato Centrale di derogare dalle rigide norme del Regolamento Organico, secondo le quali i capitali ed i materiali della CRI avrebbero dovuto essere impiegati esclusivamente per il soccorso dei soldati feriti e malati in tempo di guerra, con totale interdizione di azioni di assistenza socio-sanitaria a favore della popolazione civile in tempo di pace [Ceci, Ottaviani 2013: 580]. Tale problema era vivo e sentito in tutte le Società Nazionali e se ne era discusso in diverse conferenze internazionali, ma di fatto ogni Società si regolò autonomamente [ivi: 577, 586].

In Italia alcuni Comitati, debitamente autorizzati, iniziarono timidi esperimenti fra il 1900 e il 1901: una campagna antimalarica a favore degli abitanti dell'Agro Romano [ivi: 599], l'istituzione di un posto di soccorso per i lavoratori del porto di Genova [ivi: 587] e di un altro nelle miniere di zolfo della zona di Caltanissetta [ivi: 589].

Fu grazie al successo ed alla grande popolarità di queste iniziative che il Comitato Centrale decise di autorizzare in linea di principio l'attività assistenziale in tempo di pace nella seduta del 3 luglio 1901, anche se con fondi e materiali speciali da raccogliersi separatamente, per non intaccare le risorse destinate all'assistenza in tempo di guerra [ivi: 586-587]. Il nuovo indirizzo venne tuttavia messo alla prova in occasione del terremoto che colpì Messina e Reggio-Calabria il 28 dicembre 1908 e che costò la vita a circa 100.000 persone. In tale occasione infatti la mobilitazione della CRI fu massiccia e coinvolse migliaia di medici ed infermieri, nonché il primo contingente di Infermiere Volontarie appena formate [Novello 2013; Pascucci 2013]. A seguito di un così significativo impegno la popolarità della CRI aumentò vertiginosamente, come testimoniò l'aumento delle iscrizioni, da allora in poi costante, e delle donazioni di materiale e di denaro: anche per questo, la finalità dell'assistenza socio-sanitaria in tempo di pace venne sancita ufficialmente nel nuovo Statuto del 1911 [Baccarini 2013: 701-718]. Tutto ciò, si noti, avveniva durante la cosiddetta "età giolittiana" (1901-1914), in cui la politica sociale perseguita dallo Stato italiano è ancora una volta oggetto di giudizi discordanti da parte dei sociologi. Colozzi e Paci infatti non la considerano degna di menzione, passando direttamente ad analizzare il periodo bellico e postbellico [Colozzi 1982: 304; Paci 1984: 314-315], mentre secondo Ferrera, in base all'aumento della spesa pubblica ed ai provvedimenti varati⁹¹, «Il

⁹⁰ Al contrario, il patrimonio in denaro e in materiale, ben amministrato, crebbe costantemente dai 3.607.091,35 di lire del 1885 agli 8.740.092,72 del 1912 [Ardissone 2013: 225-226]

⁹¹ Ferrera considera nell'ordine: alcuni provvedimenti in favore degli emigranti e dei lavoratori nelle fabbriche; l'ampliamento degli schemi previdenziali volontari a maternità (più precisamente, si trattò dell'istituzione della Cassa Nazionale Maternità nel 1910, che tuttavia ebbe effetti concreti [Naldini 2003: 65-66]), vecchiaia ed invalidità, anche con maggiori sussidi diretti (1911); il miglioramento dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; il primo stanziamento pubblico a favore dei disoccupati (1910); la nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita, ossia la creazione dell'INA; in totale «La spesa statale complessiva crebbe dal 13,6% del

periodo giolittiano si conferma quindi come una fase decisamente espansiva dell'intervento pubblico a fini sociali» [Ferrera 1984: 31], e non è quindi un momento trascurabile della storia del *welfare state* italiano.

5.2. La CRI dalla Grande Guerra al Fascismo

Anche la Grande Guerra viene considerata in maniera differente dagli studiosi in merito al suo ruolo nel condizionare lo sviluppo del *welfare state* italiano. Paci non ne fa menzione, mentre Ferrera asserisce, piuttosto superficialmente, che «gli anni di guerra imposero (in tutta Europa) una pausa all'evoluzione previdenziale [...]» [Ferrera 1984: 32]. Al contrario, Colozzi osserva giustamente che «Con la guerra, specie dopo la disfatta di Caporetto, sembra invece affermarsi un nuovo orientamento favorevole all'attuazione di misure di W.S.», ed aggiunge che «Ciò conferma la tesi secondo cui storicamente c'è un rapporto costante fra espansione del W.S. e stato di guerra» [Colozzi 1982: 305]. Tale tesi viene fatta risalire da Colozzi allo storico britannico Asa Briggs, che la formulò nel suo articolo *The Welfare State in Historical Perspective* [Briggs 1961], ma in effetti anche Richard Titmuss, nel suo saggio del 1955 *Guerra e politica sociale*⁹², aveva osservato una «tendenza del tempo di guerra verso l'universalizzazione della soddisfazione di certi bisogni essenziali [...]» [Titmuss 1986: 84]. Titmuss si riferiva naturalmente al secondo conflitto mondiale, ma la storica Giovanna Procacci, nella sua recente monografia *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-1918)*, ne ha dimostrato la validità anche in relazione alla Grande Guerra⁹³ [Procacci 2013: 46], sebbene in misura diversa da Stato a Stato a seconda delle scelte politiche delle rispettive classi dirigenti. In Gran Bretagna infatti l'*establishment* scelse di equilibrare le risorse destinate alle necessità militari e quelle destinate alla popolazione civile, a cui non mancarono né approvvigionamento alimentare né assistenza sociale e sanitaria, tanto che le aspettative di vita delle classi inferiori addirittura migliorarono [ivi: 48]; viceversa, «dove – come in Germania e in Italia – gli investimenti furono rivolti eminentemente a favore dell'apparato militare [...] le difficoltà materiali della popolazione civile risultarono più marcate, con evidenti ripercussioni sulla resistenza del paese» [ivi: 47].

Più precisamente, in Italia l'allora Presidente del Consiglio Antonio Salandra, avversario politico di Giolitti e tenace assertore del ritorno ad una politica sociale basata sul *laissez faire*, rifiutò coscientemente di far assumere allo Stato un ruolo rilevante e diretto nella gestione dell'assistenza, affidata «agli enti privati – opere pie, società di mutuo soccorso, cooperative, associazioni patriottiche e benefiche [...]» [ivi: 57], mentre al contrario non pose obiezioni all'aumento di potere delle autorità militari; egli peraltro era coadiuvato dal Ministro degli Esteri Sidney Sonnino, che ne condivideva appieno la linea politica. Solo dopo le dimissioni di Salandra, e soprattutto dopo Caporetto, venne istituito un nuovo governo presieduto da Vittorio Emanuele

PIL nel 1900 al 14,7% nel 1913 [...]» [Ferrera 1984: 30-31]. In proposito si veda anche Procacci, che tuttavia sottolinea la limitatezza di questi provvedimenti [2013: 34-35]

⁹² Lo scritto di Titmuss in questione è stato raccolto insieme ad altri nella sua celebre miscellanea *Saggi sul «Welfare State»* [1986].

⁹³ La tesi in effetti sembra essere ormai largamente condivisa da storici, sociologi e politologi: si considerino infatti anche Jytte Klausen, autrice dello studio monografico *War and Welfare* [2001] (la prima edizione è del 1998), nonché della stessa espressione

Orlando, in cui il democratico Francesco Saverio Nitti aveva un ruolo preminente, e si inaugurò «purtroppo spesso con ritardo – una politica razionalizzatrice» [ivi: 55]. Fu così che vennero istituiti nuovi enti pubblici e Ministeri per gestire ed erogare l'assistenza sociale in maniera uniforme sul territorio nazionale⁹⁴, alcuni organismi preposti alla tutela dei lavoratori industriali (dalla scarsa efficacia) [ivi: 63-64] e soprattutto alcuni interventi legislativi che ampliarono le categorie di lavoratori coperte da assicurazione obbligatoria⁹⁵.

In questo contesto, l'azione assistenziale della CRI assunse dimensioni assolutamente inedite, sia per il numero di persone mobilitate, sia per la quantità delle risorse in materiali e denaro che vennero investite, sia per la qualità e l'intensità dell'impegno profuso, che si tradusse fra l'altro nella perdita di numerose vite umane. Le cifre delle pubblicazioni ufficiali della stessa CRI dimostrano che l'entità dello sforzo fu notevole, tanto da integrare proficuamente l'opera della Sanità Militare propriamente detta⁹⁶. In proposito, non è inopportuno aggiungere che dopo la guerra la qualità della preparazione e della dotazione del personale medico della suddetta Sanità Militare fu aspramente criticata al cospetto di una Commissione parlamentare da due testimoni d'eccezione: il «deputato Pietro Borromeo, professore universitario prestato all'Ospedale militare del Celio» e «il senatore Alessandro Lustig, responsabile della clinica di patologia generale dell'università di Firenze e al fronte per oltre tre anni» [Bartoloni 2002: 345]. La CRI riuscì dunque a supplire all'insufficienza quantitativa e qualitativa degli apparati assistenziali statali per tutti i tre anni e mezzo di durata della guerra, costituendo la salvezza per decine di migliaia di soldati feriti e malati e sopportando la perdita di ben 448 vite umane, fra morti e dispersi (la stragrande maggioranza dei morti fu in verità dovuta a malattie, e non a fatti d'armi) [Croce Rossa Italiana Comitato Centrale 1920: 10-11].

Tuttavia il suo intervento non si limitò alle sole truppe combattenti. Infatti occorre anche considerare i soccorsi prestati dalla Commissione Prigionieri, presieduta dal Senatore Giuseppe Frascara, in favore dei 600.000 prigionieri di guerra italiani internati in campi di concentramento in Austria-Ungheria e, dopo Caporetto, in Germania. È stato infatti dimostrato che la loro prigionia fu resa particolarmente dura dalla decisione della classe dirigente politica e militare di non rifornirli di viveri e di vestiario, pur nella consapevolezza del fatto che gli Imperi Centrali, a causa del blocco navale alleato, non potevano nutrire convenientemente né la loro popolazione né le loro truppe, e quindi neppure i prigionieri affidati alla loro custodia, nonostante ciò fosse prescritto dall'articolo 7 della Convenzione dell'Aja del 1907, da essi sottoscritta [Procacci 2000: 177].

Le autorità italiane erano del resto anche a conoscenza della scelta opposta compiuta dai governi inglese e francese, i quali, a partire dalla primavera del 1916, avevano accettato di nutrire a proprie spese i loro prigio-

«from warfare to welfare», e Gianni Silei, che ha osservato come «Il primo conflitto mondiale, come del resto il secondo, rappresentò uno straordinario acceleratore dell'interventismo statale in campo sociale [...]» [Silei 2012: 129].

⁹⁴ Si trattò, nell'ordine, del Comitato nazionale per la protezione e l'assistenza degli orfani di guerra, dell'Opera Nazionale per gli Invalidi di Guerra, del Ministero per l'Assistenza militare e le Pensioni di guerra, dell'Opera Nazionale Combattenti e del Ministero per l'Assistenza Civile, tutti creati a partire dall'agosto del 1916, e cioè dopo le dimissioni di Salandra [Procacci 2013: 58].

⁹⁵ Si trattò per la precisione di due decreti legislativi, entrambi promulgati nel 1917: il primo per l'assicurazione obbligatoria di tutti i lavoratori agricoli contro gli infortuni, e il secondo per l'iscrizione obbligatoria alla Cassa nazionale di previdenza invalidità e vecchiaia di tutti i lavoratori di ambo i sessi occupati presso stabilimenti ausiliari. Un terzo decreto istituì un fondo speciale contro la disoccupazione involontaria [ivi: 65-67].

⁹⁶ La pubblicazione ufficiale *L'opera della Croce Rossa Italiana nella guerra 1915-1918* menziona, nell'ordine: 1.205.754 malati e feriti ospitalizzati; 21.262.601 giornate di degenza; 1.975.477 cure ambulatorie; 4.365.000 infermi trasportati; la mobilitazione di 3.487 ufficiali (medici, farmacisti, amministrativi), 349 cappellani, 8.400 infermiere, 14.650 sottufficiali e militi e 4.122 borghesi aggregati, con una spesa di 51 milioni di lire dell'epoca solo per il funzionamento degli ospedali [Croce Rossa Italiana Comitato Centrale 1920: 17].

nieri ed anche quelli dei numerosi Stati alleati (russi, serbi, rumeni, montenegrini, belgi), inviando convogli speciali di derrate sotto la scorta di rappresentanti di Stati neutrali che i tedeschi rispettavano scrupolosamente [ivi: 179-180]. Si può dunque concludere che la scelta delle autorità italiane fu deliberatamente punitiva verso i soldati arresi, e fu altresì finalizzata a scoraggiare le diserzioni nelle unità combattenti, alle quali si faceva invece credere che le condizioni di prigionia dei loro commilitoni fossero dovute al sadismo e alla crudeltà del nemico. In proposito Giovanna Procacci asserisce categoricamente che «La morte in massa dei soldati prigionieri fu provocata, e addirittura in larga parte voluta, dal governo italiano, e soprattutto dal CS [Comando Supremo del Regio Esercito]» [ivi: 174-175].

La Commissione Prigionieri della CRI ebbe dunque un ruolo fondamentale, poiché, a fronte del volontario disimpegno dello Stato, «fu infatti costretta a dilatare enormemente le proprie funzioni [...]», divenendo di fatto «il punto di riferimento del rapporto tra prigionieri e madrepatria» [ivi: 185-186]. L'imperativo della salvaguardia della sopravvivenza dei prigionieri portò infatti la Commissione, ed in particolare Frascara, ad assumersi fin dall'aprile del 1916 l'onere di esercitare molteplici pressioni, purtroppo insufficienti, affinché il governo italiano seguisse l'esempio anglo-francese, arrivando talvolta a scontri anche duri con le autorità militari e civili, o più precisamente con Sonnino, che rimase Ministro degli Esteri per tutto il conflitto e si oppose sempre a questa soluzione [ivi: 198-199, 202-203, 208-209, 217-219]. Questo aspetto dell'operato della CRI merita di essere sottolineato, perché di fatto la pose davanti al difficile compito di conciliare la fedeltà ai propri valori umanitari con quella allo Stato italiano, a cui era ormai fortemente legata al pari delle sue consorelle, come osservato in precedenza⁹⁷: a fronte degli sforzi compiuti da Frascara (che in seguito avrebbe guidato brevemente l'intera Associazione) e dai suoi collaboratori, si può asserire che in questa occasione l'umanitarismo prevalse sul lealismo, pur senza assumere i connotati di una protesta eclatante o di un dissenso pubblicamente espresso. Ad ogni modo, accanto a tale iniziativa, la CRI si impegnò a fornire viveri ai prigionieri insieme alle loro famiglie e ad altri Comitati umanitari, diventando progressivamente il canale principale per l'invio di tali aiuti: «Complessivamente, durante tutta la guerra, transitarono dall'Italia per la Svizzera, diretti in Austria o in Germania 18 milioni di pacchi» [ivi: 189]. Ciò tuttavia non impedì che ben 100.000 prigionieri morissero di fame, di tubercolosi o di altre patologie favorite dagli stenti, soprattutto nell'ultimo anno di guerra, il più duro [ivi: 168-169].

I sacrifici sostenuti dalle truppe combattenti, dai prigionieri e dalla popolazione civile si tradussero, nell'immediato dopoguerra, in una forte mobilitazione sindacale e politica e in un altrettanto forte aumento dei consensi per il Partito Socialista ed il Partito Popolare, i primi partiti di massa emersi in seno alla società italiana. Anche nella vecchia classe dirigente liberale le componenti più progressiste e democratiche, rappresentate da Giolitti e soprattutto da Nitti, assunsero un atteggiamento più favorevole ad una politica attiva dello Stato in campo sociale, tanto che Giovanna Procacci ha parlato di un «clima, destinato a sfumare rapidamente, di euforia programmatica [...]» [Procacci 2013: 87].

⁹⁷ In proposito è anzi significativo che uno dei primi sociologi italiani, il professor Enrico Catellani dell'Università di Padova, nel suo articolo *Fattori ed effetti sociologici della Grande Guerra* pubblicato su un numero della «Rivista Italiana di Sociologia» del 1915, annoverasse fra le azioni antipatriottiche che venivano denunciate alla polizia, nei vari Paesi impegnati nel conflitto, il non contribuire abbastanza «ad una sottoscrizione volontaria iniziata da un privato o da un comitato spontaneamente costituito da privati

Fra i sociologi, Paci non contempla e non analizza questo breve ma intenso periodo, mentre Colozzi e Ferrera menzionano adeguatamente sia le iniziative legislative che nel 1919 poterono essere realizzate⁹⁸, sia i due rilevanti progetti che vennero elaborati da apposite Commissioni parlamentari, e che secondo Ferrera nella loro globalità «si configuravano per molti aspetti come una sorta di “piano Beveridge” italiano *ante litteram*» [Ferrera 1993: 219]. Il primo progetto, di carattere previdenziale, consisteva in «uno schema di legge che prevedeva la costruzione di un sistema integrale e integranto [*sic*] di assicurazioni sociali, comprensivo oltre che dell’assicurazione contro le malattie di quelle per l’inabilità, invalidità, morte, infortuni sul lavoro, disoccupazione e maternità, da attuarsi anche col consenso dello stato» [Colozzi 1982: 305-306]. Il secondo progetto, relativo all’assistenza sanitaria, prevedeva invece «una profonda ristrutturazione del settore ospedaliero (sottoponendolo al controllo pubblico) ed una vasta pubblicizzazione della medicina, in una sorta di servizio sanitario nazionale *ante litteram*» [Ferrera 1984: 32].

In proposito Ferrera ha analizzato dettagliatamente sia i due progetti, sia le particolari circostanze politiche ed economico-sociali che ne determinarono la genesi. Egli infatti ritiene di poter asserire che fra il 1917 ed il 1920 si verificarono condizioni tali da rendere possibile un passaggio del *welfare state* italiano all’universalismo in base alla sua teoria dei tre fattori [Ferrera 1993: 222]. Più precisamente, in primo luogo l’ambiente economico-sociale fu caratterizzato da un fortissimo «deterioramento dell’igiene e della sanità pubblica [...]», che causò «un aumento generalizzato della morbilità, con un’allarmante recrudescenza della tubercolosi [...]» e che rivelò tutta l’inadeguatezza del sistema socio-sanitario e socio-assistenziale italiano [ivi: 218-219], mentre al tempo stesso le condizioni economiche della piccola borghesia peggiorarono, avvicinandosi a quelle del proletariato agricolo ed industriale e «creando le condizioni per una possibile coalizione universalistica estesa non solo “orizzontalmente” dagli operai industriali ai salariati agricoli, ma anche “verticalmente” alle classi medie» [ivi: 226].

In secondo luogo, l’ambiente di politica pubblica mutò fortemente perché almeno una parte della classe dirigente prese coscienza del fortissimo malcontento che stava montando, sia fra le truppe sia fra la popolazione civile e soprattutto a seguito di Caporetto, e cercò di porvi rimedio avviando una nuova politica sociale basata su «tre nuovi principi in merito alla protezione sociale pubblica: obbligatorietà, globalità, onni-inclusività» [ivi: 223], ossia in una parola sull’universalismo, appunto la logica di fondo dei due progetti menzionati.

Infine, l’arena della competizione politica si configurò in modo tale da rendere possibile, sia pure per breve tempo, «una convergenza centripeta fra liberali democratici, socialisti riformisti e cattolici di centro, non solo nell’arena parlamentare ma anche in quella governativa. L’obiettivo era quello di costituire un blocco di centro-sinistra, capace di arrestare l’estremizzazione massimalista della lotta politica e di governare in direzione democratico-riformista i gravissimi problemi economici e sociali del paese. La realizzazione di ampie riforme sociali, come appunto quelle raccomandate dalle due Commissioni parlamentari, costituiva uno degli

cittadini per un fine di interesse pubblico, come la sorveglianza e preparazione civile, o i soccorsi alla Croce Rossa [...]» [Catellani 1915: 495-496].

⁹⁸ Si trattò per la precisione dell’estensione dell’assicurazione pensionistica obbligatoria a tutte le categorie di lavoratori dipendenti (19 aprile 1919), che determinò la trasformazione della Cassa Nazionale di Previdenza per la vecchiaia e l’invalidità in Cassa

ingredienti più qualificanti di questo disegno [...]» [ivi: 228]. La persona che riuscì brevemente a costituire un tale blocco fu Nitti, «un liberale da sempre attento al rapporto con le sinistre e alle tematiche sociali (compresa la questione meridionale) [...]», il quale diede vita ad un breve governo (23 giugno 1919 – 15 giugno 1920) «nel quale entrarono due popolari e al quale molti parlamentari socialisti riformisti promisero un sostegno indiretto» [ivi: 229]. Giustamente Ferrera sottolinea in particolare le potenzialità del progetto di riforma previdenziale nel creare un'inedita «alleanza interclassista», esplicitamente raccomandata dalla commissione parlamentare proponente (la cosiddetta “Commissione Rava”), che sarebbe stata cementata dall'inclusione della piccola borghesia, ed in particolare dei lavoratori autonomi (piccoli proprietari terrieri, commercianti ed artigiani), nel nuovo sistema assicurativo obbligatorio, unitamente alla concessione di «una serie di agevolazioni fiscali e creditizie» [ivi: 227]. Nitti era talmente consapevole dell'importanza di tale progetto da istituire, verso la fine del suo mandato, un apposito «Ministero del lavoro e della previdenza sociale, affidato ad Arturo Labriola, con il compito, fra l'altro di supervisionare l'attuazione del sistema assicurativo globale» [ivi: 230].

Ad ogni modo nessuno dei due progetti riuscì anche soltanto ad arrivare alla discussione in Parlamento, essenzialmente per la caduta del governo Nitti. I fattori di tale caduta furono molteplici, sia politici (la forza e l'intransigenza acquisite dagli estremismi di destra e di sinistra, lo speculare indebolimento delle forze che sostenevano Nitti, ed anche le «incapacità mediatricie dello stesso Nitti»), sia economico-sociali (l'eccessiva durezza delle condizioni di vita) [ivi: 230-231]. Il progresso del *welfare state* italiano rimase dunque limitato alle poche migliorie previdenziali di cui si è fatto cenno, mentre in ambito sanitario, come osserva Giovanna Procacci, a causa del fallimento del secondo progetto «Il cittadino dovette perciò proseguire a rivolgersi all'assistenza privata, a quella fornita dalle società di mutuo soccorso, dalle opere pie, o da altri enti morali» [Procacci 2013: 89].

Fra gli enti morali si mise particolarmente in luce la CRI, perché i suoi presidenti Giuseppe Frascara (1918-1919) e Giovanni Ciraolo (1919-1922) dispiegarono un'azione di assistenza socio-sanitaria rilevantissima, tesa in particolare a combattere la malaria e, ancor più, la tubercolosi. In verità già durante l'ultimo anno di guerra la dirigenza della CRI aveva intuito che le privazioni materiali della popolazione civile e il concentramento delle risorse sanitarie a favore dell'esercito avrebbero determinato la recrudescenza di tali malattie sociali, ed infatti già il 20 gennaio 1918 era stato istituito

uno speciale “Ufficio Provvidenze sanitarie-sociali” affidato alla direzione del Ten. Col. Medico Prof. Cesare Baduel, allo scopo soprattutto di preparare per il dopoguerra un vasto campo di lavoro nella lotta contro le malattie sociali, specialmente la tubercolosi, con l'attuazione di un programma di assistenza sanitaria alle classi più umili della popolazione e nelle regioni meno fortunate, con la diffusione nel paese delle conoscenze igieniche, con l'intensificazione e l'estensione della profilassi antimalarica [Frezza 1956: 140].

Frascara, Ciraolo, Baduel e i loro collaboratori dimostrarono dunque maggiore lungimiranza e maggiore umanesimo rispetto alla classe dirigente liberale che in quegli stessi anni reggeva lo Stato, esclusa la parentesi di Nitti, e dispiegarono un impegno tale da supplire all'insufficiente intervento statale in campo so-

cio-sanitario. Soprattutto Ciruolo, che non a caso era politicamente «molto vicino a Nitti [...]» [Procacci 2000: 183 nota 30], si dimostrò al tempo stesso innovatore ed avveduto, in quanto riuscì a bilanciare la realizzazione di importanti iniziative come i sanatori antitubercolari, le colonie profilattiche e i dispensari con il risanamento del bilancio dell'Associazione⁹⁹ [Croce Rossa Italiana Comitato Centrale 1922: 22-29, 91]. La popolarità che la CRI seppe guadagnarsi presso l'opinione pubblica per tutte le sue iniziative nel campo del *welfare*, sia in tempo di guerra che in tempo di pace, fu testimoniata dal vertiginoso aumento del numero dei soci, saliti durante la guerra da 32.000 a 300.000 e in seguito scesi, ma stabilizzati attorno ai 200.000 nel 1922 [ivi: 12-13].

5.3. La CRI dal Fascismo alla Repubblica

Nel 1922, come è noto, ebbe luogo la “marcia su Roma” ed iniziò l'instaurazione del regime fascista, che diede avvio ad una nuova e peculiare fase nella storia della politica sociale dello Stato italiano. Gli studiosi sono concordi nella valutazione globale della linea perseguita dal regime almeno a partire dal 1927, anno della promulgazione della “Carta del Lavoro”. Con questo documento, dopo una prima fase di ritorno al *laissez faire* liberista¹⁰⁰, il fascismo sposò infatti l'ideologia corporativa, mantenendola ancor più strettamente dopo l'inizio della Grande Depressione.

Tutti gli studiosi di *welfare* osservano che il nucleo della politica sociale fascista consistette nella creazione di una miriade di enti parastatali e casse mutue di categoria con finalità assistenziali e previdenziali¹⁰¹, e che ciò rispondeva ad una duplice logica di «rigido accentramento e coordinamento dei poteri sotto il controllo dello stato [...]» e di «settorialismo e [...] dispersione corporativa» [Colozzi 1982: 308; Ferrera 34-35; Paci 1984: 315], quest'ultima perseguita «accentuando anzi al massimo la frantumazione categoriale» [Ferrera 1993: 232]. Al tempo stesso, essi concordano sul fatto che questa linea di politica sociale condizionò fortemente lo sviluppo successivo del *welfare state* italiano. Ciò su cui invece non sussiste accordo è la natura profonda di tale condizionamento. Per Colozzi infatti la politica sociale fascista, considerata insieme alla politica economica interventista inaugurata dopo il 1929, configura «un superamento della ideologia liberista e del modello residuale di W.S. ad essa connesso» [Colozzi 1982: 310], e costituisce quindi un primo avvicinamento al modello istituzionale (nel senso che Ramesh Mishra dava al termine) di *welfare state*, tanto significativo che «se si escludono dall'analisi i fattori di ordine politico, si può affermare che l'Italia con il fascismo tende ad allinearsi a quella grande svolta storica che in questi stessi anni trova il suo fondamento dottri-

salariati dell'industria (19 ottobre) [Colozzi 1982: 304, Ferrera 1984: 33].

⁹⁹ Fra l'altro, Ciruolo promulgò un nuovo Statuto, ufficialmente emanato con Regio Decreto il 9 maggio 1919, nel quale la rete territoriale dei Comitati veniva profondamente riordinata [Mariani 2006: 130].

¹⁰⁰ In questa prima fase, nel 1923, il governo Mussolini emanò provvedimenti che penalizzarono i lavoratori agricoli: fra di essi, gli indipendenti vennero esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione, mentre i dipendenti furono esclusi dall'assicurazione pensionistica e infortunistica [Colozzi 1982: 307, Ferrera 1984: 33]. Naturalmente i progetti elaborati in precedenza furono totalmente abbandonati: come chiosa Ferrera, «Il nuovo regime pagò il debito contratto con la grande borghesia industriale e agraria che l'aveva appoggiato congelando tutti i progetti in discussione» [Ferrera 1993: 231].

¹⁰¹ Si citano qui i più noti: Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI), Opera Nazionale Balilla (ONB), Istituto Nazionale Fascista per la Previdenza Sociale (INFPS), Istituto Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INFAIL),

nario nella teoria generale di J.M. Keynes e la sua applicazione pratica nel New Deal di F.D. Roosevelt e in anni di poco successivi la sua formulazione completa negli scritti e nell'opera di lord Beveridge» [Colozzi 1982: 310].

D'altro canto, Ferrera concorda con Paci nel giudicare che tale politica inserì ancor più l'Italia nel modello continentale e particolaristico, o più precisamente «pose quindi le basi di quel sistema “particolaristico clientelare” di welfare che si sarebbe poi sviluppato e intensificato nel dopoguerra e che rappresenta, secondo alcuni, il tratto più distintivo dell'esperienza italiana» [Ferrera 1984: 36; Paci 1984: 315].

È tuttavia indubbio che di questo orientamento interventista ed accentratore (almeno a livello direzionale) inaugurato dal regime nell'ambito della politica sociale fece le spese, in quello stesso anno 1927, anche la Croce Rossa Italiana. In verità fin dal 1923 il Consiglio Direttivo del Comitato Centrale aveva accolto alcuni altissimi esponenti del regime, quali Giacomo Acerbo, Michele Bianchi, Luigi Luiggi e Giuseppe Bottai. Il 6 aprile essi avevano partecipato ad una seduta del Consiglio in cui Acerbo, parlando a nome di Mussolini, «dichiara che il governo “si riserva, nel quadro generale delle proprie direttive e delle riforme da portare nel Paese, di stabilire quale maggiore azione la stessa possa esercitarvi nel pubblico interesse”» [Mariani 2006: 137]. Acerbo stesso fu uno dei presidenti “di transizione” che ressero la CRI fra 1923 e 1927, quando l'ente fu per la prima volta commissariato dallo Stato, che ne affidò la gestione al prefetto Francesco Piomarta [ivi: 144]. Fu tuttavia il suo successore, il nuovo presidente Filippo Cremonesi, a portare a compimento quella che lui stesso definì esplicitamente l'«assoluta fascistizzazione» dell'Associazione [cit. in ivi: 151], tanto che Mario Mariani considera il suo stesso discorso di insediamento come un'indubbia dimostrazione della «decisa volontà di annessione e inquadramento, quindi di burocratizzazione, dell'ente nell'apparato parastatale che il regime fascista andava edificando [...]» [ivi: 146]. Peraltro, la fascistizzazione venne attuata non soltanto dalla nuova *leadership*, ma anche tramite la legge 3133 del 20 dicembre 1928, che «oltre a stabilire le nuove mansioni della CRI in tempo di guerra e di pace, “in relazione alle nuove direttive che il governo fascista aveva stabilito di dare all'istituzione”, ne fissava esattamente i compiti e ne disciplinava l'attività in modo più rispondente alle esigenze dei servizi offerti», e che venne poi integrata dalla legge 578 del 12 aprile 1930 [ivi: 158]. A tale scopo concorse anche un nuovo Statuto, promulgato con Regio Decreto il 21 gennaio 1929 [ivi: 159].

Alcuni esempi concreti della collaborazione fra CRI e regime furono, da parte della CRI, una circolare in cui Cremonesi, nel 1929, esortò esplicitamente i membri dell'Associazione a votare per la lista del PNF in quelle che furono le ultime elezioni tenute prima del 1946 [ivi: 147-148], nonché la consegna di tutte le 251 colonie marine e montane antitubercolari della stessa CRI all'ONMI e agli altri enti parastatali fascisti [ivi: 162]. Il regime, dal canto suo, garantì alla CRI cospicui e regolari stanziamenti di denaro pubblico [ivi: 160, 173], accordi di collaborazione con la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale [ivi: 149] e soprattutto il già menzionato assorbimento delle cosiddette “croci policrome” prive di riconoscimento giuridico, ossia «lo scioglimento di oltre 500 associazioni di pubblica assistenza imposto con decreto n. 84 del 12 febbraio 1930 e il cui effetto rimaneva – oltre al trasferimento alla Croce Rossa di tutte le altre attività patrimoniali [...] dei

Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza (ENPAS), Enti Comunali di Assistenza (ECA) [Colozzi 1982: 309; Ferrera 1984: 34-35;

sodalizi disciolti – la dispersione e la vanificazione in un colpo solo di tradizioni e di esperienze che avevano conferito lustro soprattutto alla storia sociale della nostra provincia» [ivi: 176]. Giustamente Mariani rimarca che Cremonesi dimostrò «una buona dose di pragmatismo e di cinismo [...]» quando, l'11 agosto 1931, emanò una circolare in cui elogiava il senso di disciplina con cui tali associazioni si erano disciolte, gli sforzi con cui si erano costituite decenni addietro e il ruolo assistenziale svolto fino a quel momento, concedendo, in segno di riconoscimento per tale opera, la conservazione di tutti i loro vessilli nella sede del Comitato Centrale [ivi: 177].

Ad ogni modo, forte di un siffatto appoggio, Cremonesi poté incrementare il numero dei soci e dei Comitati, il patrimonio in denaro e materiale e le iniziative assistenziali socio-sanitarie, naturalmente in stretto coordinamento con gli enti di regime, conseguendo peraltro cospicui risultati nella lotta alla malaria ed alla tubercolosi, ultime malattie endemiche di rilievo rimaste sul territorio nazionale [ivi: 161-164]. Sono altresì da ricordare gli interventi d'emergenza durante due calamità naturali, ossia i terremoti che nello stesso anno 1930 ebbero luogo in Basilicata e nelle Marche. In entrambe le occasioni l'Associazione poté intervenire con rapidità ed efficienza, avendo ormai la competenza, l'esperienza ed i mezzi necessari per fronteggiare non solo i problemi immediati, ma anche le esigenze successive della popolazione colpita dalle calamità naturali, «vantando tempi record persino nella costruzione di tendopoli capaci di ospitare migliaia di persone» [ivi: 168].

A livello internazionale la fascistizzazione non destò proteste né dalle altre Società Nazionali né dal CICR, almeno finché non ebbe inizio la fase più bellicosa di politica estera del regime. La CRI partecipò infatti, ancora una volta insieme alla Sanità Militare, alla guerra d'Etiopia (1935-1936) ed alla Guerra Civile Spagnola (1936-1939). Nella prima occasione l'Associazione dovette sostenere una polemica internazionale con la Croce Rossa etiopica e con altre Società Nazionali, che accusarono l'Italia di aver violato la Convenzione di Ginevra; Cremonesi replicò ufficialmente rivolgendosi al CICR e ritorcendo le accuse sull'Etiopia e sulla sua Croce Rossa, nonché rimarcando l'arretratezza e l'inferiorità razziale del popolo etiopico [ivi: 180-181].

In definitiva, si può dunque asserire che la CRI che venne coinvolta nella Seconda Guerra Mondiale non era più un ente relativamente libero e capace di far prevalere l'umanitarismo sulla "ragion di Stato", come invece era stato nel precedente conflitto. Si trattò invece, a mio avviso, di un ente di fatto assimilabile ai vari enti parastatali fascisti¹⁰², inquadrato da una disciplina ferrea e nel quale nessuna manifestazione di dissenso e di critica veniva tollerata, per quanto il malcontento verso il regime montasse progressivamente, man mano che le vicende belliche peggioravano e le sofferenze dei soldati e della popolazione civile aumentavano [ivi: 208-213]. Tutto ciò naturalmente non impedì alla CRI di svolgere il suo compito con competenza ed abnegazione, affrontando anche enormi sacrifici e perdite, ma con ogni evidenza non è possibile in questa sede analizzare dettagliatamente la storia dell'operato dell'Associazione durante il conflitto. Basti rilevare che in patria il personale si prodigò per soccorrere le vittime dei bombardamenti [ivi: 215-216] e i feriti ed i malati di

Naldini 2003: 67-73]. Alcuni erano in verità enti preesistenti che subirono un cambiamento del nome e un riassetto interno.

ritorno dai fronti, e che i medici, i militi e le Infermiere Volontarie dell'Associazione seguirono la Sanità Militare in tutti i teatri di operazioni, dall'Africa Orientale alla Russia, nonché sulle cosiddette “navi bianche”, ossia navi-ospedale della stessa CRI, molte delle quali vennero affondate durante il conflitto [ivi: 200]. Fu proprio a causa dell'affondamento della nave-ospedale *Po*, nella baia di Valona, durante la notte fra il 14 e il 15 marzo 1941, che l'Associazione ebbe le sue prime vittime: tre Infermiere Volontarie, «prime di un lungo e tragico elenco di ben 275 caduti fra ufficiali e personale d'assistenza» [ivi: 195].

La CRI era quindi così strettamente legata alle vicende dello Stato che, come quest'ultimo, dopo l'8 settembre 1943 essa stessa si sdoppiò, con il personale attivo al Sud che riprese l'attività in seno al Regno e al fianco dei colleghi delle Società alleate, ed il personale del Centro-Nord costretto a giurare fedeltà alla Repubblica Sociale Italiana [ivi: 227, 232-235]. Per alcuni si trattò di una scelta cosciente, libera e volontaria; altri invece si opposero al nazifascismo in varie maniere: o simulando un'adesione e sostenendo occultamente la Resistenza, o rifiutando esplicitamente di aderire, o infine unendosi direttamente alle bande partigiane (in ciascuno di questi casi, vi fu chi subì la cattura e la deportazione nei *Lager*) [ivi: 230-231, 241-242, 244-245]. Le perdite di vite umane furono ingenti, ma complessivamente inferiori a quelle del precedente conflitto. D'altro canto, le distruzioni di sedi e veicoli e il consumo di risorse in denaro e materiale furono così rilevanti che alla conclusione delle ostilità anche la CRI, come tutto il Paese, dovette essere faticosamente ricostruita.

5.4. La CRI nell'Italia repubblicana: i “30 gloriosi” all'italiana

La ricostruzione postbellica non determinò un immediato mutamento radicale nella politica sociale del nuovo Stato repubblicano. Tutti gli studiosi, infatti, concordano sul fatto che almeno fino al 1962

il sistema mutualistico-previdenziale rimase la struttura portante dell'intero assetto organizzativo della protezione sociale mentre l'assistenza pubblica, limitata ai soli cittadini in condizioni di povertà ed emarginazione, mantenne un carattere di residualità. [...] In questi anni, è dunque il sistema residuale di W.S. che viene potenziato attraverso una serie di “leggine” che, senza alcun disegno organico, tendono a beneficiare vecchie e nuove categorie di assistiti e ad allargare la costellazione degli enti assistenziali [Colozzi 1982: 312-313].

A partire dal 1962, tuttavia, secondo Colozzi si configurò un mutamento formale e sostanziale della politica sociale dello Stato. Il punto di svolta sarebbe stato la “Nota aggiuntiva” presentata in quell'anno al Parlamento da Ugo La Malfa, allora Ministro del Bilancio e della programmazione economica, in quanto si trattò di un documento che «sposa decisamente il principio dell'universalità delle prestazioni, optando per l'introduzione, attraverso le ipotizzate riforme, di un modello istituzionale di W.S.» [ivi: 314]. Questo ed altri documenti ufficiali avrebbero quindi determinato la già menzionata “svolta” di carattere keynesiano dello Stato italiano, culminata con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978 [ivi: 317].

¹⁰² Con “enti parastatali” intendo, seguendo la definizione del Vocabolario Treccani, «enti di diritto pubblico, a carattere nazionale, non gestiti direttamente dallo stato ma da esso istituiti e controllati, con compiti e servizi di pubblica utilità (per es., gli enti che gestiscono le assicurazioni sociali)». cfr. <http://www.treccani.it/vocabolario/parastatale/> (ultimo accesso: 16/09/2017).

Secondo Ferrera invece l'assetto previdenziale pre-bellico «sarebbe rimasto pressoché inalterato, nella sua struttura portante, per almeno due decenni» [Ferrera 1984: 37], ossia fino al 1968, in quanto il periodo del Centro-Sinistra fu caratterizzato da poche attuazioni concrete. L'unica fu l'istituzione di un Fondo Sociale nell'ambito dell'INPS, in parziale attuazione di una riforma pensionistica elaborata dal CNEL nel 1963 [ivi: 40-41; Ferrera 1993: 247]. Al contrario il decennio successivo determinò alcuni mutamenti veramente sostanziali, soprattutto grazie alla mobilitazione politica e sociale di sindacati, gruppi e movimenti collettivi e, in subordine, dei partiti di sinistra: l'istituzione del regime pensionistico "retributivo" per i lavoratori dipendenti (si rimase dunque nel solco del sistema bismarckiano "ad accumulazione", sia pure in forma spuria), una serie di provvedimenti a tutela della disoccupazione e della maternità, la legge Lauricella sull'edilizia sociale (1971) e il decentramento amministrativo, con il trasferimento di rilevanti competenze di politica sociale alle Regioni [Ferrera 1984: 41-43].

Il decennio 1968-1978 è soprattutto da ricordare per la svolta definitiva della sanità italiana verso un regime di *welfare state* universalistico. Le sue principali tappe sono state:

- a) la riforma ospedaliera disposta dalla legge 132 del 12 febbraio 1968, che «sancì, fra l'altro, l'estensione a tutti i cittadini del diritto a questo livello di assistenza sanitaria»;
- b) il trasferimento delle competenze in questo stesso campo alle neo istituite Regioni tramite la legge 386 del 17 agosto 1974 [Ferrera 1993: 252];
- c) la già menzionata, epocale istituzione del SSN mediante la legge 833 del 23 dicembre 1978, con cui «I settori precedentemente separati e dispersi della *sanità* e dell'*assistenza* sono stati sostituiti da un sistema di servizi (almeno *de iure*) integrato ed unitario» [Ferrera 1984: 43].

Tale svolta, nelle sue fasi salienti e nelle sue cause profonde, è stata attentamente analizzata da diversi studiosi del *welfare*, tra i quali Maurizio Ferrera, che vi ha ravvisato ulteriori conferme della sua teoria sulla formazione dei gruppi di *welfare states* e sulle circostanze che rendono possibile il passaggio di un Paese da un gruppo ad un altro, già esposta nel primo capitolo. In estrema sintesi, le cause politico-istituzionali che resero possibile la svolta furono diverse, e scaglionate nel tempo. Anzitutto lo stesso articolo 32 della Costituzione, per come era formulato, legittimava le istanze dei sostenitori di «un obbligo implicito ad una copertura universalistica da parte dello stato» [Ferrera 1993: 253]; in seguito, alla fine degli anni '50, si ebbe la creazione di «due agguerriti nemici istituzionali delle mutue categoriali: le Regioni a statuto speciale e il Ministero della sanità», che si sarebbero enormemente rafforzati a livello istituzionale con l'istituzione di un Servizio Sanitario Nazionale «supervisionato dal Ministero e decentrato operativamente alle regioni (secondo il dettato costituzionale)»; naturalmente ad essi si aggiunsero dal 1968 le Regioni a statuto ordinario [ivi: 256]. Le Regioni a statuto speciale «cominciarono ad erodere con proprie iniziative (di programmazione, igiene pubblica, prevenzione ecc.) la giurisdizione delle mutue sul loro territorio», mentre «il nuovo Ministero (diretto negli anni sessanta dal PSI) ingaggiò una battaglia contro l'INAM (controllato dalla DC) per sottrargli competenze e guadagnarne a vigilanza» [ibidem]; d'altro canto, le Regioni a statuto ordinario inizia-

rono logicamente a reclamare l'adempimento dell'«obbligo formale al trasferimento delle competenze in tema di assistenza sanitaria [...]» a loro favore, che la loro stessa istituzione aveva fatto scattare [ivi: 268].

Dal punto di vista sociale ed economico, invece, il fattore che rese conveniente la svolta universalistica fu essenzialmente l'esplosione della spesa sanitaria: «tra il 1954 e il 1967 la spesa media reale per assicurato crebbe di più di tre volte nel settore mutualistico, mentre crebbe di poco più di due nel settore pensionistico», a causa di un *mix* di fattori fra i quali meritano di essere ricordati «la continua crescita dei consumi sanitari per assistibile, dovuta a quel processo di medicalizzazione della salute che prese avvio anche nel nostro paese a partire dagli anni cinquanta [...]», nonché «il rapido aumento dei costi unitari per prestazione, soprattutto dei ricoveri ospedalieri, a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie, del fenomeno dei “prezzi relativi” nonché della elevata inefficienza degli istituti di cura del nostro paese» [ivi: 259]. A causa di tali dinamiche, le mutue si trovarono in una continua situazione di *deficit*, «a cominciare ovviamente dall'INAM, che dovette essere più volte soccorso tramite il trasferimento di parte degli avanzi INPS», accumulando debiti nei confronti degli ospedali per 500 miliardi di lire nel 1967. «Data questa situazione, nessuna categoria aveva ovviamente interesse a battersi in difesa dello *status quo* [...] emerse anzi una convenienza diffusa a rinunciare all'autonomia ed appoggiarsi allo stato» [ivi: 260].

Dal punto di vista politico, infine, si ebbe una convergenza politico-ideologica fra il PCI, il PSI e la sinistra DC. Il PCI e la CGIL avevano sostenuto l'universalismo in ambito sanitario (all'opposto della loro linea rigidamente “lavoristica” sul piano previdenziale [ivi: 251, 262-264]) già con progetti di legge presentati alla fine degli anni Cinquanta [ivi: 253]. Il PSI era a sua volta ideologicamente favorevole al principio universalistico, anche per le affinità con i laburisti inglesi e i socialdemocratici svedesi. La DC era invece combattuta fra i sostenitori dell'universalismo, che in linea di principio era accettato dal partito, e coloro che temevano di perdere sia il tradizionale consenso politico e sociale delle «categorie mediche», nemiche del SSN, sia «importanti risorse di sottogoverno: soprattutto se, come insisteva la sinistra, la nuova gestione unica nazionale fosse stata decentrata a regioni, province e comuni» [ivi: 268]. Queste correnti riuscirono a ritardare la riforma, ma alla fine vennero sconfitte dal prevalere delle correnti favorevoli al compromesso storico con il PCI. Non a caso, osserva Ferrera, «Gli anni settanta furono il decennio delle larghe intese cattolico-comuniste e la riforma sanitaria del 1978, approvata allo zenith della solidarietà nazionale, fu una di queste» [ivi: 268], tanto più che all'interno della stessa DC, come di tutti gli altri partiti, in quegli anni era emersa «una nutrita schiera di leaders politici *regionali* [...]» logicamente interessati all'attuazione concreta del decentramento sanitario [ivi: 269].

Anche Massimo Paci considera i primi 25 anni di vita della Repubblica improntati ad una sostanziale continuità [Paci 1984: 315], concordando con Ferrera sul fatto che «Nel corso degli anni '70, si mette in moto un processo di tendenziale trasformazione in senso “ugualitario-universalistico” del sistema di Welfare italiano» [ivi: 316], culminato con l'istituzione del SSN e con servizi socio-sanitari democratizzati e decentrati sul territorio [ivi: 317]. La causa principale di tale cambiamento viene identificata nella mobilitazione dei nuovi movimenti e dei sindacati, considerata da Paci «il primo importante segno di risveglio della società civile sul terreno della protezione e del benessere sociale» [ibidem]. Tuttavia egli sottolinea anche che molto presto la

combinazione di due fattori politici, ossia il declino dei movimenti e l'assunzione del controllo degli organi amministrativi e dei servizi sociali decentrati da parte dei partiti, «ha sortito un effetto di mantenimento, se non di potenziamento della logica “particolaristica” di dipendenza partitica-clientelare) che aveva caratterizzato fino ad allora il nostro sistema di Welfare» [ivi: 318].

La trasformazione del *welfare state* italiano in senso universalistico sarebbe dunque sostanzialmente fallita, nonostante le affermazioni di principio, e si sarebbe tradotta nei primi anni '80 in un aumento incontrollato della spesa non compensato da un aumento degli *standard* qualitativi dei servizi pubblici, con poche eccezioni [ivi: 320]. Su questo punto, come osservato, ha concordato anche Ferrera, sia nel suo lavoro contemporaneo al contributo di Paci [1984], sia nella monografia pubblicata nove anni dopo, nella quale il giudizio, corroborato dall'osservazione delle vicende di tutti gli anni '80, è rimasto fortemente critico: «si è avuta un'applicazione distorta dell'universalismo [...], sia sotto il profilo dei rendimenti qualitativi, sia sotto il profilo dei moduli organizzativi e delle procedure di gestione [...]. Universalistico in termini di copertura, il nostro sistema sanitario (proprio come il nostro sistema pensionistico) è rimasto “particolaristico-clientelare” nel suo funzionamento» [Ferrera 1993: 270].

Anche per la CRI il primo ventennio postbellico non fu un periodo di innovazioni radicali (con alcune eccezioni), ma piuttosto di necessaria ricostruzione, resa più difficile dalla perdita di credibilità interna ed internazionale dovuta alla passata vicinanza al regime. Sul piano interno essa determinò infatti una certa ostilità dell'opinione pubblica, in particolare dei membri e dei sostenitori delle ricostituite Croci “policrome”, che peraltro, come osservato, ben poco riuscirono a riottenere dei beni incamerati dalla CRI sotto il fascismo: ne derivò una notevole lentezza nell'incremento del numero dei soci [Mariani 2006: 271]. Sul piano internazionale, invece, la dirigenza della CRI dovette recuperare prestigio partecipando a missioni all'estero (come durante la Guerra di Corea) e a conferenze insieme alle consorelle [ivi: 275-277]. Fu tuttavia necessario ed opportuno venire incontro alla richiesta di maggiore democrazia interna (ad esempio ripristinando convegni e dibattiti [ivi: 271]), attuare le leggi sull'epurazione degli elementi compromessi con il fascismo (di fatto rimasti in pochi) [ivi: 256-258] e proclamare nuovamente l'apoliticità dell'Associazione in occasione delle prime elezioni libere [ivi: 277]. Naturalmente le risorse vennero ricostituite mentre si prestava assistenza ai reduci, ai profughi e ad altre vittime del conflitto [ivi: 263-264], nonché alle fasce più povere della popolazione, all'infanzia ed alle vittime delle calamità naturali, come l'alluvione del Polesine del 1951 [ivi: 279-281].

Nonostante tali difficoltà ed emergenze, ed anzi anche per fronteggiarle, alcune importanti innovazioni nell'organizzazione interna vennero tuttavia effettivamente avviate: si trattò della creazione dei Corpi dei Volontari del Soccorso, dei Pionieri e dei Donatori del Sangue, tuttora esistenti come componenti di grande rilievo della CRI. Il primo di essi nacque allo scopo di incrementare il servizio di pronto soccorso, che la guerra aveva reso ancora più necessario: si trattava cioè di istituire formalmente «un corpo di volontari, addebi a tale servizio, appositamente addestrati e forniti delle cognizioni sanitarie elementari» [ivi: 269]. Era un'idea accarezzata già dalla vecchia dirigenza fascista, e alcuni Comitati Provinciali erano anche riusciti a metterla in pratica a livello embrionale, ma fu solo con la nuova dirigenza democratica che, all'indomani del-

la liberazione di Roma (5 giugno 1944), venne «posto allo studio e portato a compimento il regolamento per la costituzione del nuovo Corpo dei Volontari del soccorso, aderendo al quale chiunque poteva accedere e partecipare direttamente all'attività dell'Associazione» [ibidem]. Gli altri due Corpi videro invece la luce alcuni anni dopo, nel 1947, in un momento ricco di iniziative e di riconoscimenti. In primavera infatti venne costituito dapprima il Corpo dei "Pionieri della Fraternità", che rifondava la vecchia Croce Rossa Italiana Giovanile, nata nel 1922 [ivi: 164, 273], e che in seguito ha mantenuto solo il nome "Pionieri" o "Giovani". In autunno venne invece emanato un importante atto normativo dello Stato che fu di grande aiuto alla riorganizzazione della CRI: si trattò del Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato n. 1256 del 13 novembre, con il quale, in 5 semplici articoli, si disciplinavano chiaramente i compiti dell'Associazione in tempo di pace, fra i quali veniva per la prima volta stabilito il mandato di «organizzare il servizio della trasfusione del sangue su piano nazionale, istituendo un Centro nazionale [...]», e facendo obbligo, a tutti gli enti desiderosi di avviare iniziative in tale campo, di coordinarsi con la stessa CRI (articolo 2, comma C)¹⁰³.

Tutti questi compiti vennero affrontati dai primi presidenti della CRI della nuova Italia: il celebre archeologo ed antifascista Umberto Zanotti-Bianco (1944-1949), ideatore dei tre Corpi anzidetti; il deputato socialdemocratico e a sua volta antifascista Mario Longhena (1949-1957); il generale Guido Ferri (1957-1964). Nessuno di loro cercò una particolare vicinanza allo Stato in generale o ai partiti di governo in particolare, ed anzi ognuno di essi tentò di perseguire un difficile equilibrio fra ricerca di autonomia e necessità di un sostegno economico ed istituzionale, pagando prezzi personali elevati: Zanotti-Bianco si dimise per dissensi con il Presidente del Consiglio De Gasperi [ivi: 277-278], Longhena polemizzò con il Ministro del Tesoro Giuseppe Pella per ottenere uno stanziamento economico [ivi: 282-283], mentre Ferri si suicidò il 25 giugno del 1964 a causa del discredito gettato sull'Associazione da una vicenda di presunti favori illeciti al genero di Fernando Tambroni, rivelatisi poi inconsistenti [ivi: 297-300].

Nonostante queste difficoltà, anno dopo anno il bilancio poté essere risanato, il materiale ricostituito ed ampliato, le attività aumentate e il numero dei soci accresciuto [ivi: 290-291], a evidente dimostrazione di un progressivo recupero di credibilità e popolarità. La morte di Ferri segnò tuttavia l'inizio di una "politicizzazione" del vertice dell'Associazione. A sostituire il defunto generale venne infatti chiamato per la prima volta un commissario, il Consigliere di Stato Giuseppe Potenza, nominato dal Presidente della Repubblica ma vicino al Ministro della Sanità, il socialista Luigi Mariotti [ivi: 300-301]. Si può dunque asserire che il periodo del Centro-Sinistra fu caratterizzato da pesanti influenze dei partiti di governo, ed in particolare del PSI, sull'Associazione:

Con l'avvento del centrosinistra al governo e il succedersi di esponenti socialisti alla guida del ministero della Sanità, si era dato l'avvio a una politica finalizzata soprattutto alla gestione pubblica della salute dei cittadini (con la riforma ospedaliera prima e con quella sanitaria dopo), quindi per nulla favorevole alla Croce Rossa; una politica che, mentre da un lato impone alla direzione generale uomini di partito quali l'ex barbiere nonché ex senatore socialista Secondo Pessi e, pochi mesi dopo, un Carlo Ricca, già conduttore di caldaie a vapore e in possesso di sola licenza elementare, anch'egli ex parlamentare del PSI, dall'altro esalta il ruolo del sindacato (in via Toscana [sede del Comitato centrale CRI all'epoca], fino allora, pressoché inesistente) puntando soprattutto a potenziarne talune componenti e favorendo il passaggio allo status di civili di buona parte dei militari già occupati nel pronto soccorso stradale onde crearsi nuove basi di consenso.

¹⁰³ Cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/11/24/047U1256/sg> (ultimo accesso: 26/10/2017).

È in questo periodo che si ricorre all'assunzione di centinaia di persone «segnalate» dal partito e, soprattutto, si accentua la tendenza di Carlo Ricca a liberarsi di quante più attività possibili, trasferendo servizi alle nascenti USL e cedendo istituti e ospedali [...] [Mariani 2006: 303-304].

Dunque la già menzionata riforma ospedaliera del 1968, voluta appunto dal ministro Mariotti, si tradusse per la CRI in un aggravio di doveri e di responsabilità, unito ad una perdita consistente di patrimonio immobiliare. La CRI infatti, per ottemperare alla “legge Mariotti”, dovette cedere alcune delle sue strutture ospedaliere [ivi: 307] e dotare le rimanenti di un pronto soccorso, oltre a fornire agli stessi ospedali pubblici uomini e mezzi necessari «con apposite convenzioni locali [...]» [ivi: 337]. Accanto a tali difficoltà materiali, la politicizzazione determinò un aumento della conflittualità sia fra le componenti della CRI (dipendenti contro volontari del soccorso, ad esempio), sia all'interno di esse (fra le Infermiere Volontarie) [ivi: 321-322], il tutto mentre la natura di ente parastatale dell'Associazione veniva ribadita esplicitamente ed ufficialmente. La legge 70 del 20 marzo 1975, deputata al «riordinamento degli enti pubblici [non economici]», comprese infatti in questa categoria anche la CRI, menzionata nella tabella riassuntiva in calce al provvedimento nella II sotto-categoria, ossia quella degli «enti di assistenza generica»¹⁰⁴. In proposito, sono circostanze assai significative sia il fatto che il presidente della CRI in carica dal 20 febbraio di quello stesso anno, Carlo Alberto Masini, fosse stato in precedenza direttore generale dell'INPS, sia il fatto che in seguito egli fu cooptato in una commissione istituita appunto con la suddetta legge [ibidem].

Ciò nonostante, la CRI continuò a svolgere la sua attività in linea con i tradizionali ambiti di intervento come le emergenze (il terremoto del Friuli nel 1976, o quello dell'Irpinia nel 1980) [ivi: 322, 329, 340-341], ma senza trascurare le nuove problematiche sociali, *in primis* la tossicodipendenza, con la creazione di un primo centro di recupero a Roma, sempre nel 1976, su iniziativa dell'allora dirigente Massimo Barra [ivi: 322, 332-333], o il consolidamento del servizio di donazione del sangue [ivi: 328-329]. Su questa realtà dell'Associazione, tutt'altro che armonica ma ancora in grado di compiere sforzi notevoli, calò tuttavia la legge istitutiva del SSN, che per la sua stessa natura fortemente innovativa non poteva non determinare notevoli mutamenti anche per la stessa CRI. Il punto cruciale fu l'articolo 70:

Art. 70.

(Scorporo dei servizi sanitari della Croce Rossa italiana - CRI – e riordinamento dell'Associazione)

Con effetto dal 1 gennaio 1980, con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, sono trasferiti ai comuni competenti per territorio per essere destinati alle unità sanitarie locali i servizi di assistenza sanitaria dell'Associazione della Croce rossa italiana (CRI), non connessi direttamente alle sue originarie finalità, nonché i beni mobili ed immobili destinati ai predetti servizi ed il personale ad essi adibito, previa individuazione del relativo contingente.

Per il trasferimento dei beni e del personale si adottano in quanto applicabili le disposizioni di cui agli articoli 65 e 67.

Il Governo, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, è delegato ad emanare, su proposta del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro della difesa, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per il riordinamento della Associazione della Croce rossa italiana con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

1) l'organizzazione dell'Associazione dovrà essere ristrutturata in conformità del principio volontaristico della Associazione stessa;

¹⁰⁴ http://www.legatumori.it/trasparenza/5%20-%20Legge_70-1975_L_epne.PDF (ultimo accesso: 16/09/2017).

2) i compiti dell'Associazione dovranno essere rideterminati in relazione alle finalità statutarie ed agli adempimenti commessi dalle vigenti convenzioni e risoluzioni internazionali e dagli organi della Croce rossa internazionale alle società di Croce rossa nazionali;

3) le strutture dell'Associazione, pur conservando l'unitarietà del sodalizio, dovranno essere articolate su base regionale;

4) le cariche dovranno essere gratuite e dovrà esserne prevista l'elettività da parte dei soci qualificati per attività prestazioni volontarie nell'ambito dell'Associazione¹⁰⁵.

Il decreto venne emanato più di un anno dopo: si trattò del DPR 613 del 31 luglio 1980, che ridefinì anzitutto la natura giuridica dell'Associazione, divenuta un «ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e, in quanto tale, è soggetta alla disciplina normativa e giuridica degli enti pubblici»¹⁰⁶. Vennero tuttavia ridefiniti anche il principio volontaristico, i compiti, l'organizzazione, gli obblighi verso la pubblica amministrazione, le convenzioni, la rappresentanza di interessi e la condizione del personale, ossia gli altri aspetti fondamentali dell'identità e dell'operatività della CRI [ivi: 334]. Tutto ciò avveniva, si badi, mentre era ancora in vigore lo Statuto promulgato dal presidente Cremonesi nel 1929.

L'intento del governo era quindi, come osserva Mario Mariani, quello di ridurre i compiti di assistenza socio-sanitaria della CRI in tempo di pace ed in condizioni "normali", laddove il suo ruolo di intervento in caso di calamità naturali e di conflitti veniva mantenuto [ivi: 335]. In sintesi lo Stato, coerentemente con la legge 833, avocava a sé la gestione dei servizi socio-sanitari in precedenza gestiti dalla CRI, ma meno coerentemente manteneva la CRI stessa nella posizione giuridico-istituzionale di un ente parastatale, non del tutto autonoma ma neppure del tutto statalizzata. Anche il CICR e la Lega delle Società Nazionali di Croce Rossa, a metà degli anni '80, espressero forti riserve sul pesante controllo che lo Stato esercitava e, si temeva, avrebbe esercitato ancor più sull'Associazione [ivi: 346-347]. Gli anni '80 videro dunque una CRI fortemente controllata dallo Stato italiano, e ciò mentre entrava in crisi il modello universalistico di *welfare state* in tutta l'Europa occidentale, si iniziava a riflettere su un disimpegno dello Stato nella gestione diretta dei servizi sociali e si teorizzava l'avvento di una *welfare society*.

5.5. La CRI fra Prima e Seconda Repubblica

La storia degli ultimi quarant'anni del *welfare state* italiano, e quindi della CRI, si intreccia per un verso con la generale crisi del *welfare state* in Occidente, e per un altro con le peculiari vicende politiche italiane, sintetizzabili nel passaggio dalla cosiddetta Prima Repubblica alla Seconda.

¹⁰⁵http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=Q1sAfJy0iTsDMwpp0KdHIA__ntc-as5-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-12-28&atto.codiceRedazionale=078U0833&elenco30giorni=false (ultimo accesso: 16/09/2017).

¹⁰⁶http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_agenzie_enti_stato/_croce_rossa_italiana/010_dis_gen/020_att_gen/2013/Documenti_1383559450343/1383559451212_anno_1980_dpr_613.pdf (ultimo accesso: 03.08.2017).

5.5.1. Il welfare state italiano fra Prima e Seconda Repubblica

In merito al primo aspetto, come è noto, nel corso degli anni '70 e '80 del XX secolo il *welfare state* è entrato in una crisi dovuta a molteplici fattori di ordine politico, economico, sociale e culturale, che «è stata spiegata, ad esempio da Habermas (1975), da Ardigò (1976) e da Luhmann (1983) come disfunzione dei flussi di input-output fra il sotto-sistema economico, quello politico-amministrativo e quello socio-culturale, oltre che all'interno di ciascuno di essi» [Colozzi, Bassi 2003: 226]. Achille Ardigò in particolare non aveva soltanto ravvisato i fattori di crisi, compendiabili in una «esplosione di spesa pubblica [...]» [Ardigò 1982: 47], alla lunga insostenibile, e in un eccesso di burocrazia statale alienante [ivi: 48-49], ma aveva anche saputo cogliere le nuove aspirazioni e le reazioni dell'opinione pubblica, che nel corso degli anni '80 si tradussero nella già indicata «aspirazione a passare dal *Welfare State* alla *Welfare society* [...]» [ivi: 50]. Da ciò è derivata in tutti i Paesi una mobilitazione della società civile, che ha determinato la più volte menzionata crescita del Terzo Settore negli ultimi 30 anni, nonché il suo affiancamento sempre più rilevante al *welfare state*, anche se naturalmente tali sviluppi sono avvenuti in tempi e modi diversi da Paese a Paese: la stessa vicenda della CRI, che verrà esposta in questa sede, esemplifica a mio avviso le particolari difficoltà che tale processo ha incontrato in Italia, a maggior ragione considerando i legami strettissimi che la CRI ha avuto con lo Stato.

Nel nostro Paese, infatti, il fenomeno della crisi generale del *welfare state* si è saldato con il secondo aspetto accennato, ossia con le dinamiche eminentemente politiche (anche internazionali: la fine della Guerra Fredda) ed istituzionali, ma altresì economiche e sociali, che in ultima analisi hanno portato, fra 1992 e 1994, alla scomparsa dalla scena politica dei vecchi partiti nati all'inizio del Novecento ed all'entrata in scena di nuovi soggetti. Tali dinamiche erano intimamente connesse con le particolari storture particolaristico-clientelari dello stesso sistema politico, già menzionate nel precedente paragrafo e nel primo capitolo, ma decisamente non terminate con la Prima Repubblica. Poiché esse avevano pesanti ricadute sulla politica sociale dello Stato italiano, la crisi del *welfare state* è stata in questo Paese più forte che altrove, per quanto Maurizio Ferrera abbia ravvisato storture simili «anche se in forma più contenuta» nel *welfare state* olandese, anch'esso fondato sul compromesso fra forze politiche confessionali e socialiste, ma che «ha potuto evitare i drammatici squilibri finanziari all'italiana principalmente grazie alle *royalties* sull'estrazione di gas naturale dai propri giacimenti» [Ferrera 1993: 270-271]. Non potendo contare su un analogo *escamotage*, la classe politica italiana (vecchia e nuova) ha dovuto fronteggiare la crisi del *welfare state* cercando di razionalizzare le risorse esistenti e aprendolo al contributo del Terzo Settore, sebbene in maniera diversa, talora anche molto diversa, a seconda delle propensioni politico-ideologiche dei vari governi. Per questo motivo la politica sociale dello Stato italiano non si è svolta affatto all'insegna di una continuità di linea d'azione e di un ordinato incrementalismo, ma piuttosto per fasi ben distinte e caratterizzate da indirizzi differenti, talora perfino contrastanti. Andrea Bassi e Sandro Stanzani, in un loro lavoro del 2012, ne hanno individuate 6, corrispondenti ad altrettante legislature.

La prima, coincidente con la IX legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987), viene definita dagli autori «la fase dell'incrementalismo sconnesso», poiché non venne avvertita dalla classe politica la necessità di regolamentare in maniera sistematica il rapporto fra servizi sociali pubblici e Terzo Settore emergente, soprattutto negli ambiti dell'assistenza sociale e sanitaria:

Il decennio degli anni Ottanta ha visto le amministrazioni locali attuare una serie di misure ed interventi volti a realizzare un primo nucleo embrionale di servizi alla persona sulla scorta delle linee guida contenute nella legge n. 833/1978 [...] che conteneva alcuni riferimenti alla integrazione con il sistema delle prestazioni socio-assistenziali.

In questa fase pionieristica gli enti locali hanno fatto grandemente uso di soggetti non profit per far nascere le prime tipologie di servizi (educatori per il sostegno all'handicap, assistenti di base per l'aiuto agli anziani, educatori per il supporto al disagio psichico, ai minori con famiglie disagiate ecc.). La tipologia organizzativa maggiormente coinvolta è stata quella della cooperativa sociale [...] [Bassi, Stanzani 2012: 131].

La necessità di sanare il vuoto normativo esistente spinse tuttavia la classe politica ad emanare alcune norme che tuttora sono basilari per il Terzo Settore, nonché per la CRI. La X Legislatura (2 luglio 1987-2 febbraio 1992), definita «la fase della razionalizzazione selvaggia», vide infatti «una vasta produzione normativa che tocca direttamente o indirettamente il Ts», ed in particolare la legge 266 dell'11 agosto 1991, o legge-quadro sul volontariato (istitutiva delle Organizzazioni di Volontariato o OdV), la legge 381 dell'8 novembre dello stesso anno, per la disciplina delle cooperative sociali, e il Decreto Legislativo 502 del 30 dicembre 1992, o Riforma del SSN [ivi: 132]. Quest'ultimo provvedimento ebbe per il TS conseguenze decisamente negative, oltre a non rivelarsi foriero di progressi neppure per le istituzioni pubbliche locali:

Da un lato, con lo scioglimento delle Usl e l'istituzione delle Asl (*Aziende sanitarie locali*), con conseguente riassegnazione ai comuni della gestione dei servizi sociali, si separa nettamente il sociale dal sanitario, creando evidenti problemi budgetari e organizzativi (dovuti alle piccole dimensioni dei Comuni e all'inadeguatezza del personale dipendente di farsi carico della organizzazione dei servizi sociali). Dall'altro, con l'adozione della gara d'appalto (nella versione «al massimo ribasso») quale procedura tipica per l'acquisizione di servizi all'esterno, che viene applicata meccanicamente anche nel settore dei servizi socio-assistenziali ed educativi, con gravi conseguenze dal punto di vista della qualità della prestazione per gli utenti finali: i cittadini in stato di bisogno [Bassi, Stanzani 2012: 132].

Per tali ragioni i due autori identificano questa Legislatura come la fase peggiore del rapporto fra lo Stato italiano ed il Terzo Settore, in quanto basato, all'epoca, essenzialmente sulla sfiducia reciproca [ibidem]. Peraltro, come è noto, questa fu anche l'ultima Legislatura guidata da un governo del «Pentapartito», che terminò contemporaneamente all'inizio della cosiddetta «Tangentopoli», punto d'inizio del sommovimento politico epocale già menzionato. Uno degli ultimi atti di questa legislatura ebbe tuttavia un impatto rilevante sulla politica sociale e sulla CRI. La legge 225 del 24 febbraio 1992 sulla creazione della Protezione Civile, che all'articolo 11 menzionò la CRI come sua componente (comma 1-g), accanto, ma non insieme, alle organizzazioni di volontariato esistenti nel Paese (comma 1-i)¹⁰⁷.

¹⁰⁷ La legge 225 del 24 febbraio 1992, che ha istituito il Servizio nazionale della protezione civile, sotto la responsabilità dell'omonimo Dipartimento, afferente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'articolo 11 comma 1 indica espressamente la CRI fra le «Strutture operative nazionali del Servizio». Cfr. http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG1602 (ultimo accesso: 03.08.2017).

Il rapporto fra Terzo Settore ed istituzioni pubbliche migliorò nel corso della XIII Legislatura, retta dalla coalizione di centrosinistra nota come “Ulivo” (9 maggio 1996-9 marzo 2001) e definita «la fase di istituzionalizzazione del sistema nazionale dei servizi sociali». La legge 328 dell’8 novembre del 2000, infatti, istituì il Servizio sociale nazionale ponendo fine all’assenza di una legge che regolamentasse in maniera sistematica i servizi sociali (l’unico precedente era la già menzionata legge Crispi del 1890), e prevedendo un innovativo coinvolgimento del Terzo Settore nella pianificazione e nella gestione della politica sociale [ivi: 133].

Questa legge è stata attentamente studiata da Annamaria Campanini e Carla Facchini, che nel 2008 hanno condotto una ricerca empirica sui soggetti maggiormente coinvolti dalla sua emanazione: gli assistenti sociali (1.000 intervistati mediante *survey*, con metodo CATI) ed i responsabili dei servizi sociali (50 intervistati in profondità) [Campanini, Facchini 2012: 154]. I risultati di queste interviste sono stati inequivocabili e concordi per le due categorie: sia i mutamenti complessivi dei servizi sociali, sia la legge 328 del 2000, hanno comportato un «sostanziale miglioramento [...]» [ivi: 157]. La legge in particolare è stata valutata come «fortemente positiva e innovativa [...]» [ivi: 171], anzitutto perché «per la prima volta in Italia si sia cercato di costruire un sistema normativo organico non improntato ad una logica meramente assistenzialistica o di controllo sociale» [ivi: 161]. In secondo luogo per «la rilevanza dell’impianto programmatico indicato nella 328 come un metodo fondamentale, che deve prevedere l’integrazione delle politiche e degli interventi, il coordinamento interistituzionale, la concertazione, la partecipazione e la valutazione [...]» [ibidem]. Infine per «la positività di aver promosso modalità operative che coinvolgono più soggetti in un’ottica di integrazione tra diversi ambiti di intervento» [ivi: 162]. In proposito, le due studiose hanno giustamente sottolineato che fra i vari soggetti coinvolti «in diversi casi, si evidenzia come elemento specificamente positivo la nuova attenzione prestata al “terzo settore”» [ivi: 163].

La legge 328 sembra dunque aver promosso, almeno sul piano teorico, la valorizzazione di tutte le parti in causa: lo Stato centrale, che ha fatto sentire la sua presenza in maniera organica e sistematica in un ambito del *welfare state* dove era stato a lungo latitante; le istituzioni locali, che mantengono comunque un ruolo centrale; la società civile nelle sue varie espressioni, *in primis* il Terzo Settore, coinvolta in maniera inedita. Tuttavia questo quadro così positivo cambia drasticamente quando si passa al giudizio sull’implementazione della norma, che è decisamente «più articolato e più critico» [ivi: 166]. La causa principale di ciò è una rilevante iniziativa legislativa della stessa XIII Legislatura, ossia l’emanazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre dello stesso anno 2000, anche se la sua pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» è avvenuta circa un anno dopo: si tratta della legge sulle “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, che hanno «avviato la costruzione del federalismo nel nostro paese [...]», e che pertanto hanno inevitabilmente avuto un potente impatto sulla sanità e sui servizi sociali [Bassi, Stanzani 2012: 133].

Come osservano Bassi e Stanzani, la legge ha determinato molti mutamenti nel sistema di *welfare* italiano: ha anzitutto disciplinato diversamente il diritto alla tutela della salute, oggetto di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, e il diritto all’assistenza, rimasto di competenza regionale; le Regioni hanno dunque il pieno diritto di organizzare i propri sistemi sanitari e di servizi sociali, ma i primi devono comunque rispettare i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) fissati dallo Stato, come prevedeva la legislazione precedente e

come il nuovo articolo 117 della Costituzione ribadisce. Qualora le Regioni non abbiano risorse sufficienti allo scopo, il nuovo articolo 119 prevede l'intervento dello Stato con risorse aggiuntive, ed il nuovo articolo 120 perfino un intervento diretto e sostitutivo degli organi regionali. L'articolo forse più importante, da un punto di vista sociologico, è il nuovo articolo 118, che ha sancito «l'introduzione del *principio di sussidiarietà* nella nostra carta costituzionale [...] con il pieno riconoscimento sia della sua dimensione verticale (rapporto tra rami della pubblica amministrazione) che di quella orizzontale (rapporto tra cittadini, corpi intermedi e pubblica amministrazione)» [ivi: 136].

Per quanto concerne specificamente i servizi sociali, tuttavia, la riforma sembra aver avuto conseguenze del tutto negative, in quanto le modifiche al titolo V «hanno infatti reso problematica la possibilità di un'evoluzione omogenea del quadro nazionale [...]» [Campanini, Facchini 2012: 166]. Inoltre alla legge 328 è mancata l'essenziale emanazione dei necessari decreti attuativi, in particolare quelli che avrebbero dovuto definire i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), ossia «quell'insieme di erogazioni di beni e/o servizi appropriati ed esigibili, dimensionati per rispondere a bisogni predefiniti» [ivi: 168]: per questo motivo, le due studiose concordano con un intervistato nel valutare in definitiva questa legge come «una grandissima intuizione incompiuta» [cit. in ivi: 173]. La XIII Legislatura ha emanato un ultimo provvedimento legislativo di notevole rilievo in campo sociale, sia per il Terzo Settore sia, come si vedrà, per la stessa CRI: la legge 383 del 7 dicembre dello stesso anno, «che viene a colmare un vuoto normativo sui soggetti del Ts, andando a regolamentare le attività del terzo pilastro del non profit italiano, l'*associazionismo*, appunto, a fianco del volontariato e della cooperazione sociale [...]» [Bassi, Stanzani 2012: 133].

Le Legislature successive, ossia la XIV (30 maggio 2001-27 aprile 2006), la XV (28 aprile 2006-6 febbraio 2008) e la XVI (29 aprile 2008-14 marzo 2013), non sono state caratterizzate da una produzione legislativa particolarmente rilevante nel campo della politica sociale: si possono tuttavia menzionare alcuni provvedimenti relativi alla nuova figura giuridica dell'impresa sociale [ivi: 133-134], l'introduzione della *social card* nel campo dell'assistenza sociale nel 2008 [Ascoli, Pavolini 2012: 443] e le politiche di attivazione già menzionate nel primo e nel secondo capitolo, e valutate criticamente sia da Gualmini e Rizza, come osservato, sia da Ascoli e Pavolini [ivi: 442-443]. L'unica eccezione è costituita dalla significativa, incisiva e molto contestata riforma pensionistica varata dal governo "tecnico" presieduto da Mario Monti, la cosiddetta "riforma Fornero", che in estrema sintesi ha ripristinato il sistema contributivo sul modello tedesco (un'autentica ortodossia previdenziale bismarckiana), innalzato l'età pensionabile ed aumentato le aliquote contributive dei lavoratori non dipendenti [ivi: 440]. È assai noto che tale riforma è stata emanata in un momento di grave crisi finanziaria dello Stato, e che ha notevolmente contribuito a scongiurarla permettendo un «notevole risparmio di spesa pubblica nel breve, così come nel medio-lungo termine» [ivi: 441]. Più in generale essa si configura dunque come uno dei provvedimenti varati dal governo Monti allo scopo, reale o dichiarato, di risanare le finanze pubbliche, ossia in nome di quella che era in ultima analisi la *mission* e la stessa ragion d'essere di tale governo. Si vedrà come tale linea d'azione politica abbia avuto conseguenze dirette e rilevanti sulla stessa CRI.

In definitiva, l'attuale configurazione del sistema di *welfare* italiano, per come è emersa dalle riforme degli ultimi anni, sembra essere compendiabile nella parola *frammentazione*. Questa è in particolare l'opinione di Giuseppe Moro e Giovanni Bertin, secondo i quali, in ultima analisi, la frammentazione corrisponde al «“carattere originale” del welfare italiano», dovuto al *mix*, da sempre imperante su di esso, di tre frammentazioni: una istituzionale, ossia la coesistenza di enti diversi e scollegati; una dei *target*, dovuta al carattere categoriale, o più esattamente particolaristico-clientelare, del sistema; infine, una territoriale, dovuta sia a ragioni storiche, sia alla regionalizzazione iniziata negli anni '70 e proseguita con la già menzionata modifica del titolo V della Costituzione [Moro, Bertin 2012: 37-38, 40].

I due sociologi quindi non soltanto si pongono in obiettiva vicinanza con le posizioni di Colombo e Regini, menzionate nel primo capitolo, ma le oltrepassano giungendo a conclusioni più radicali, sostenute da una specifica ricerca empirica. Se infatti per Colombo e Regini l'Italia è genericamente caratterizzata dalla coesistenza di più modelli sociali, per Moro e Bertin bisogna anzitutto partire dal presupposto che «20 enti regionali hanno dovuto e potuto disegnare i loro assetti di politica sociale senza alcun riferimento guida a livello nazionale» [ivi: 40]. Pertanto non ha senso cercare di inserire il *welfare* italiano in una delle tipologie elaborate da Titmuss o da Esping-Andersen, né tantomeno nel “nuovo” *cluster* mediterraneo, anche perché «La ricostruzione storico-istituzionale potrebbe farci concludere, invece, che nel nostro sistema di welfare sono presenti importanti tracce istituzionali di tutti i modelli sopra richiamati [...]», a seconda degli ambiti che si vogliano considerare e delle linee di politica sociale seguite dai vari governi, soprattutto negli ultimi anni [ivi: 42]. Tale ipotesi, per quanto interessante e suggestiva, sarebbe tuttavia da scartare per Moro e Bertin, in quanto «probabilmente, questa visione del mix istituzionale è viziata dal nazionalismo metodologico [...] perché continua a pensare allo stato nazionale come unità di analisi fondamentale» [ibidem]. L'attuale realtà italiana può invece essere compresa soltanto assumendo «come focus dell'analisi i sistemi regionali di welfare. Sono sistemi che si differenziano fra loro non solo per i differenti livelli di spesa, ma anche [...] per i modelli di governance [...], per gli obiettivi prioritari che perseguono e le conseguenti modalità di distribuzione delle risorse» [ivi: 40].

Partendo da queste premesse, e da precedenti analisi e classificazioni elaborate da altri studiosi nello scorso decennio [ivi: 43-44], Moro e Bertin hanno quindi sviluppato un'analisi dei vari modelli di *governance* delle politiche sociali regionali. La ricerca non è stata priva di ostacoli: a causa della «difficoltà di individuare informazioni valide e attendibili [...] Ad oggi [nel 2012], infatti, le ricerche si sono limitate a comparare le realtà regionali dal punto di vista della loro impostazione normativa che poco rappresenta i processi realmente attivati nei territori» [ivi: 45]. Questi dati, analizzati in base a 67 indicatori (24 relativi alla titolarità dei servizi, 18 attinenti alla diffusione ed all'universalismo, 25 concernenti il contesto) [ibidem], ed ulteriormente elaborati mediante una *cluster analysis*, hanno portato i due studiosi a riscontrare anzitutto «il carattere principale emerso da quest'analisi, vale a dire la forte differenziazione che induce a ritenere difficile e forzoso parlare in Italia di un sistema di welfare nazionale», ma altresì che «probabilmente anche la dimensione regionale è troppo ampia per pensare a sistemi di welfare fortemente omogenei» [ivi: 48]. Ciò nonostante, «La *cluster analysis* evidenzia la presenza di sette tipi di welfare che raggruppano alcune regioni con caratte-

ristiche sufficientemente simili» [ivi: 49], e dunque è possibile tracciare la seguente classificazione (Tabella 5.1.):

Tab. 5.1. Cluster delle Regioni italiane con tipi di welfare simili secondo Moro e Bertin

| Tipo di welfare | Regioni appartenenti | Caratteristiche |
|--|---|--|
| 1. <i>Welfare universalistico con mix di tipo societario</i> | Valle d'Aosta; Trentino-Alto Adige | Mix strutturato ma con dinamiche forti di societario, offerta estesa di servizi tradizionali, ma meno attenti alla territorializzazione, forte coesione sociale con rischi sociali relativamente bassi |
| 2. <i>Welfare con mix integrato e universalistico</i> | Friuli-Venezia Giulia; Toscana; Lombardia; Veneto; Emilia-Romagna | Mix strutturato con la presenza di alcuni segnali di orientamento verso il societario, l'offerta estesa di servizi tradizionali e di orientamento verso la territorializzazione, società discretamente coese con rischi sociali relativamente bassi |
| 3. <i>Welfare mix strutturato</i> | Liguria; Marche; Umbria | Mix bilanciato fra dinamiche d'integrazione di mercato, stato e societarie. Offerta discretamente diffusa di servizi tradizionali e territoriali, la coesione sociale è discreta e bassi sono i rischi sociali |
| 4. <i>Welfare consolidato ma poco innovativo</i> | Piemonte | Mix strutturato ma con pochi segnali di orientamento verso dinamiche di sussidiarietà, l'offerta di servizi tradizionali è estesa ma poco orientata alla territorializzazione, coesione e rischi sociali sono relativamente bassi |
| 5. <i>Welfare residuale e poco diversificato</i> | Lazio; Abruzzo | Il mix è relativamente poco articolato e poco significativi sono i segnali di orientamento verso il welfare societario, l'offerta è poco estesa sia di servizi tradizionali sia territoriali, la coesione è discreta ma alti sono anche i rischi sociali |
| 6. <i>Welfare residuale con propensione al societario</i> | Molise; Basilicata; Sardegna | Mix di mercato e stato poco strutturato, ma con alcuni segnali di orientamento verso strutture di tipo societario, l'offerta è poco estesa sia di servizi tradizionali sia territoriali, la coesione è discreta ma alti sono anche i rischi sociali |
| 7. <i>Welfare minimale ad elevata criticità sociale</i> | Puglia; Calabria; Campania; Sicilia | Debole la presenza di tutti gli attori (pubblici e privati) e mancano segnali di orientamento verso la sussidiarietà, l'offerta appare complessivamente poco estesa in presenza di rischi sociali elevati |

Fonte: Moro, Bertin 2012: 49-51 (rielaborazione mia)

Questa particolarissima configurazione per *cluster* regionali sembra dunque rendere l'Italia un *unicum* nel panorama europeo. Benché i due studiosi non lo affermino esplicitamente, tale è a mio avviso la conclusione desumibile dal risultato dell'analisi compiuta e dai rilievi che essi ne traggono, come ad esempio la constatazione secondo cui il passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* «In Italia, forse più che in altri paesi, [...] si è configurato sia come una progressiva diversificazione su base locale dei sistemi di welfare sia come protagonismo di nuovi attori che hanno fatto risultare sempre più centrali i contributi portati dal privato profit e non profit e dalle reti di solidarietà primaria e secondaria» [ivi: 51-52].

La valorizzazione di tali contributi è in effetti, per Moro e Bertin, uno dei principali aspetti positivi di questo processo di diversificazione, accanto all'opportunità per la classe dirigente regionale di concentrare attenzione e risorse verso politiche più *focused* sui problemi dei rispettivi territori, selezionando le migliori

ed avendo a disposizione maggiori margini di innovazione e sperimentazione, anche in merito ai nuovi rischi sociali [ivi: 52]. D'altro canto, la diversificazione regionale determina il grave rischio di accentuare le sperequazioni e le disuguaglianze territoriali del nostro Paese, «con l'effetto paradossale che i sistemi di protezione e promozione sociale sono più deboli proprio laddove la loro azione sarebbe più necessaria» [ibidem].

Da questo punto di vista, il caso dell'assistenza sociale è per i due studiosi esemplare, in quanto «In questi ultimi anni la finalità, presente nella legge n. 328, di assicurare uguali diritti sociali sul piano nazionale ha assunto forme diverse ed è stata, per molti versi, depotenziata» [ivi: 141]. Essi infatti, concordando con le valutazioni di Campanini e Facchini, esprimono riserve su tale legge a partire dal suo stesso avvio, poiché le sono mancati i decreti attuativi, è stata menomata dalla riforma del titolo V della Costituzione e, più in generale, è stata «approvata troppo tardi [...]» [ibidem]. A maggior ragione Moro e Bertin la giudicano carente 12 anni dopo, a causa dei mutamenti sopravvenuti a livello istituzionale. In sintesi essi rilevano che all'eccessiva discrezionalità iniziale dello Stato, consentita dalla legge in merito all'entità delle risorse da trasferire alle Regioni a statuto ordinario, si è aggiunta una «piena discrezionalità delle regioni sull'utilizzo di tali risorse» [ibidem]. Allo Stato centrale resta dunque, attualmente, soltanto il potere di concertare con le Regioni gli obiettivi da raggiungere e, in campo sanitario, di determinare i Livelli Essenziali di Assistenza da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, appunto allo scopo di evitare il rischio del permanere di forti disuguaglianze sociali. Sfortunatamente, notano Moro e Bertin, tale potere si è essenzialmente «spostato, in seguito al lungo e complesso processo di attuazione del federalismo fiscale, da ambiti sostanziali all'individuazione dei parametri che determinano il trasferimento delle risorse» [ivi: 53]. Nel campo dell'assistenza sociale non esistono i LEA, ma un loro equivalente funzionale è costituito di fatto dai “costi *standard*” dei servizi sociali (non vengono menzionati i LIVEAS), che vengono determinati dallo Stato ai sensi della legge 42 del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale. Essi sono dunque l'unico strumento con cui lo Stato può tentare di imporre un certo grado di uniformità alle Regioni in materia di assistenza sociale, ma sulla loro efficacia Moro e Bertin esprimono forti riserve, poiché essi «hanno in comune con i Lea l'essere, nel momento dell'approvazione della legge, una “realtà virtuale”, in quanto la loro determinazione è rinviata all'emanazione di futuri decreti delegati, naturalmente non ancora [nel 2012] verificatasi» [ibidem].

In definitiva, secondo Moro e Bertin, nel 2012 il percorso federalista iniziato dallo Stato italiano avrebbe potuto portare a due esiti opposti, estremi ed entrambi perniciosi: o un ritorno al controllo stretto dello Stato stesso sull'utilizzo delle risorse da parte delle Regioni, ossia un nuovo centralismo, o un'accentuazione della differenziazione fra le Regioni, «soprattutto nel caso altamente probabile che la definizione di Livelli essenziali di assistenziali [*sic*] o di costi standard risultasse di difficile implementazione [...]», esito che comporterebbe in definitiva «la dissoluzione dello stesso principio dell'uguaglianza nei diritti di cittadinanza sociale» [ivi: 54]. Il primo esito naturalmente avrebbe un forte impatto anche sui rapporti fra istituzioni pubbliche e Terzo Settore, e non si tratterebbe di un esito soltanto vagamente ipotizzabile. Se nel 2003 Colozzi e Bassi asserivano che «l'idea che progressivamente si è consolidata è che le politiche sociali debbano essere progettate, definite e attuate non tanto come espressione di una classe politica o dello Stato centrale, ma come espressione di tutti i gruppi sociali interessati al benessere della comunità in cui vivono» [Colozzi, Bassi 2003:

229], e che questo sembrava essere un “punto di non ritorno” nella gestione delle politiche sociali, anche in considerazione delle ormai ventennali raccomandazioni della Commissione delle comunità europee (1994), incentrate sulla pluralizzazione degli attori e sul riconoscimento del ruolo delle famiglie [ibidem], più recentemente altri studiosi hanno prospettato una tendenza assai concreta e di segno diametralmente opposto. Ugo Ascoli ed Emmanuele Pavolini, ad esempio, nel loro già citato contributo contemporaneo al lavoro di Moro e Bertin, hanno espresso una concorde valutazione sulla tendenza centrifuga inauguratasi con la regionalizzazione e il federalismo negli ultimi decenni, ma hanno altresì indicato lo scenario di una ri-centralizzazione come già in atto:

La decentralizzazione del sistema di welfare è stata l'altra grande tendenza del ventennio, perlomeno fino alla seconda metà del decennio passato.

Nel campo delle politiche attive del lavoro (Regioni e Province), sanità (Regioni), istruzione (istituti scolastici), servizi sociali (Regioni e Comuni) una mole crescente di responsabilità è stata trasferita dal governo centrale nel corso dei due decenni precedenti.

Tale processo di decentramento ha portato con sé una serie di criticità. Accanto ad alcune di queste [...], va sottolineato l'effetto «frammentazione istituzionale» creato da un modello di delega di poteri che ha interessato livelli differenti di governo in differenti politiche, creando forti problemi di coordinamento.

Negli ultimi anni si iniziano, però, a cogliere chiari segnali di cambiamento nel modello di regolazione nazionale. Seguendo processi che si iniziano a notare anche a livello europeo (si veda sul tema della sanità per esempio Saltmann 2008), anche in Italia sta avvenendo un tentativo di parziale ricentralizzazione «nascosta» delle politiche pubbliche [Ascoli, Pavolini 2012: 448].

Attualmente, tuttavia, si ritiene di poter asserire che la situazione non si sia evoluta né in un senso né in un altro. Il rapporto fra Stato e Regioni è rimasto sostanzialmente identico, anche perché la riforma costituzionale del governo Renzi, come è noto, è stata abolita da un recente *referendum* popolare che ha determinato la caduta del governo stesso. D'altro canto i LEA sono stati rinnovati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017¹⁰⁸, e ciò sembrerebbe indicare la volontà dello Stato centrale di essere maggiormente presente ed attivo nella politica sociale, almeno in alcuni ambiti-chiave come quello sanitario, mentre non risulta che nulla di analogo sia avvenuto per i LIVEAS. Invece la recente Legge-Delega 106 del 6 giugno 2016, emanata «per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»¹⁰⁹, nonché i suoi ancor più recenti decreti attuativi, sembrano indicare la volontà della classe politica nazionale sia di riordinare un settore storicamente privo di una regolamentazione organica e sistematica, sia di effettuare tale riordino cercando l'intesa con le entità che devono esserne l'oggetto, tentando di concretizzare il principio di sussidiarietà, piuttosto che procedere autoritativamente ed unilateralmente.

¹⁰⁸ http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1300&area=programmazioneSanitariaLea&menu=lea (ultimo accesso: 23.09.2017).

¹⁰⁹ Cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> (ultimo accesso: 30/08/2016).

5.5.2. La CRI oltre il nuovo millennio: dai commissariamenti all'ingresso nel Terzo Settore

Tutti questi sviluppi della politica sociale italiana, in particolare i più recenti, hanno avuto e stanno tuttora avendo pesanti ripercussioni sulla stessa CRI, le cui vicende negli ultimi 40 anni si sono svolte all'insegna di grandi mutamenti. Uno fra questi fu, ad esempio, il sorgere di una sempre più forte ed esplicita richiesta interna di una revisione dello statuto voluto dalla dirigenza fascista nel 1929, in nome di un adeguamento alle nuove necessità dell'assistenza e di una democratizzazione dei processi decisionali [Mariani 2006: 356]. Tale revisione ebbe in effetti inizio già negli anni '80: si cercò di elaborare un nuovo testo che sancisse definitivamente il carattere democratico della CRI, riaffermando nei suoi articoli il principio volontaristico fondamentale alla base dell'Associazione e l'elettività delle sue cariche, definite su base locale, provinciale e regionale in parallelo ai poteri pubblici [ivi: 363, 375].

Tuttavia fu soltanto dopo inedite campagne su «Erasmus», la rivista interna dell'Associazione [ivi: 363-367], e dopo un'altrettanto inedita manifestazione di piazza svoltasi il 5 ottobre 1996 [ivi: 367-368], che il nuovo Statuto venne finalmente pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 3 marzo 1997 [ivi: 372]. A quell'epoca la CRI era retta da Maria Pia Garavaglia in veste di commissario straordinario (1995-1998), ultima di una lunga serie che era iniziata, paradossalmente, nel 1981, all'incirca contemporaneamente ai lavori di redazione del nuovo Statuto democratico.

Nel frattempo tuttavia la CRI aveva naturalmente mantenuto una forte operatività nelle sue aree tradizionali di intervento, cui se ne affiancarono altre nuove. Continuarono quindi la partecipazione ai soccorsi durante le calamità naturali, come terremoti e inondazioni [ivi: 388], e la partecipazione a missioni umanitarie internazionali sotto l'egida del CICR [ivi: 376-379], ma venne anche incrementato «l'impegno nel sociale, che si esplica nell'educazione alla salute (gestita soprattutto dalla Croce Rossa giovanile), nell'assistenza sviluppata dall'Ufficio ricerche, dall'Ufficio dispersi in Russia e in quella a favore degli anziani, dei drogati, degli emarginati nonché in quella alimentare per incarico della CEE» [ivi: 354]. L'azione di contrasto alla tossicodipendenza è stata in particolare il campo di attività di Massimo Barra e della componente dei Volontari del Soccorso, da lui guidata [359]. A partire dagli anni '90 del XX secolo, la CRI ha iniziato inoltre a partecipare al servizio di soccorsi d'emergenza noto come «118» [ivi: 360], dapprima con singole iniziative locali¹¹⁰ ed in seguito sistematicamente, ed ha avviato una collaborazione istituzionalizzata con il neocostituito Dipartimento della Protezione Civile, come già osservato.

Il nuovo statuto del 1997 legittimò la «prima consultazione democratica nella storia dell'Associazione nonché della prima assemblea generale (che il 3 e 4 aprile 1998 ha eletto Maria Pia Garavaglia a presidente generale [...])» [ivi: 373]. La riconfermata Maria Pia Garavaglia (1998-2002) si distinse peraltro sia per la gestione virtuosa delle risorse [ivi: 385-386], sia per l'attivismo in ambito nazionale ed internazionale [ivi: 387], a dimostrazione del fatto che la democratizzazione interna non avrebbe nuociuto all'efficacia ed all'efficienza dell'azione della CRI. Ciò nonostante, si manifestarono «segnali di un sempre più diffuso e

¹¹⁰ Secondo Mariani il Comitato di Milano fece da battistrada in questo ambito già negli anni Ottanta «inserendosi autorevolmente nelle trattative con la regione per l'avvio e il funzionamento di uno dei primi servizi del 118 in Italia, in leale competizione con

giustificato malessere [...], al centro come in periferia», un malessere espresso soprattutto dalle componenti volontaristiche dell'Associazione e motivato essenzialmente da arbitri, prepotenze ed abusi dei presidenti dei Comitati periferici a danno appunto di volontari che non si erano conformati alla loro gestione [ivi: 394-395].

In questa situazione il II governo Berlusconi intervenne, nell'autunno del 2002, al volgere del mandato di Garavaglia, ponendo ancora una volta al vertice della CRI un commissario: dapprima, per pochi mesi, il diplomatico Staffan De Mistura, ed in seguito, fino al 2005, l'ex presidente dell'UNITALSI Maurizio Scelli.

Con la presidenza Scelli vennero ulteriormente rinnovate le fondamenta istituzionali dell'Associazione. Un nuovo Statuto fu infatti varato il 6 maggio 2005. Apprezzato dal CICR, esso comportò una «democratizzazione dell'Associazione a tutti i livelli, a partire dall'estensione ai presidenti dei comitati locali del diritto di voto per l'elezione del presidente generale (con un ampliamento della base elettorale da 170 a 721 elettori), per finire con l'esclusione dal Consiglio di amministrazione dei rappresentanti dei ministeri, la cui tutela è trasferita dal momento deliberativo al controllo dei conti» [ivi: 397]. Seguì la riscrittura dei regolamenti delle singole componenti interne dell'Associazione, «resi indubbiamente più pratici e funzionali, con una prima parte comune a tutte le componenti e una seconda più specifica di ciascuna» [ivi: 396].

La presidenza Scelli è stata tuttavia anche al centro di forti polemiche per la linea di condotta tenuta in Iraq durante l'intervento militare iniziato nel 2004 dagli USA con la partecipazione di vari Paesi, fra i quali l'Italia. Mariani ne dà una ricostruzione breve ed apparentemente apologetica:

Soprattutto in occasione dell'intervento in Iraq, però, stampa e televisione non lesinano cronache, reportage e inchieste che ne pongono in una luce inconsueta la presenza e l'opera a livello internazionale. Le vicende dei trenta medici ed infermieri volontari impegnati nel gigantesco Medical Hospital di Baghdad (dopo essersi trasferiti dall'ospedale da campo che aveva suscitato, in un primo tempo, le severe critiche del CICR che all'inizio aveva mostrato di temere che i carabinieri armati a difesa dell'ospedale potessero venire associati a una delle forze occupanti, ma si era poi dovuto ricredere), le iniziative di recupero e di trasporto in Italia di bambini vittime dei bombardamenti in quel paese, programmi umanitari quali il «Ponte dell'Iraq» (149 iracheni trasferiti in Italia per essere curati), la mediazione nelle trattative per il rilascio degli ostaggi e altri interventi ancora hanno procurato all'Associazione un enorme prestigio, da capitalizzare per i periodi di quiete e di naturale immobilismo [ivi: 396-397].

In verità la difesa dell'ospedale sarebbe stata affidata in seguito anche ai miliziani sciiti di Moqtada al-Sadr, suscitando, all'epoca, veementi polemiche da parte dei rappresentanti di Terre des Hommes¹¹¹, ma soprattutto, come si avrà modo di verificare nel capitolo 6, l'intera vicenda dell'intervento in Iraq non si è svolta nel modo adamantino presentato da Mariani. In ogni caso, a torto o a ragione, anche queste polemiche hanno nuociuto alla reputazione esterna ed alla stabilità interna della CRI, unitamente all'accumulo ciclico di ingenti debiti, alla presenza di un numero abnorme e disfunzionale di dipendenti ed all'eccessiva burocratizzazione delle procedure: tutti questi problemi si sono rivelati troppo grandi per il successore di Scelli, ossia il già menzionato Massimo Barra. Quest'ultimo infatti è stato eletto con libere elezioni ed ha guidato l'Associazione per un ulteriore triennio (2005-2008), cercando, a detta di Mariani, di concretizzare «una più stretta e feconda collaborazione con le altre organizzazioni umanitarie operanti sul territorio [...]» [ivi: 399],

altre associazioni assistenziali e volontaristiche di tutto rispetto e di non trascurabile peso e tradizione» [Mariani 2006: 360]. Nel capitolo 7 si avrà modo di verificare quanto alcune di queste realtà concordino con tale ricostruzione.

¹¹¹ Cfr. http://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2004/09_Settembre/21/scelli.shtml (ultimo accesso: 24/09/2016).

ma mantenendo ben ferma l'identità della CRI come ente pubblico. «La partnership è uno strumento necessario per raggiungere l'obiettivo primario, che lo ripeto, è l'assistenza ai bisognosi. Non si può, però, negare la natura delle diverse organizzazioni. La Croce Rossa e il volontariato sono due realtà diverse. Noi siamo l'anello di congiunzione fra la società civile e le istituzioni; il privato sociale è altro» [cit. in *ibidem*]. Queste parole sono tanto più significative se si considera che a proferirle era l'ex *leader* della componente più squisitamente volontaristica dell'Associazione; eppure, nel giro di pochi anni, questa definizione dell'identità della CRI è mutata radicalmente, sulla spinta delle gravi problematiche anzidette.

Al termine del mandato di Barra è stato infatti necessario nominare un nuovo commissario, Francesco Rocca, eletto poi presidente nel 2013. Sotto la sua guida, e naturalmente in accordo con i *desiderata* dello Stato, è avvenuta quella che è forse la più incisiva mutazione di *status* della CRI dai tempi della concessione della personalità giuridica ad opera del Regno: l'ingresso formale nel Terzo Settore italiano.

Le recenti vicende che hanno portato a tale esito possono essere ricostruite, con un ragionevole grado di attendibilità scientifica, utilizzando documenti istituzionali liberamente consultabili via *internet*. Fra questi assumono un particolare rilievo le relazioni ufficiali della Corte dei Conti dedicate all'Associazione, sotto il cui controllo essa si trova fin dal 1961 [Corte dei Conti 2012: 1]. Dalla *Determinazione e relazione* n. 118, pubblicata nel 2012 ma relativa all'esercizio dell'anno precedente, è dunque possibile apprendere che all'inizio del secondo decennio del XXI secolo, ossia durante la XVI Legislatura, la situazione della CRI era gravemente compromessa, in particolare in due ambiti fortemente connessi: il bilancio e l'organico. Il bilancio era gravato da un debito incontentibile, tanto che lo stesso esercizio 2011 si chiudeva «con un disavanzo finanziario consolidato pari ad € 13.985.844», frutto di «un disavanzo delle Unità territoriali (pari a € 6.554.770) cui si accompagna il disavanzo del Comitato centrale (pari a € 7.431.074) [...]» [ivi: 2]. L'organico era gravato invece da un numero di dipendenti abnorme ed eccessivo, ossia «complessive 3.903 unità [...]» [ivi: 4].

Per risolvere queste ed altre problematiche costose e disfunzionali, la classe politica si era attivata sin dalla fine del 2010, ossia al tempo del Governo Berlusconi IV (2008-2011), concependo una riforma radicale: «Con l'art. 1, comma 1 della legge 4 novembre 2010, n. 183 è stata conferita delega al Governo per il riordino della C.R.I.; il relativo termine è stato differito al 30 giugno 2012 con l'art. 1 della legge 24 febbraio 2012, n. 14; termine poi ulteriormente differito al 30 settembre 2012» [ivi: 14]. Evidentemente, la crisi del suddetto Governo Berlusconi ha rallentato l'*iter* di elaborazione del provvedimento che avrebbe concretamente dovuto operare la radicale riforma della CRI. Tale provvedimento è stato infine varato dal Governo Monti: si tratta del Decreto Legislativo n. 178 del 28 settembre 2012, che ha eliminato formalmente la condizione di ente parastatale della CRI, introducendola *de iure* nel Terzo Settore come Associazione di Promozione Sociale (APS).

Più recentemente, a seguito della riforma organica del Terzo Settore, la Cri ha assunto un nuovo inquadramento giuridico come Organizzazione di Volontariato (OdV), più consono e valorizzante rispetto alla sua struttura e alla sua identità. Queste norme più recenti, nei loro contenuti, nella loro implementazione e nelle

loro conseguenze, verranno analizzate nella terza sezione del mio elaborato, dedicato all'esposizione della parte empirica della presente ricerca.

5.6. Conclusioni

Come si è avuto modo di osservare, la CRI ha seguito le vicende del *welfare state* italiano sostanzialmente per tutta la sua storia, anche in considerazione del fatto che l'Associazione si è costituita a pochissimi anni di distanza dalla nascita dello Stato italiano. Essa tuttavia non ha soltanto seguito tali vicende, ma è diventata ben presto una componente dapprima marginale, ed in seguito sempre più rilevante del *welfare state*, e più in generale ogni fase dell'evoluzione della politica sociale dello Stato ha avuto riflessi rilevanti sulla CRI.

Durante il periodo di governo della Destra Storica (1861-1876), improntato al liberismo e al *laissez-faire*, l'Associazione era infatti un «organismo privato con finalità di assistenza» [Staderini 1995: 63], assimilabile alle Opere Pie ma privo di personalità giuridica, il cui conseguimento non fu evidentemente un compito prioritario della prima *leadership* milanese.

Il quarantennio che vide succedersi la Sinistra Storica, Crispi, i governi autoritari di fine secolo ed infine l'età giolittiana fu invece caratterizzato da un maggior interventismo dello Stato in campo sociale, secondo il modello della Germania di Bismarck. La Croce Rossa fu posta sotto la tutela statale, anch'essa seguendo l'esempio delle sue consorelle, ma in particolare della Croce Rossa Tedesca, e come queste, e soprattutto come quest'ultima, avviò un'attività socio-sanitaria anche in tempo di pace.

Durante la Prima Guerra Mondiale ed i primi anni del dopoguerra, la CRI supplì alle carenze delle istituzioni pubbliche, evidenziate dalla guerra stessa, nei principali campi di attività: *l'assistenza sanitaria ai soldati*, essendo la Sanità Militare carente dal punto di vista quantitativo e qualitativo; *l'assistenza ai prigionieri*, totalmente inesistente per una deliberata volontà punitiva delle autorità governative e militari; *l'assistenza socio-sanitaria alla popolazione civile*, del tutto trascurata con una pericolosa recrudescenza di gravi malattie sociali (malaria e TBC). In proposito, mentre la CRI si impegnava attivando un proprio sistema di assistenza socio-sanitaria contro queste patologie, le forze politiche progressiste e non estremiste del Regno d'Italia studiarono riforme sociali e sanitarie che avrebbero potuto portare il *welfare state* del nostro Paese in seno al modello universalistico, e non è un caso che il presidente della CRI in questo periodo, Giovanni Ci-raolo, fosse vicino al Presidente del Consiglio Nitti, appoggiato da tali forze.

Quando invece il fascismo prevalse, ed avviò una sua specifica politica sociale caratterizzata dal particolarismo e dal "parastatalismo", la CRI entrò a far parte di un siffatto apparato, e come tale divenne e rimase un pilastro della sanità, in piena cooperazione con gli altri enti parastatali fascisti. Non è un caso che i primi 20 anni di vita dell'Italia repubblicana, caratterizzati dall'assenza di riforme incisive del nostro *welfare state*, sostanzialmente ancorato al modello continentale di derivazione germanica, non ne abbiano viste neppure relativamente alla CRI, eccetto la creazione di nuove componenti per volontà di Umberto Zanotti-Bianco. Se l'Italia fosse rimasta in tale alveo, la CRI avrebbe forse potuto diventare una realtà analoga alla sua consorel-

la tedesca, ossia una delle sei “organizzazioni-ombrello” che tuttora gestiscono gli enti socio-sanitari disseminati sul territorio federale, e che trattano direttamente con le autorità governative per concordare la politica sociale in base al *principio di sussidiarietà*, come osservato nel capitolo precedente.

Quando invece, fra 1968 e 1978, l'Italia si è dotata di una sanità pubblica, la natura di ente pubblico della CRI è stata ribadita in maniera ancora più chiara ed esplicita che non in passato, fino al DPR 613 del 1980, a sua volta frutto della legge 833 istitutiva del SSN. Si potrebbe perfino ipotizzare che il prevalere di un orientamento favorevole all'universalismo in campo sanitario abbia spinto la classe politica a cercare di andare oltre il “parastatalismo” fascista, per avvicinare quanto più possibile la CRI allo Stato.

Quando poi, a partire dagli anni '80, il nostro *welfare state* è entrato in crisi e la società civile ha iniziato a rivendicare maggiore autonomia e maggior pluralismo nella gestione della politica sociale, anche all'interno della CRI si sono alzate voci a favore di una maggiore democrazia interna. La classe politica, o più precisamente le forze politiche che si sono avvicendate negli ultimi 40 anni, così come hanno lentamente e con diffidenza aperto spiragli al Terzo Settore nei campi dell'assistenza sociale e sanitaria, con altrettanta lentezza e diffidenza hanno provveduto a rinnovare lo Statuto della CRI. Contemporaneamente la società civile ha visto il sorgere di iniziative nuove e pionieristiche nel campo della cooperazione sociale, dell'associazionismo e del volontariato, e la CRI ha sempre più diversificato le sue attività, rafforzandosi in campo sociale.

In seguito, negli ultimi 10 anni, la crisi del nostro debito pubblico si è fatta insostenibile e la classe politica ha dovuto compiere riforme radicali anche nel campo della politica sociale per reperire o risparmiare risorse, e la stessa CRI ne è stata toccata. Non deve sorprendere pertanto che il governo Monti, autore della riforma previdenziale che ha riportato l'Italia nell'alveo del sistema tedesco, sia stato lo stesso governo che ha modificato in maniera radicale lo *status* giuridico della CRI, determinandone l'ingresso nel Terzo Settore.

Quando infine è stato necessario procedere ad una riforma complessiva del Terzo Settore, per regolamentarlo in maniera organica senza disconoscere, ma anzi valorizzando, l'importante contributo che esso fornisce al nostro sistema di *welfare*, ciò ha avuto un impatto diretto sulla CRI, che ha raggiunto una configurazione giuridica coincidente con la sua più intima e, come si è visto, originaria natura, ossia il *volontariato umanitario*. Umanitarismo che è venuto via via ampliandosi dall'assistenza alle vittime della guerra all'assistenza in tempo di pace, dapprima socio-sanitaria ed in seguito anche sociale.

La CRI attuale, per tutto ciò che concerne la configurazione giuridica, lo Statuto, l'operatività concreta, la situazione patrimoniale ed i rapporti con lo Stato, con l'opinione pubblica e con gli altri enti di Terzo Settore impegnati in analoghi ambiti di attività, è al tempo stesso il prodotto di questa storia più che secolare e delle due recenti riforme, quella basata sul Decreto Legislativo 178 del 2012, ad essa espressamente rivolta, e quella del Terzo Settore, basata sulla Legge 106 del 2016 e sui suoi decreti attuativi, *in primis* il Decreto Legislativo 117 del 2017.

I prossimi capitoli saranno dedicati all'analisi dell'attuale CRI in questi aspetti, dapprima attraverso dati “oggettivi” quali documenti ufficiali e cifre, ed in seguito attraverso le “percezioni” soggettive di testimoni qualificati di varia provenienza, sia interna sia esterna alla CRI.

PARTE III

6. Il ruolo della CRI oggi: dal quadro normativo alle linee d'azione

Come si è osservato nel precedente capitolo, la CRI ha una storia lunga e complessa, intrecciata a quella del *welfare state* del nostro Paese, una storia fatta di continuità e di cesure. La riforma del 2012 costituisce senz'altro una relevantissima cesura con il passato, ferme restando la *vision* e la *mission* umanitarie dell'Associazione. È dunque opportuno prendere in esame il presente della CRI, ossia i molteplici aspetti che la connotano nell'attuale fase della sua esistenza: a tale scopo è dedicata la presente III Sezione. In particolare, in questo capitolo¹¹² verranno analizzati dati "oggettivi": si prenderanno dunque in considerazione: a) l'attuale quadro giuridico che definisce la CRI; b) l'atto costitutivo e lo Statuto che ne regolano gerarchie, dinamiche interne ed operatività; c) la situazione finanziaria; d) la consistenza numerica delle risorse umane (per quanto possibile in base ai dati disponibili); e) l'attività istituzionale.

6.1. Il nuovo *status* giuridico della CRI: dal Decreto Legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 alla riforma del Terzo Settore

Come osservato nel capitolo precedente, il Governo Berlusconi IV (2008-2011) avviò un riordino della CRI poi portato a termine dal Governo Monti. Più precisamente, il Governo Berlusconi il 4 novembre 2010 emanò la legge delega n. 183, intitolata "*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*". Questo corposo ed eterogeneo provvedimento legislativo prevedeva all'articolo 2 la "*Delega al Governo per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute*", fra i quali rientrava anche la CRI. Quest'ultima dunque era soltanto una fra i tanti enti pubblici destinatari del provvedimento, e non le era dedicato né un articolo né uno specifico comma. Per la precisione, l'Associazione veniva menzionata soltanto una volta all'interno del comma 2 del suddetto articolo 2, dedicato alle modalità di emanazione dei Decreti Legislativi relativi agli enti da parte dei rispettivi Ministeri vigilanti: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ovvero del Ministro della salute, ciascuno in relazione alla propria competenza, di concerto, rispettivamente, con [...] il Ministro della difesa limitatamente al decreto legislativo relativo alla riorganizzazione della Croce rossa italiana»¹¹³.

Un altro particolare rilevante è che questo articolo, al suo comma 1, in merito alla CRI ed agli altri enti parlava soltanto di «riorganizzazione», «semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa», «razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento» nonché «ride-

¹¹² Alcune sezioni del presente capitolo, parzialmente modificate, sono state pubblicate da chi scrive nei paragrafi di sua pertinenza di Bassi, Fabbri [2017].

¹¹³ Cfr. https://www.google.it/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwjv-dGQx97XAhVCZ1AKHZCaCawQFghCMAQ&url=http%3A%2F%2Fuepalavoro.lavoro.gov.it%2FDocuments%2FLegge_4_nove_mbre_2010_n_183.pdf&usg=AOvVaw1DnMAz875WPRIExW2t7xkO (ultimo accesso: 27/11/2017).

finizione del rapporto di vigilanza», niente faceva presumere che si intendesse compiere una riforma radicale che investisse lo stesso *status* giuridico della CRI. Del resto, come si vedrà nel successivo capitolo 7, non era propriamente questa l'intenzione del Governo Berlusconi, che in ogni caso non riuscì ad emanare alcun Decreto Legislativo in attuazione della legge. Questo compito spettò invece al successivo Governo Monti, per mano del Ministro della Salute Renato Balduzzi, che evidentemente ritenne necessario intervenire in maniera radicale e profondamente incisiva: ciò avvenne con l'ormai più volte menzionato Decreto Legislativo 178, che è ora opportuno esaminare dettagliatamente.

6.1.1. I contenuti del Decreto Legislativo 178 del 2012

L'emanazione del Decreto Legislativo n. 178 del 28 settembre 2012¹¹⁴ costituisce una svolta epocale per la CRI, non solo da un punto di vista giuridico-formale, ma anche da un punto di vista organizzativo ed operativo, ossia sostanziale. Si tratta di un corposo provvedimento che concentra in 8 articoli, densi di commi e periodi, una serie di disposizioni che nei successivi cinque anni hanno determinato mutamenti cruciali per l'esistenza dell'Associazione, anche se con qualche complicazione e ritardo rispetto alla tempistica prevista.

L'articolo 1 è fondamentale per la ridefinizione dello *status* della “nuova” CRI, perché ha cancellato formalmente la sua condizione di ente parastatale e l'ha introdotta *de iure* nel Terzo Settore, senza tuttavia trascurare di ribadire il suo ruolo strategico per l'interesse pubblico, e la sua conseguente vicinanza alle istituzioni pubbliche:

Art. 1

Trasferimento di funzioni alla costituenda Associazione della Croce Rossa italiana

1. Le funzioni esercitate dall'Associazione italiana della Croce rossa (CRI), di seguito denominata CRI, di cui al comma 4, sono trasferite, a decorrere dal 1° gennaio 2014, alla costituenda Associazione della Croce Rossa italiana, di seguito denominata Associazione, promossa dai soci della CRI, secondo quanto disposto nello statuto di cui all'articolo 3, comma 2. L'Associazione è persona giuridica di diritto privato ai sensi del Libro Primo, titolo II, capo II, del codice civile ed è iscritta di diritto nel registro nazionale, nonché nei registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale, applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal presente decreto, la legge 7 dicembre 2000, n. 383. L'Associazione è di interesse pubblico ed è ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario; è posta sotto l'alto Patronato del Presidente della Repubblica¹¹⁵.

Come si può osservare, un legame con lo Stato viene mantenuto, ma si può a ragione asserire che sia fisiologico e comprensibile, vista la natura delle attività della CRI, che di fatto sono tutte di interesse pubblico. Allo stesso modo è naturale, e nient'affatto banale, che il comma 2 precisi che dal 1° gennaio 2014 la “nuova” CRI sarà «l'unica Società nazionale di Croce rossa autorizzata ad operare sul territorio nazionale quale

¹¹⁴http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_ag-ent-ent-ent-stato/_croce_rossa_italiana/020_orga/010_org_ind_pol/2013/Documenti_1381491271741/1381491272286_dlgs_178_2012.pdf (ultimo accesso: 05/08/2016).

¹¹⁵http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_ag-ent-ent-ent-stato/_croce_rossa_italiana/020_orga/010_org_ind_pol/2013/Documenti_1381491271741/1381491272286_dlgs_178_2012.pdf (ultimo accesso: 04/08/2017).

organizzazione di soccorso volontario conforme alle Convenzioni di Ginevra del 1949, ai relativi protocolli aggiuntivi»¹¹⁶. Non si tratta di una sterile puntigliosità, ma dell'adempimento, da parte del legislatore, di un preciso mandato del CICR e della FICR, i quali, in ottemperanza al principio di unità, riconoscono una sola Società Nazionale in ciascun Stato. Il punto è che il decreto Legislativo 178 ha l'evidente scopo di andare oltre una semplice riorganizzazione: è concepito per essere una vera e propria rifondazione radicale della CRI, che ne mantenga gli aspetti positivi e fondamentali, liberandola da quelli rivelatisi deleteri, fin dal suo primo articolo. Su questa linea si colloca il comma 4, nel quale si autorizza l'esercizio, da parte della "nuova" CRI, di ben 18 attività di interesse pubblico, elencate singolarmente. Alcune sono particolarmente rilevanti nel quadro del nostro sistema di *welfare*:

L'Associazione è autorizzata ad esercitare le seguenti attività d'interesse pubblico:

a) organizzare una rete di volontariato sempre attiva per assicurare allo Stato italiano l'applicazione, per quanto di competenza, delle Convenzioni e dei protocolli, delle risoluzioni internazionali, nonché il supporto di attività ricomprese nel servizio nazionale di protezione civile;

[...]

e) svolgere attività umanitarie presso i centri per l'identificazione e l'espulsione di immigrati stranieri, nonché gestire i predetti centri e quelli per l'accoglienza degli immigrati ed in particolare dei richiedenti asilo;

[...]

g) svolgere attività ausiliaria delle Forze Armate, in Italia ed all'estero, in tempo di pace o di grave crisi internazionale, attraverso il Corpo militare volontario e il Corpo delle Infermiere volontarie, secondo le regole determinate dal Movimento;

[...]

i) agire quale struttura operativa del servizio nazionale di protezione civile ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in luogo della CRI;

l) promuovere e diffondere, nel rispetto della normativa vigente, l'educazione sanitaria, la cultura della protezione civile e dell'assistenza alla persona;

[...]

r) promuovere la diffusione della coscienza trasfusionale e della cultura della donazione di sangue, organi e tessuti tra la popolazione e organizzare i donatori volontari, nel rispetto della normativa vigente e delle norme statutarie;

[...]

t) svolgere, nell'ambito della programmazione regionale ed in conformità alle disposizioni emanate dalle regioni, attività di formazione professionale, di formazione sociale, sanitaria e sociosanitaria, anche a favore delle altre componenti e strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile¹¹⁷.

Naturalmente non viene trascurata la necessità che la "nuova" CRI si procacci da sola le sue fonti di sostentamento, non essendo più protetta dalla mano pubblica. A tale scopo è dedicato il comma 6, l'ultimo, che di fatto la pone in competizione diretta con il Terzo Settore:

6. L'Associazione, anche per lo svolgimento di attività sanitarie e socio sanitarie per il Servizio sanitario nazionale (SSN), può sottoscrivere convenzioni con pubbliche amministrazioni, partecipare a gare indette da pubbliche amministrazioni e sottoscrivere i relativi contratti. Per lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono autorizzate a stipulare convenzioni prioritariamente con l'Associazione. L'Associazione e le sue strutture territoriali possono concorrere all'erogazione di fondi per attività di volontariato, compresi quelli derivanti dalla donazione del 5 per mille di cui alla normativa vigente in materia, nonché per la protezione civile territoriale. L'Associazione è inoltre autorizzata a presentare progetti e a concorrere ai finanziamenti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di cooperazione internazionale¹¹⁸.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ibidem.

Come si vede, la CRI può partecipare a bandi, gare, progetti di cooperazione, e può stipulare convenzioni come una qualsiasi altra APS o OdV, e non può più godere del beneficio dell'assegnazione diretta di incarichi come in passato, ma rimane un piccolo margine di vantaggio in quell'autorizzazione a stipulare convenzioni «prioritariamente» con essa. Del resto, il tema della sopravvivenza economica della “nuova” CRI è inevitabilmente cruciale, e questo comma è solo uno dei provvedimenti del Decreto che lo affronta.

Un altro aspetto inerente tale tematica è costituito infatti dai debiti pregressi, e per evitare che essi intralcino la vita dell'Associazione, il legislatore ha deciso di liberarla del tutto da essi, non ripianandoli *in toto* con un esborso pubblico, ma con la creazione di un «“Ente strumentale alla Croce Rossa italiana”, di seguito denominato Ente, mantenendo la personalita' giuridica di diritto pubblico come ente non economico, sia pure non piu' associativo, con la finalita' di concorrere temporaneamente allo sviluppo dell'Associazione»¹¹⁹ (Articolo 2).

In concreto si è trattato di una *bad company* che, come osserva la Corte dei Conti, è divenuta intestataria «di beni e personale [...]», ma ha potuto disporre allo scopo esclusivo di «ripiantare i debiti e provvedere a ricollocare il personale in eccedenza (salvo quello assunto con contratti di diritto privato dall'Associazione)» [Corte dei Conti 2012: 14], fino alla sua stessa liquidazione, prevista a partire dal 1° gennaio 2016. I suoi organi (fissati al comma 3) sono un Comitato di 7 persone, un collegio di 3 revisori dei conti ed 1 amministratore, tutti nominati dal Ministro della Salute, anche se il Comitato è presieduto dal presidente nazionale della CRI in carica, «che e' anche Presidente dell'Ente»¹²⁰. È chiaro quindi che il risanamento e la rifondazione sono concepiti per procedere di pari passo, e con una tempistica ferrea: a questo scopo sono dedicati l'Articolo 3 (“Disposizioni sui tempi e sulle modalita' di applicazione delle disposizioni degli articoli 1 e 2”), il cui comma 3 disciplina anche l'utilizzo della «quota vincolata dell'avanzo accertato dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del presente decreto, per il ripiano immediato di debiti»¹²¹, e soprattutto l'Articolo 4, intitolato “Patrimonio” e dedicato alla gestione del patrimonio immobiliare e dei debiti.

Altri aspetti problematici, e collegati a spese e debiti, in quanto essi stessi fonte di spesa, sono le situazioni del personale dipendente in generale, e del personale dipendente dei due Corpi Ausiliari delle Forze Armate, in particolare. A questi ultimi viene dedicato l'Articolo 5, che affronta il problema ribadendo la natura volontaristica dei due Corpi. Fin dal comma 1 si stabilisce il cambio di nome stesso del Corpo Militare in “Corpo Militare Volontario”; al comma 3 si stabilisce che dovrà essere costituito «esclusivamente da personale volontario in congedo»¹²²; al comma 4, a scanso di equivoci, si precisa che «Il servizio prestato dal Corpo militare volontario e dal Corpo delle infermiere volontarie e' gratuito [...]»¹²³. La situazione del personale dipendente a tempo indeterminato, che in questo contesto viene definito “personale in servizio continuativo”, diventa quindi molto delicata, ma viene affrontata nel comma 5 che stabilisce un percorso graduale e particolareggiato per la sua ricollocazione:

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

Il personale del Corpo militare costituito dalle unità già in servizio continuativo per effetto di provvedimenti di assunzione a tempo indeterminato transita[...], senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della CRI e successivamente dell'Ente ed è collocato in congedo nonché iscritto, a domanda, nel ruolo di cui al comma 3¹²⁴.

Come si vede, questo personale deve dapprima essere accorpato al personale civile della "vecchia" CRI, quindi passare con esso all'Ente Strumentale, e a questo punto venire collocato in congedo. Tuttavia, ovviamente, questo personale è in soprannumero rispetto alle necessità, ma non è del tutto inutile: un'aliquota di personale dipendente deve rimanere, e a ciò provvede il comma 6, che autorizza «allo scopo di assicurare la funzionalità e il pronto impiego dei servizi ausiliari alle Forze armate rese dai Corpi ausiliari [...]» la costituzione «di un contingente di personale del Corpo militare in servizio attivo, la cui dotazione massima e la successiva alimentazione con personale civile della CRI e quindi dell'Ente avente altresì, la qualifica di militare in congedo, e' stabilita in trecento unità»¹²⁵. Queste ultime, in ogni caso, non potranno restare in servizio oltre il 31 dicembre 2015.

Questa data è una *deadline* anche per il personale civile *tout court* della "vecchia" CRI, la cui condizione è regolata dall'Articolo 6: ai sensi del comma 2 di quest'ultimo, infatti, fra il 1° gennaio 2014 ed il 31 dicembre 2015 tale personale è posto nella singolare condizione di essere «utilizzato temporaneamente dall'Associazione, mantenendo il proprio stato giuridico e il proprio trattamento economico a carico dell'Ente», dopodiché, precisa ancora il comma 2, «il personale della CRI può esercitare l'opzione tra la risoluzione del contratto con l'Ente e la contestuale assunzione, se in possesso dei requisiti qualitativi richiesti e nei limiti dell'organico, da parte dell'Associazione ovvero la permanenza in servizio presso l'Ente»¹²⁶. Quest'ultima scelta porterebbe il personale ad essere messo in mobilità (comma 3), mentre naturalmente l'assunzione nella "nuova" CRI è condizionata dalla cifra che il presidente nazionale è tenuto a fissare per l'organico futuro a regime entro il 30 giugno 2015 (comma 4), «tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili, dello sviluppo dell'attività dell'Associazione e delle competenze necessarie, nonché dell'esigenza di garantire assoluta continuità all'attività di cui all'Articolo 5, comma 6 [...]»¹²⁷. Per coloro che verranno messi in mobilità il comma 5 stabilisce un sostegno pubblico consistente nell'istituzione di «una sede di confronto presso il Dipartimento della funzione pubblica [...]», deputata anche a stabilire il contratto collettivo per i "nuovi" dipendenti, ed inoltre «Gli organi della CRI e quindi dell'Ente assicurano la circolazione delle informazioni presso i dipendenti dei posti offerti in mobilità e operano attivamente nella ricerca di idonee soluzioni di impiego anche attraverso attività di riqualificazione»¹²⁸. Un sostegno più robusto viene tuttavia garantito dai commi 6 e 7: il primo stabilisce infatti che «Il personale della CRI e quindi dell'Ente in mobilità può essere assunto da altre amministrazioni pubbliche per le quali si verificano tutte le condizioni previste dalla normativa vigente [...]»¹²⁹, ed il secondo in particolare che «può essere favorito il passaggio di personale della

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

CRI e quindi dell'Ente presso enti e aziende del Servizio sanitario nazionale[...]»¹³⁰, mentre solo l'ultimo comma, il n. 9, è dedicato al destino del personale a tempo determinato.

Gli ultimi due Articoli, 7 ed 8, stabiliscono rispettivamente le modalità di vigilanza che i Ministeri della Salute e della Difesa esercitano «sulla CRI e successivamente sull'Ente»¹³¹ ma, si noti, non sulla “nuova” CRI, a riprova della sua inedita libertà; e le “Norme transitorie e finali”. Fra queste ultime due risultano essere di particolare rilevanza, ed entrambe si trovano nel comma 2. La prima è la soppressione e la liquidazione dell'Ente strumentale, fissata per il 1° gennaio 2016, con il conseguente passaggio di beni mobili e immobili, crediti e debiti alla “nuova” CRI; la seconda è invece un'ipotesi di evoluzione della condizione dei Corpi Ausiliari nel futuro:

Per l'assolvimento di compiti di interesse pubblico, con particolare riguardo alle attività in continuità con quanto previsto dall'articolo 5, comma 6, ai servizi resi dai Corpi ausiliari, alla protezione civile e alla formazione alle emergenze, l'Associazione, con la partecipazione dei Corpi ausiliari, costituisce una fondazione anche con soggetti pubblici e privati, che può essere destinataria di beni di cui al presente comma [...]. Il Ministero della difesa può stipulare la convenzione di cui al quarto periodo del presente comma direttamente con la fondazione¹³².

6.1.2. Sviluppi successivi e riflessioni sociologiche sul Decreto Legislativo 178 del 2012

L'opera di risanamento della CRI pianificata nel Decreto Legislativo 178 ha evidentemente richiesto più tempo e più sforzi del previsto, dato che l'Ente Strumentale esiste ed opera tuttora: sul suo sito *internet*, alla pagina “chi siamo”, si afferma anzi a chiare lettere che «dal 1° gennaio 2016 la Croce Rossa Italiana (preesistente ente pubblico fino al 31 dicembre 2015) ha assunto il nome di “Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana” [...], con il compito di concorrere temporaneamente allo sviluppo della nuova Associazione della Croce Rossa Italiana»¹³³. Ancora una volta è la Corte dei Conti, con i suoi documenti ufficiali, a chiarire i termini del problema. Come osservato nella *Determinazione e relazione* n. 124, pubblicata nel 2016 e relativa all'esercizio del 2015 (la più recente), l'*iter* complessivo «di riordino e privatizzazione» è stato posticipato due volte, la prima «con d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni in l. 30 ottobre 2013 n. 125 [...]» e la seconda quando «con d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 (convertito con modifiche in l. 27 febbraio 2015, n. 11) è stata disposta un'ulteriore proroga per un anno dei termini di privatizzazione della residuale parte pubblica della CRI» [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 10-11].

Ulteriori dettagli sono forniti dai documenti ufficiali dello stesso Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana (ESACRI). Fra di essi il più recente è il *Bilancio di previsione – Esercizio 2017*, che riporta un'utile sezione intitolata “Relazione programmatica al bilancio di previsione 2017”. In essa lo svolgimento dei fatti è ricostruito puntualmente:

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ <http://www.entecri.it/chi-siamo> (ultimo accesso: 04/08/2017).

La riorganizzazione è iniziata il 1° gennaio 2014 con la privatizzazione dei Comitati locali e provinciali della CRI. La Legge 30 ottobre 2013 n. 125 [...] ha inserito l'art. 1bis nel Decreto di Riordino determinando l'assunzione della personalità giuridica di diritto privato dei Comitati locali e provinciali C.R.I. dal 1° gennaio 2014, differendo di un anno poi successivamente prorogato di un altro anno, il processo di privatizzazione completa e mantenendo dunque la natura pubblica del Comitato centrale e dei Comitati regionali nonché (per mero errore materiale) di tutti i Comitati afferenti alle Province Autonome di Trento e Bolzano [ESACRI 2016: 1].

La peculiare situazione dei Comitati Locali del Trentino-Alto Adige è stata risolta con un apposito comma della “legge di stabilità 2015” (legge 23 dicembre 2014 n. 190), e pertanto dal 1° gennaio 2015 anch'essi sono divenuti APS [ibidem]. Più complessa è stata invece la situazione del Comitato Centrale e dei Comitati Regionali, perché a causa del già menzionato decreto legge 31 dicembre 2014 n. 192, della legge di stabilità del 28 dicembre 2015 n. 208 e del Decreto “mille proroghe” del 30 dicembre 2015 n. 210, che «hanno inserito importanti norme a tutela del personale della CRI [...]», la loro privatizzazione è slittata, e conseguentemente non è stato creato l'Ente Strumentale nei tempi previsti [ivi: 2].

Più in generale, per ben due anni la CRI ha assunto una configurazione giuridica “ibrida” o «mista in quanto articolata su due piani distinti: uno pubblico: Comitato centrale, Comitati regionali e Comitati provinciali di Trento e Bolzano [...] uno privato: Comitati provinciali e locali (APS/ONLUS parziali)» [ibidem]. È dunque soltanto dal 1° gennaio 2016 che questa anomalia è stata sanata e che si ha «la coesistenza di due soggetti giuridici distinti e con natura diversa : uno pubblico – l'Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana, l'altro privato – l'Associazione della Croce Rossa Italiana [...]» [ibidem]. Essendo rimasto immutato il periodo di due anni concesso all'Ente Strumentale per svolgere le sue mansioni, quest'ultimo residuo della vecchia CRI parastatale dovrebbe cessare di esistere il 31 dicembre 2017.

Rinviando ai paragrafi successivi l'analisi dell'effettivo raggiungimento del risanamento economico e della ricollocazione del personale in esubero, in questa sede è invece opportuno affrontare un quesito dal carattere squisitamente sociologico, che si pone considerando i contenuti della riforma: perché è stato scelto per la “nuova” CRI lo *status* di Associazione di Promozione Sociale (APS) e non quello di Organizzazione di Volontariato (OdV)? Quest'ultima forma di ente di Terzo Settore sarebbe sembrata la più congrua da molti punti di vista, *in primis* quello identitario. Come osserva il sociologo Andrea Maccarini, le APS infatti:

le associazioni sociali consistono in un “accomunamento” di individui che si associano per attivare un sistema di azioni collettive volte a perseguire *beni relazionali comuni ai membri ed eventualmente a terzi*. [...] sono forme associative che vogliono operare soprattutto su se stesse – e non secondo un codice immediatamente e formalmente “altruistico” – contestualmente producendo beni anche per l'intera società, grazie a (se e in quanto si realizza) un determinato modo di associarsi [Maccarini 2002: 119].

Risulta perciò fin troppo evidente che questo quadro non sembra corrispondere alla CRI, che ha fatto dell'altruismo e della volontarietà *erga omnes* i suoi cardini. La forma giuridica dell'OdV, disciplinata dalla legge 266 dell'11 agosto 1991, o “legge-quadro sul volontariato”, sarebbe stata molto più confacente, anche solo per la definizione di attività di volontariato fissata dal comma 1 dell'articolo 2: «per attività di volonta-

riato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»¹³⁴.

Si può osservare che le APS sono regolate da una normativa più recente, ma ciò non comporta necessariamente solo vantaggi: per quanto riguarda ad esempio il loro regime fiscale e tributario, la loro legge fondativa, la 383 del 7 dicembre del 2000¹³⁵, rinvia al Decreto Legislativo 460 del 1997 «che non attribuisce automaticamente a tale tipologia organizzativa lo status di ONLUS, come invece dispone per le Organizzazioni di volontariato [...]» [Colozzi, Bassi 2003: 137]. Di conseguenza le APS sono considerate “enti non commerciali”, e detengono diritti inferiori a quelli delle ONLUS. La ragion d'essere di questo differente trattamento è in ultima analisi la stessa natura del vincolo associativo delle APS, basata, come osservato, sul *principio di mutualità* e non su quello di *solidarietà* [ivi: 137-138].

Tuttavia questo problema sembra essere stato parzialmente risolto concedendo lo status di ONLUS non all'Associazione nel suo complesso, ma ai singoli Comitati che la compongono a livello territoriale: la citata legge 125 del 30 ottobre 2013 ha infatti determinato l'emanazione di un «*decreto di natura non regolamentare del Ministero della Salute* [...]» [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 11], avvenuta in data 16 aprile 2014. Tale decreto, all'articolo 1 comma 2, stabilisce che «I Comitati locali e provinciali privatizzati ai sensi dell'art. 1-bis del decreto legislativo 12 settembre 2012, n. 178, e successive modificazioni, sono anche organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460»¹³⁶.

È forse possibile che la motivazione risieda nei differenti criteri con i quali le due forme giuridiche, APS e OdV, possono assumere personale dipendente. Come risulta dalla seguente Tabella 6.1., infatti, le APS godono di una tolleranza relativamente maggiore rispetto alle OdV per quanto concerne l'assunzione di dipendenti, e forse ciò può essere stato un elemento importante nella situazione in cui si trovava la CRI nel 2012:

Tab. 6.1. Disposizioni della legge 266/1991 e della legge 383/2000 sul personale dipendente

| Legge 266/1991 – personale dipendente nelle OdV | Legge 383/2000 – personale dipendente nelle APS |
|--|--|
| <u>Art. 3, comma 1</u> : È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituita al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga <i>in modo determinante e prevalente</i> delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. | <u>Art. 18, comma 1</u> : Le associazioni di promozione sociale si avvalgono <i>prevalentemente</i> delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali. |
| <u>Art. 3, comma 4</u> : Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo <i>esclusivamente nei limiti</i> necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta. | <u>Art. 18, comma 2</u> : Le associazioni <i>possono, inoltre, in caso di particolare necessità</i> , assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo a propri associati. |

Come si vedrà nel successivo capitolo 7, le interviste a testimoni privilegiati apportheranno utili informazioni per orientare la ricerca di una risposta a tale quesito. In ogni caso, il conferimento dello status di ONLUS ai Comitati Provinciali e Locali è soltanto un aspetto di un cambiamento molto più rilevante, insito nel-

¹³⁴https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwjmhLG2m9_XAhWRalAKHQYPB18QFgg-MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.provincia.so.it%2Fdownload.asp%3Ffile%3D%2Fpolitiche%2520sociali%2Fregistri%2520associazionismo%2Fvolontariato%2Flegge_266-91.pdf&usq=AOvVaw1flqwcZ4fJGAjgdqvoKHom (ultimo accesso: 27/11/2017).

¹³⁵ <http://www.camera.it/parlam/leggi/003831.htm> (ultimo accesso: 27/11/2017).

¹³⁶ Cfr. <http://www.nonprofitonline.it/docs/normative/3989.pdf> (ultimo accesso: 06/08/2017).

le parole dello stesso comma 1 dell'Articolo 1 del Decreto Legislativo 178: la “nuova” CRI «è iscritta di diritto nel Registro Nazionale, nonché nei registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale [...]».

Ciò significa che i singoli Comitati, grazie alla riforma, non sono più delle semplici articolazioni di un'unica entità centralizzata, ma hanno acquisito un'inedita *identità giuridica*: nemmeno nella prima fase della storia della CRI (anteriore cioè al 1882) essi avevano ottenuto un tale riconoscimento, perché in quel periodo non avevano alcuno *status* giuridico, e la loro autonomia dal Comitato Centrale derivava, in ultima analisi, dalla loro buona volontà. È pur vero che l'Articolo 1 garantisce l'*unicità* della CRI, e ciò basta a scongiurare velleità “scissionistiche”, ma non basta a scongiurare spinte centrifughe da parte di quei Comitati che, per motivi più o meno legittimi, vogliono operare senza tenere troppo in considerazione le direttive del centro. Quest'ultimo diventa quindi, se non un *primus inter pares*, qualcosa di relativamente simile ad ANPAS ed alla Confederazione delle Misericordie, organizzazioni di secondo livello che sono i centri direttivi di due costellazioni di enti autonomi.

In parte questo problema è stato affrontato nel nuovo Statuto, emanato nel 2016 e di cui si tratterà nel prossimo paragrafo 6.2., ma bisogna osservare che a questo punto il processo di riforma della CRI si è saldato con l'avvio della riforma complessiva del Terzo Settore italiano: le conseguenze per l'Associazione sono state notevoli.

6.1.3. La riforma del Terzo Settore: conseguenze sulla CRI

La riforma del Terzo Settore, avviata dal Governo Renzi e proseguita dal governo Gentiloni, ha visto il dispiegamento di una forte attività di parlamentari, tecnici, accademici e naturalmente dei diretti interessati, ossia la galassia di realtà che compongono il Terzo Settore, e che si sono prodigate per tutelare i propri interessi. La stessa CRI non ha fatto eccezione, agendo in un'inedita sinergia con le sue controparti storiche nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria, ossia ANPAS e Misericordie, già menzionate nel capitolo 3. Infatti il 12 maggio 2016 i presidenti delle tre organizzazioni hanno addirittura incontrato ufficialmente, uniti, il Ministro della Salute Beatrice Lorenzin, per tutelare gli interessi del volontariato nella prospettiva della riforma, che in quel momento era in corso di elaborazione¹³⁷.

Meno di un mese dopo, il 6 giugno 2016, è stata emanata la Legge-Delega n. 106 «per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»¹³⁸. Il primo passo in assoluto della legge è stato naturalmente la formulazione, eventualmente discutibile ma finalmente chiara ed esplicita, di che cosa debba intendersi per Terzo Settore (Articolo 1, comma 1):

Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in

¹³⁷ <http://www.misericordie.it/le-misericordie-incontrano-il-ministro-della-salute-beatrice-lorenzin>; <http://www.anpas.org/anpas-informa/com-stamp/2303-volontariato-e-salute-dei-cittadini-anpas-croce-rossa-e-misericordie-insieme-creiamo-compattanza-dove-c-e-disgregazione-2.html>; <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/30787> (ultimo accesso: 27/11/2017).

¹³⁸ Cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> (ultimo accesso: 30/08/2016).

coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi¹³⁹.

In quello stesso mese la rivista «Dossier» ha pubblicato un articolo a firma di Giovanni Moro sulla Legge Delega. L'autore di *Contro il non profit* ha dichiarato che «Il giudizio finale sulla legge di riforma, in ogni caso, non può che essere sospeso» [Moro 2016: 19], e non ha taciuto la presenza di forti criticità (la principale è la presenza di istanze contraddittorie, diametralmente opposte, frutto della volontà di venire incontro a gruppi di interesse divergenti «quando non contrapposti, ciascuno dei quali reclamava il proprio spazio» [ivi: 18]), e tuttavia ha rilevato la presenza di «un elemento di innovazione del massimo rilievo non solo giuridico, ma anche culturale e politico [...] finalmente ciò che viene considerato decisivo per qualificare la utilità sociale delle organizzazioni di terzo Settore sono le attività svolte, la loro connessione con l'interesse generale e i loro effetti [art. 1, comma 1]» [ivi: 15]. Si tratta quindi, per Moro, di una svolta di segno fortemente positivo, almeno in linea di principio, coincidente con quanto da lui stesso sostenuto nella sua precedente monografia [ivi: 16].

Ad essa, sul versante degli aspetti positivo della legge, si aggiungono altri due elementi: «il primo è che è previsto che le attività di interesse generale siano precisamente definite e soprattutto aggiornate nel corso del tempo [art. 4, comma 1, lettera b)]» [ibidem]; «Il secondo elemento è che viene prevista una valutazione dell'impatto sociale delle attività realizzate [art. 7, comma 3]» [ivi: 17]. Sono dunque questi, a detta di Moro, i punti forti su cui la legge (o meglio i suoi decreti attuativi) può fare leva per migliorare la situazione complessiva del Terzo settore, ed in particolare i suoi rapporti con Stato e mercato.

Nei mesi successivi, la riforma si è quindi sviluppata mediante l'elaborazione dei Decreti Legislativi attuativi della Legge Delega. Non si è trattato di un lavoro semplice e lineare, ed ha richiesto l'intero periodo (un anno) di tempo fissato dalla Legge 106. Il punto culminante è stato finalmente raggiunto con l'emanazione del Decreto Legislativo 117 del 3 luglio 2017, più comunemente noto come “Codice del Terzo Settore”, i cui contenuti hanno avuto ricadute immediate e dirette sulla CRI. Ciò soprattutto in ragione dell'Articolo 99, “Modifiche normative”, compreso nel Titolo XII dedicato alle “Norme transitorie e finali”:

ARTICOLO 99

(Modifiche normative)

1. Al decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, le parole: “nei registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale, applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal presente decreto, la legge 7 dicembre 2000, n. 383” sono sostituite dalle seguenti: “nella sezione organizzazioni di volontariato del registro unico nazionale del Terzo settore, applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal presente decreto, il codice del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”¹⁴⁰;

[...]

Il comma 1 è interamente dedicato alla CRI, ma in definitiva la lettera a) è la parte essenziale, mentre le due successive sono puramente accessorie. È in ogni caso con questa disposizione normativa che la CRI ha

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg> (ultimo accesso: 27/11/2017).

assunto il suo ultimo, e presumibilmente definitivo status giuridico: quello di OdV, senz'ombra di dubbio il più coerente con la sua natura solidaristica *erga omnes* e volontaristica.

Tuttavia il Codice merita di essere menzionato anche per altri due articoli: il 41 ed il 57. Il 57 ha avuto un'importanza più immediata, perché ha premiato lo sforzo congiunto di ANPAS, CRI e Misericordie per tutelare il volontariato nell'ambito del trasporto sanitario contro il pericolo costituito dalle false cooperative sociali e dagli enti *for profit*, di cui si parlerà anche nel capitolo 7:

ARTICOLO 57

(Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza)

1. I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisce l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

2. Alle convenzioni aventi ad oggetto i servizi di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 56¹⁴¹.

La norma, come si vede, garantisce un "canale preferenziale" alle OdV perché, al di là del mero calcolo economico, riconosce il valore aggiunto del volontariato nell'ottica della tutela dell'interesse generale, criterio-guida della riforma riconosciuto dallo stesso Moro.

L'Articolo 41 è il primo ed il principale del Capo V, ed è una sorta di "controassicurazione" che tutela la CRI dalle eventuali spinte centrifughe dei suoi Comitati, così come ANPAS e Misericordie rispetto ai loro omologhi aderenti, istituendo la figura giuridica delle "reti associative":

ARTICOLO 41

(Reti associative)

1. Le reti associative sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che:

a) associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome;

b) svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

2. Sono reti associative nazionali le reti associative di cui al comma 1 che associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome. Le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a 100 mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome sono equiparate alle reti associative nazionali ai fini di cui all'articolo 59, comma 1, lettera b).

3. Le reti associative nazionali possono esercitare, oltre alle proprie attività statutarie, anche le seguenti attività:

a) monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore;

b) promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati¹⁴².

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

Come si può osservare, i commi 1 e 2 sembrano fatti apposta, *tailor made*, per le dimensioni, le caratteristiche e soprattutto le necessità delle grandi organizzazioni di secondo livello come l'ANPAS, la Confederazione delle Misericordie e, in certa misura, la stessa CRI, ma ancor più importante è forse il comma 3, che ne legittima l'attività di monitoraggio e controllo nei confronti degli enti che ad esse aderiscono: naturalmente ciò avviene per il loro stesso bene, ma inevitabilmente si traduce anche in una sottolineatura della superiorità gerarchica del centro.

Per tutti questi motivi le tre grandi organizzazioni hanno espresso ufficialmente soddisfazione per il Codice del Terzo Settore dopo la sua emanazione e pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale»¹⁴³. Per la CRI tuttavia il Codice ha un rilievo molto maggiore, perché tocca l'aspetto più vitale della sua esistenza, il suo stesso *status*. In proposito, si direbbe quindi che la più volte ribadita e negletta natura volontaristica dell'Associazione sia stata finalmente riconosciuta a livello giuridico, e che sia stato anche definitivamente modificato e allentato il legame forse troppo stretto stabilito con lo Stato fin dal 1884, ulteriormente rafforzato dal regime fascista e mantenuto anche dalla classe dirigente dell'Italia repubblicana e democratica.

Ciò tuttavia non significa che tale legame sia stato totalmente reciso: ciò è sostanzialmente impossibile per qualunque ente di Terzo Settore, ma per la CRI lo sarebbe in modo particolare, vista la natura dei suoi compiti umanitari e socio-sanitari, rilevanti sia in ambito nazionale sia in ambito internazionale. Non è un caso che l'Articolo 99 del Codice non abbia minimamente alterato il passaggio del Decreto Legislativo 178 che ribadisce l'ausiliarità della CRI ai pubblici poteri. D'altro canto è vero che non è del tutto scongiurato il rischio di un "ritorno del parastato".

In proposito si possono anzi menzionare due episodi, verificatisi rispettivamente nei mesi di maggio 2017, quando il Codice era in fase di elaborazione, e di novembre 2017, mentre era in discussione la legge di stabilità. Nel primo caso la Difesa ha presentato un emendamento, poi ritirato, che poneva i due Corpi Ausiliari «direttamente alle dipendenze del Ministero della Difesa [...]»¹⁴⁴: questa almeno è l'interpretazione che ne è stata data dal Comitato Nazionale, mentre non si conoscono prese di posizioni ufficiali da parte del Ministero stesso.

Il secondo ed assai recente episodio sembra essere consistito in un vero e proprio tentativo di "ripubblicizzare" la CRI o almeno questa è l'interpretazione che ne ha dato il Comitato Nazionale nel suo sito, prendendo posizione in maniera estremamente energica contro tale tentativo:

Nell'augurarci che sia una svista e che non si voglia invece procedere allo smantellamento di quanto di positivo ha prodotto il processo di riorganizzazione e privatizzazione della Croce Rossa Italiana delineato dal D.lgs. 178/2012, chiediamo di ritirare l'emendamento promosso dalla Commissione Salute e Igiene del Senato contenuto nel Decreto Fiscale in discussione in questi giorni che, all'art.16 "Disposizioni urgenti in materia di soccorso pubblico e protezione civile", chiede in pratica di tornare indietro di 40 anni. Tornare cioè a una Croce Rossa Italiana interamente pubblica, dove non esistevano organi elettivi, i bilanci erano fuori controllo, i volontari non

¹⁴³ Cfr. <http://www.misericordie.it/terzo-settore>; <http://www.vita.it/it/article/2017/08/02/codice-terzo-settore-accolte-le-nostre-istanze/144211/>; <https://www.cri.it/04-08-2017-codice-terzo-settore-croce-rossa-riforma> (ultimo accesso: 27/11/2017).

¹⁴⁴ <https://www.cri.it/12-05-2017-emendamento-difesa-decreto-terzo-settore-croce-rossa> (ultimo accesso: 27/11/2017).

avevano voce in capitolo, i Comitati locali non erano altro che mera emanazione del Comitato nazionale di Roma, che operava fuori dal contesto internazionale¹⁴⁵.

Per quanto poco si possa sapere dai siti degli organi di stampa, questo tentativo sembra essere stato fermato dalla CRI, ma è pur sempre indicativo di un orientamento persistente, in seno ad una parte della nostra classe politica, in favore di un ripristino della natura pubblicistica della CRI. Di conseguenza, forse l'ultima parola su questo aspetto della sua esistenza non è ancora stata scritta.

6.2. Il nuovo Statuto della CRI

Dopo l'emanazione del Decreto Legislativo 178 la CRI ha inevitabilmente dovuto procedere alla sua rifondazione giuridica come organizzazione di Terzo Settore, ossia alla stipula di un atto costitutivo ed alla promulgazione di un nuovo Statuto che soppiantasse quello del 2005. In verità i rallentamenti nell'azione di riforma devono aver inciso su questo *iter*, perché il suo svolgimento non è stato propriamente lineare. Si ha infatti notizia dell'esistenza di uno Statuto "intermedio", approvato dall'Assemblea dei Presidenti svoltasi a Solferino il 20 giugno 2013 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2014, che evidentemente ha disciplinato la CRI durante la sua fase di esistenza "ibrida" (ossia con i Comitati Centrale e Regionali ancora enti pubblici, ed i Comitati Provinciali e Locali divenuti APS, come osservato) durata circa due anni più del previsto¹⁴⁶. È stato quindi soltanto al termine di questo periodo che sono stati ufficialmente stipulati e promulgati l'atto costitutivo e l'attuale Statuto¹⁴⁷, dopo una loro prima approvazione da parte dell'Assemblea Straordinaria della CRI tenutasi nel giugno del 2015 a Solferino [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 14].

6.2.1. L'atto costitutivo della "nuova" CRI

L'atto costitutivo della "nuova" CRI, Associazione di Promozione Sociale, è stato stipulato ufficialmente a Roma il 29 dicembre 2015 dal notaio ed avvocato Elisabetta Mussolini, alla presenza del presidente nazionale Rocca, di Maria Teresa Letta ed Anna Maria Colombani, all'epoca vicepresidenti, e di 14 presidenti o commissari di altrettanti Comitati Regionali¹⁴⁸. Registrato successivamente il 4 gennaio 2016, il documento è costituito da 10 semplici articoli, che rispecchiano a grandi linee le disposizioni del decreto legislativo 178 del 2012.

¹⁴⁵ <https://www.cri.it/09-11-2017-consiglio-direttivo-nazionale-fermiamo-l-emendamento-su-cri-non-torniamo-indietro-di-40-anni> (ultimo accesso: 27/11/2017).

¹⁴⁶ Il documento non è reperibile sul sito del Comitato Nazionale, ma è reperibile sui siti di taluni Comitati Regionali, come quello sardo: <http://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17958> (ultimo accesso: 28/11/2017).

¹⁴⁷ L'atto costitutivo e lo Statuto nella sua versione definitiva sono disponibili, in formato PDF, sul sito ufficiale del Comitato Nazionale della CRI. cfr. <http://www.cri.it/statuto> (ultimo accesso: 28/11/2017).

¹⁴⁸ Non erano infatti rappresentati i Comitati Regionali di Calabria, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia e Sardegna, nonché il Comitato Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano. Cfr. *ibidem*.

L'articolo 1 ad esempio attesta la costituzione della "nuova" CRI, «personalità giuridica di diritto privato [...]» con lo *status* di APS, e altresì «di interesse pubblico» ed «ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario [...]», ma prende anche atto dello slittamento delle tempistiche previste dal Decreto dichiarando che «Dal giorno 1 gennaio 2016 l'Associazione è l'unica Società nazionale di Croce Rossa autorizzata ad operare sul territorio nazionale [...]»¹⁴⁹.

L'articolo 2 indica la sede, mentre l'articolo 3 rinvia alle disposizioni che regolano la CRI, ossia quelle delle leggi della Repubblica e quelle dello Statuto, «allegato al presente atto sotto la lettera "A" per formarne parte integrante e sostanziale»¹⁵⁰.

L'articolo 4 invece indica gli scopi della CRI, rinviando laconicamente al lungo e dettagliato comma 4 dell'articolo 1 del Decreto, già analizzato in precedenza: molto significativamente, a tale rinvio segue la riproposizione quasi letterale del successivo comma 6, che si è visto essere di importanza fondamentale, perché precisa minuziosamente quali siano le fonti di entrate economiche di cui la "nuova" CRI può usufruire.

L'articolo 5 è dedicato alla rilevante questione della democrazia interna, perché fissa tempi e modalità delle elezioni «dei Presidenti e dei Consigli Direttivi a tutti i livelli territoriali», cui dovrà seguire, entro un anno, «la prima Assemblea Nazionale [...]»¹⁵¹. Protagonisti di questo rinnovamento democratico interno dovranno naturalmente essere i soci, suddivisi in 4 categorie, e pertanto l'articolo registra diligentemente il mutamento nella loro nomenclatura, di cui si tratterà con precisione nel successivo sotto-paragrafo 6.2.2.

I successivi articoli trattano questioni minori come la chiusura del primo bilancio il 31 dicembre 2016 (articolo 6), il carattere temporale indeterminato dell'Associazione (articolo 7) e la formale costituzione dell'Associazione stessa, che scatta «una volta approvati l'atto costitutivo e lo statuto e acquisita la personalità giuridica [...] il giorno 1 gennaio 2016 previa iscrizione nel registro delle persone giuridiche»¹⁵² (articolo 8), più le formalità relative alla stipula dell'atto costitutivo stesso (articoli 9 e 10).

Come osservato, il testo stesso dell'*atto costitutivo* riporta la menzione dell'esistenza del nuovo Statuto, già pronto ed allegato all'atto stesso. Tuttavia, nei giorni successivi si sono rese necessarie modifiche a questo documento¹⁵³ che hanno determinato la pubblicazione dell'attuale versione, ormai definitiva, dello statuto: quest'ultima non a caso porta nell'intestazione di ogni pagina la dicitura «Croce Rossa Italiana. Statuto della Croce Rossa Italiana. Revisione 1 del 30 gennaio 2016»¹⁵⁴. È quindi necessario analizzarne a fondo i contenuti.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ In verità il PDF dell'atto costitutivo è privo di tale allegato, né esso è presente sotto forma di un *file* PDF distinto. Cfr. ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Fino al novembre del 2016 era infatti presente sul sito del Comitato Nazionale CRI, alla pagina dedicata allo statuto, una versione in PDF intitolata "STATUTO_NAZIONALE_rev.19.02.2016": questa versione dello Statuto è stata modificata 6 giorni dopo in alcuni suoi articoli (11, 30 e 35) con un apposito verbale redatto dallo stesso notaio Mussolini e registrato il 23 marzo successivo. Anche tale documento era disponibile sul sito in PDF, ma in seguito è stato rimosso come gli altri. Chi scrive ne ha conservato copia. Le modifiche apportate il 25 febbraio sono presenti nell'attuale versione definitiva dello Statuto, in cui sono quindi ufficialmente retrodatate al 30 gennaio.

¹⁵⁴ <http://www.cri.it/statuto> (ultimo accesso: 28/11/2017).

6.2.2. Lo Statuto della “nuova” CRI

L’attuale Statuto della CRI si compone di 45 articoli, ognuno ripartito in un numero variabile di commi e sottocommi, e complessivamente suddivisi in sette (7) Titoli:

- I. Disposizioni generali (articoli 1-5)
- II. Obiettivi generali e compiti specifici (articoli 6-9)
- III. Soci (articoli 10-19)
- IV. Ordinamento (articoli 20-39)
- V. Risorse (articoli 40-42)
- VI. Ramo ONLUS (articolo 43)
- VII. Norme finali¹⁵⁵ (articoli 44-45)

Il Titolo I raggruppa naturalmente gli articoli formalmente più rilevanti: l’articolo 1, “Costituzione e principi fondamentali”, ad esempio, è significativo perché definisce la CRI «un’Associazione senza fini di lucro [...]» (comma 1) e rivendica il rispetto e l’azione in conformità ai 7 principi fondamentali. Questi ultimi non sono elencati in ordine alfabetico, ma con ogni evidenza in base alla loro maggiore rilevanza dal punto di vista etico (comma 3).

Non a caso il primo è il principio di *umanità*, che viene descritto affermando che il Movimento internazionale di Croce Rossa «nato dall’intento di assistere, senza discriminazione, i feriti sul campo di battaglia, si adopera, sia a livello internazionale che nazionale, per prevenire ed alleviare ovunque la sofferenza umana. Il suo scopo è quello di proteggere la vita e la salute e garantire il rispetto dell’essere umano». In queste poche righe viene condensato dunque un passaggio di un secolo e mezzo dall’assistenza sanitaria ai combattenti regolari sui campi di battaglia, mission originaria, all’*advocacy*, all’assistenza sanitaria in tempo di pace, dapprima nelle emergenze e poi nella quotidianità, ed infine anche l’assistenza sociale: un notevole ampliamento e spostamento negli ambiti di intervento, ma giustificato dalla permanente coerenza dell’ideale a cui viene ricondotto.

È molto interessante anche la descrizione dei principi di *neutralità*, la cui adozione è giustificata «per poter continuare a godere della fiducia di tutti [...]», e di *indipendenza*, che assume una sfumatura più “ambivalente”, perché «Le Società Nazionali, in quanto ausiliarie nelle attività umanitarie del loro governo e sottoposte alle leggi dei loro rispettivi paesi, devono tuttavia mantenere un’autonomia che permetta loro di operare in ogni momento in conformità ai principi del Movimento». Si vedrà nelle pagine successive che questi principi cruciali sono alla radice di passate vicende della CRI non particolarmente lusinghiere, ed anche di una profonda differenza di vedute con ONG quali Medici Senza Frontiere ed Emergency.

L’articolo 2 indica invece lo status giuridico di APS dell’Associazione, in particolare al comma 4, e pertanto, come osservato al paragrafo precedente, dovrà probabilmente essere rivisto a breve.

¹⁵⁵ Cfr. ibidem. Tutte le successive citazioni sono tratte dallo Statuto, accessibile all’account sopra indicato.

Il Titolo II tratta invece gli obiettivi generali ed i compiti specifici, ossia rispettivamente la *vision* e la *mission* della CRI. La *vision* è indicata all'articolo 6, ed in definitiva riecheggia il comma 3 ed in particolare il principio di umanità: «L'obiettivo principale della Croce Rossa Italiana è quello di prevenire ed alleviare la sofferenza in maniera imparziale, senza distinzione [...]» (comma 1).

La *mission* è indicata sia dai successivi commi dell'articolo, sia dall'articolo 7, che al comma 1 riprende quasi parola per parola i 18 compiti specifici fissati dal comma 4 dell'articolo 1 del Decreto Legislativo 178: qui ne sono indicati 15, in verità, perché due sono stati soppressi (indicando il dovere per la CRI di collaborare con le altre Società Nazionali e di adempiere alle Convenzioni, ossia doveri già indicati dall'articolo 3 dello stesso statuto) e gli altri due sono stati accorpati in uno (trattando entrambi dell'ausiliarità, l'uno alle Forze Armate in particolare e l'altro ai pubblici poteri in generale). È significativo che i successivi 6 commi dell'articolo regolino gli aspetti relativi all'acquisizione di risorse tramite convenzioni, gare d'appalto, progetti di cooperazione e relativi contratti, riprendendo il cruciale comma 6 dell'articolo 1 del Decreto, come già l'atto costitutivo. In proposito, è anche significativo che l'ultimo comma del successivo articolo 8, "Attività ausiliarie delle Forze Armate", stabilisca che «L'organizzazione e il funzionamento dei servizi della Croce Rossa Italiana ausiliari delle Forze Armate sono sovvenzionati dallo Stato».

Il Titolo III tratta dei soci della CRI, e quindi affronta la questione fondamentale della democrazia interna all'Associazione. Questa sembra garantita in prima istanza dall'articolo 10, "Adesione alla Croce Rossa Italiana", che stabilisce la possibilità di accesso per tutti senza distinzioni (comma 1) e l'unica discriminante dell'adesione ai 7 principi fondamentali (comma 2), nonché dal comma 1 del successivo articolo 11, "Soci", secondo il quale «I soci della Croce Rossa Italiana, attraverso un sistema di rappresentanza, ne determinano la politica, la strategia, gli obiettivi e gli organi di governo». I successivi commi sono dedicati a definire le categorie di soci, indicando la loro nomenclatura attuale, introdotta con l'atto costitutivo, e fissandone caratteristiche e requisiti, come compendiato nella seguente Tabella 6.2.:

Tab. 6.2. Vecchia e nuova nomenclatura dei soci della CRI, con caratteristiche e requisiti

| Vecchia nomenclatura soci CRI | Nuova nomenclatura soci CRI | Caratteristiche e requisiti |
|-------------------------------|-----------------------------|---|
| soci attivi | soci volontari | <ul style="list-style-type: none"> sono persone fisiche che svolgono in maniera regolare e continuativa un'attività di volontariato eleggono gli organi statutariamente previsti entrano a far parte dell'Associazione a seguito della frequenza di un corso di formazione organizzato in sede locale nel rispetto della normativa nazionale |
| soci ordinari | soci sostenitori | <ul style="list-style-type: none"> sono persone fisiche o giuridiche che versano un contributo economico a sostegno dell'azione associativa entrano a far parte dell'Associazione con il versamento del contributo, stabilito a livello nazionale |
| soci benemeriti | soci benemeriti | <ul style="list-style-type: none"> sono persone fisiche o giuridiche che si distinguono per donazioni rilevanti ripetute nel tempo oppure per ingenti donazioni una tantum che contribuiscono in maniera determinante al sostentamento dell'Associazione sono designati dal Consiglio Direttivo Nazionale |
| soci onorari | soci onorari | <ul style="list-style-type: none"> sono persone fisiche o giuridiche che si sono distinte per eccezionali meriti in campo umanitario e sociale oppure persone fisiche che hanno reso servizi straordinari alla Croce Rossa Italiana sono designati dal Consiglio Direttivo Nazionale |

Fonte: Atto costitutivo e Statuto della CRI¹⁵⁶

Il successivo articolo 12 è dedicato ai Corpi Ausiliari delle Forze Armate, definiti «organismi volontaristici» perché gli appartenenti ad essi «Rientrano nella categoria dei soci volontari [...]» (comma 1), in coerenza con il cambiamento stabilito dal Decreto Legislativo 178. La loro configurazione particolare viene tuttavia ribadita tramite la dipendenza diretta dal presidente nazionale (comma 2) e con particolari modalità di nomina dei loro vertici nazionali, non esattamente democratiche: l'ispettore nazionale del Corpo Militare volontario viene infatti nominato con un DPR, «su proposta del Ministro della difesa, su designazione del Presidente Nazionale della Croce Rossa Italiana» (comma 5) e l'ispettrice nazionale delle infermiere Volontarie con un DPCM, «su proposta del Ministro della difesa e del Ministro della salute, nell'ambito di una terna di nomi, indicata dal Presidente Nazionale della Croce Rossa Italiana» (comma 6).

Ai Giovani della CRI, eredi di quei Pionieri istituiti nel 1947 da Umberto Zanotti-Bianco, viene invece dedicato l'articolo 13, che fin dall'inizio sembra riservare loro una grande considerazione: «La Croce Rossa Italiana riconosce il ruolo dei Giovani, ovvero dei Soci volontari di età compresa fra i quattordici ed i trentuno anni, quali agenti di cambiamento, innovatori, ambasciatori interculturali, facilitatori alla pari, mobilitatori delle comunità e sostenitori dei vulnerabili» (comma 1). Mentre rientrano nella categoria dei «soci sostenitori» i donatori del sangue, altra «creazione» di Zanotti-Bianco, nonché coloro che stanno affrontando i corsi di formazione per aspiranti soci volontari o per Infermiere Volontarie.

Queste distinzioni sono importanti perché l'articolo 14, dedicato ai diritti dei soci, stabilisce che soltanto i soci volontari hanno diritto all'elettorato attivo e passivo (comma 2 sottocomma i; comma 3). In sostanza, è come se la CRI stabilisse un principio di proporzionalità fra impegno personale e diritti: chi si prodiga di più, con il suo tempo e la sua energia, ed anche affrontando rischi personali, conta di più di chi offre all'Associazione soltanto denaro, in minore o maggiore misura. Del resto, la disponibilità e l'entusiasmo di

un volontario costituiscono un capitale prezioso, come già accennato nel capitolo 3, e la CRI vuole servirse-
ne in maniera intelligente ed avveduta. Per questo i volontari hanno diritto ad un'assicurazione (comma 2
sottocomma e), a un «periodico accertamento sanitario» (comma 2 sottocomma f) e soprattutto «ad essere
formati e preparati in relazione alle attività da svolgere ed a prendere parte agli eventi formativi organizzati a
tutti i livelli, così da assicurare professionalità a qualsiasi tipo di servizio reso all'interno ed all'esterno»
(comma 2 sottocomma g). la formazione e preparazione dei volontari è evidentemente un tema molto sentito,
perché ad essa è dedicato anche tutto il successivo articolo 15, e del resto la stessa procedura di iscrizione al-
la CRI come socio volontario è stata collegata direttamente alle attività formative¹⁵⁷. Naturalmente ai diritti
corrispondono i doveri, definiti dall'articolo 16, e sono inevitabilmente disciplinate le procedure di perdita
dello *status* di socio (articolo 17) e per i provvedimenti disciplinari (articolo 18), così come quelle per
l'attribuzione di riconoscimenti (articolo 19).

Il Titolo IV è in assoluto il più corposo, trattando dell'ordinamento dei Comitati, dei loro organi e della
loro gerarchia interna, che bilancia il nuovo orientamento democratico. Fin dall'articolo 20, “Principi genera-
li”, si ribadisce infatti che «L'ordinamento della Croce Rossa Italiana si ispira ai principi di sussidiarietà, di
democrazia ed elettività delle cariche associative [...]» (comma 1) e che la sua base locale è articolata in
Comitati «con autonoma personalità giuridica [...]» (comma 3): questi ultimi sono gli eredi dei “vecchi”
Comitati Locali e Provinciali, mentre rimangono i Comitati Regionali ed il Comitato Centrale cambia nome
in Comitato Nazionale, come stabilisce il successivo articolo 45, “Norme transitorie” (comma 1), i primi con
compiti di coordinamento e controllo, e il secondo con il compito di stabilire la strategia ed approvare le
normative generali (articolo 20, comma 3).

Come si può osservare, questa inedita autonomia dei Comitati sul territorio determina un potenziale ri-
schio di spinte centrifughe, tanto più in quanto è ribadita nel successivo articolo 21, “Comitati”: «I Comitati
sono soggetti autonomi e sono dotati di autonomia patrimoniale in quanto reperiscono le risorse economiche
per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività dalle entrate previste dagli articoli 4 e 13
della legge 7 dicembre 2000, n. 383 [...]» (comma 4). Lo stesso articolo tuttavia prevede alcune “contromi-
sure”: anzitutto si ribadisce il «rispetto del Principio di Unità [...]» (comma 1); in secondo luogo l'istituzione
di nuovi Comitati è disposta dagli organi del Comitato Nazionale in base ad una specifica procedura (comma
10); inoltre, per garantire uniformità nella regolamentazione interna, «I Comitati sono disciplinati dal presen-
te Statuto e da uno Statuto tipo approvato dal Consiglio Direttivo Nazionale della Croce Rossa Italiana» in
base al rispetto di 11 requisiti (comma 14); infine, sono previste le procedure di assunzione del potere sostitutivo (articolo 37) e di commissariamento di un Comitato (articolo 38). Gli articoli successivi entrano nel
dettaglio dell'organizzazione dei Comitati e dei loro organi a tutti i livelli, pertanto è opportuno compendiar-
ne il contenuto nella seguente Tabella 6.3.:

¹⁵⁶ Cfr. <http://www.cri.it/statuto> (ultimo accesso: 28/11/2017).

¹⁵⁷ Tale procedura è stata infatti semplificata tramite la digitalizzazione e la centralizzazione: chi intende iscriversi deve collegarsi al sito della CRI e utilizzare l'applicativo “Gaia” in cui anzitutto occorre digitare il pulsante “Iscriviti al prossimo corso base”. Cfr. <https://gaia.cri.it> (ultimo accesso: 28/11/2017). L'articolo 45 comma 3 prevede anche l'emanazione di un apposito Regolamento su organizzazione, attività, formazione e ordinamento dei volontari.

Tab. 6.3. Organizzazione dei Comitati CRI e dei loro organi a tutti i livelli geografici:

| Livello geografico | Organi e cariche | Formazione e composizione |
|--|--|---|
| Comitato Nazionale (articolo 31) | Presidente Nazionale (articolo 34) | Rappresenta la Croce Rossa Italiana sia in Italia che all'estero, di fronte ai terzi ed in giudizio, ed è eletto (e all'occorrenza sfiduciato) dall'Assemblea Nazionale |
| | Segretario Generale (articolo 36) | È a capo della gestione della Croce Rossa Italiana ed esplica le sue attività seguendo le direttive del Presidente Nazionale e del Consiglio Direttivo Nazionale, da cui è nominato e che può revocarlo, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati |
| | Consulta Nazionale (articolo 35) | È composta dal Presidente Nazionale, che la presiede, dai membri del Consiglio Direttivo Nazionale, dai Presidenti dei Comitati Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano |
| | Consiglio Direttivo Nazionale (articolo 33) | È composto dal Presidente Nazionale, che lo presiede, da due Vice Presidenti e da due Consiglieri, ed è eletto dai Presidenti dei Comitati e dai Presidenti dei Comitati Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano |
| | Assemblea Nazionale (articolo 32) | È il più alto organo rappresentativo della CRI ed è costituita dal Presidente Nazionale, dai due Vice Presidenti Nazionali, dai due Consiglieri Nazionali, dai Presidenti dei Comitati Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, dai Presidenti dei Comitati, dall'Ispettore Nazionale del Corpo Militare Volontario e dall'Ispettrice Nazionale II.VV |
| Comitato Regionale ¹⁵⁸ (articolo 26) | Presidente Regionale (articolo 29) | Rappresenta la Croce Rossa Italiana in ambito regionale ed è eletto (e all'occorrenza sfiduciato) dall'Assemblea Regionale |
| | Segretario Regionale (articolo 28, comma 3, sottocomma d) | È nominato e revocato dal Consiglio Direttivo Regionale |
| | Consiglio Direttivo Regionale (articolo 28) | È composto dal Presidente Regionale, che lo presiede, da due Vice Presidenti e da due Consiglieri, eletti dai Presidenti dei Comitati istituiti nella Regione |
| | Assemblea Regionale (articolo 27) | È costituita dal Presidente Regionale, dai membri del Consiglio Direttivo Regionale, dai Presidenti dei Comitati istituiti nella Regione, nonché dal rappresentante del Corpo Militare Volontario e dall'Ispettrice Regionale II.VV. operanti nella regione (a titolo di osservatori) |
| Comitato (articolo 22) | Presidente (articolo 24) | Rappresenta la Croce Rossa Italiana nell'ambito territoriale del Comitato ed è eletto (e all'occorrenza sfiduciato) dall'Assemblea dei soci |
| | Consiglio Direttivo (articolo 23) | È composto dal Presidente, che lo presiede, da un Vice Presidente e da tre Consiglieri, eletti dall'Assemblea dei soci |
| | Assemblea dei soci (articolo 22) | È costituita da tutti i Soci volontari iscritti nel Comitato e titolari del diritto di elettorato attivo |

Fonte: Statuto della CRI¹⁵⁹

Sono anche previste norme *ad hoc* per le località che ospitano minoranze linguistiche (articolo 25), per Roma Capitale, il cui Comitato assume il nome speciale di «Comitato Area Metropolitana di Roma Capitale» (articolo 30), e per i casi di incompatibilità delle cariche (articolo 39).

I Titoli successivi non hanno particolare rilevanza dal punto di vista sociologico, e tuttavia alcuni commi dei rispettivi articoli meritano di essere menzionati: ad esempio, al Titolo V, «Risorse», è interessante notare che l'articolo 40, «Personale dipendente», statuisca a chiare lettere che «Il personale dipendente è assunto dal Comitato Nazionale, dai Comitati Regionali e delle Province Autonome, nonché dai Comitati nel rispetto del relativo fabbisogno di personale dipendente [...]» (comma 2), con ogni evidenza per scongiurare il rischio di un «ritorno al passato», ossia all'assunzione di un numero eccessivo di dipendenti. Si tratta dunque di una norma di autodisciplina e responsabilizzazione, che evidentemente deve controbilanciare l'inedita autonomia, sia dallo Stato sia dagli organi centrali, che i singoli Comitati hanno acquisito con la riforma.

La stessa esigenza di bilanciamento con ogni evidenza anima l'articolo 42, «Ordinamento contabile e finanziario», secondo cui «A tutti i livelli, i Comitati: a. devono conseguire il pareggio di bilancio, dandone

¹⁵⁸ Ai sensi dell'articolo 26, i Comitati delle Province Autonome di Trento e di Bolzano sono equiparati ai Comitati Regionali.

atto nel bilancio annuale; b. sono dotati di autonomia gestionale, economica, finanziaria e patrimoniale; [...]» (comma 4). Non è invece chiaro un passaggio dell'articolo 43, "Adozione e modifiche" del Titolo VI, "Ramo ONLUS", in cui si riporta che «ai sensi dell'art. 1 comma 2 del Decreto 16 Aprile 2014 del Ministro della Salute [...] l'Associazione è anche organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) [...]» (comma 1), in quanto il suddetto Decreto, come già osservato stabilisce che soltanto «I Comitati *locali e provinciali privatizzati* ai sensi dell'art. 1-bis del decreto legislativo 12 settembre 2012, n. 178 [...] sono anche organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) [...]» (articolo 1, comma 2).

L'ultimo Titolo VII, "Norme finali", tradisce le difficoltà che hanno ostacolato la concreta attuazione della riforma, perché all'articolo 44 stabilisce che «Il presente Statuto, deliberato a norma del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, entra in vigore l'1 gennaio 2014 [...]» (comma 1). Tuttavia il successivo ed ultimo articolo 45, "Norme transitorie", di cui si è già fatta menzione in merito al cambiamento di nome dei Comitati, disciplina le successive fasi della riorganizzazione interna con notevole minuzia, prescrivendo l'emanazione di ben 13 regolamenti *ad hoc* (elettorale, sulla contabilità, sull'uso dell'emblema, sui soci volontari, ecc.) entro 12 mesi dall'approvazione dello Statuto medesimo (comma 3).

Questo è, in sintesi, il contenuto dello Statuto che attualmente regola la CRI rispetto a: i principi, i rapporti istituzionali, la gerarchia interna, la democrazia interna, l'operatività e la gestione economico-finanziaria: si tratta di un notevole sforzo normativo che sicuramente ha richiesto tempo e competenza giuridica e gestionale. Ma in concreto la sua adozione a livello nazionale, e l'adozione di Statuti-tipo su di esso modellati a livello regionale e locale, quali benefici ha apportato alle casse della CRI? Ha avviato una gestione veramente virtuosa? Considerata l'importanza del fattore economico nell'avvio della riforma, ed il suo rilievo nelle stesse disposizioni dello Statuto, è opportuno approfondire questo argomento.

6.3. La situazione finanziaria della CRI

L'attuale situazione finanziaria della "nuova" CRI può essere compresa in base ad una premessa: a causa della sua già menzionata condizione ibrida, protrattasi per il biennio 2014-2015, solo recentissimamente l'Associazione ha iniziato a pubblicare i propri bilanci. Per la precisione, sul suo sito sono disponibili il bilancio dell'anno 2016, con altri documenti allegati, ed il bilancio di previsione per l'anno 2017¹⁶⁰. Tuttavia informazioni, dati e cifre ampiamente attendibili per gli anni precedenti, fino al 2015, possono essere reperiti nelle *Determinazioni e relazioni* della Corte dei Conti, già più volte menzionate. È pertanto solo con queste doverose precisazioni che sarà possibile ricostruire la situazione finanziaria della "nuova" CRI. Per quanto concerne invece la situazione finanziaria dell'Ente Strumentale, sono disponibili il già menzionato *Bilancio di previsione – Esercizio 2017*, nonché la *Determinazione e relazione* n. 99 della Corte dei Conti interamente

¹⁵⁹ Cfr. <http://www.cri.it/statuto> (ultimo accesso: 28/11/2017).

¹⁶⁰ Per la precisione, il bilancio del 2016 porta la data del 29 aprile 2017 ed è stato pubblicato il 20 giugno; il bilancio di previsione per il 2017 porta la data del 21 gennaio 2017 ed è stato pubblicato il 23 marzo. Questi bilanci non sono pubblicati su una pagina *ad hoc*: occorre selezionare la voce "Comitato trasparente" sulla Home Page, quindi selezionare "Documenti" ed, infine, digitare la

dedicata ad esso, pubblicata il 18 dicembre 2017 ma relativa all'anno 2016. Sarà dunque in base a questi due recenti documenti che si cercherà di sondare le vicende di tale retaggio della "vecchia" CRI.

6.3.1. La situazione finanziaria della "nuova" CRI

Per comprendere le condizioni finanziarie della CRI non è sufficiente riportare i dati del bilancio 2016, né basta indicare le nude cifre relative ad entrate ed uscite degli ultimi anni, per quanto ciò abbia un'indubbia utilità. Occorre invece comprendere la realtà che connotava le finanze della CRI prima dell'avvio della riforma, e che è stata la causa principale di quest'ultima. Verranno quindi riportati anzitutto stralci della *Determinazione e relazione* della Corte dei Conti relativa al 2011, l'ultimo anno di gestione finanziaria della CRI anteriore all'avvio della riforma. Il quadro iniziale è desolante, con l'accertamento di forti irregolarità temporali nella stesura e nell'approvazione dei documenti contabili:

Nel corso dell'esercizio 2011 obiettivo prioritario dell'Amministrazione è stato quello del risanamento amministrativo-contabile con l'approvazione dei rendiconti pregressi (2007–2010) e la deliberazione nei termini previsti del bilancio di previsione per l'esercizio 2012.

Si è segnalato nel precedente referto che all'atto del commissariamento (ottobre 2008) l'ultimo rendiconto approvato era quello relativo all'esercizio finanziario 2004. Il ritardo è stato determinato in massima parte dall'articolazione territoriale della C.R.I., che comprende oltre 700 Unità operative, ognuna dotata di autonomia di bilancio e organizzativa. È anche da evidenziare che, finalmente, il bilancio consuntivo consolidato dell'esercizio 2011 è stato approvato entro il termine normativamente previsto, dopo 32 anni di approvazioni gravemente tardive dei bilanci consuntivi consolidati [Corte dei Conti 2012: 9].

Si tratta naturalmente di irregolarità formali, ma dalle conseguenze sostanziali in termini di trasparenza ed *accountability*: questa costante inadempienza dei termini fissati per la stesura e l'approvazione di rendiconti e bilanci, sia di previsione sia consuntivi, non può certo aver giovato alla reputazione della CRI e del suo gruppo dirigente, e si può dunque ben comprendere come mai l'allora commissario Rocca ed il suo *staff* si siano impegnati per porre fine a questa consolidata abitudine, che lo stesso documento contabile indica come «da riconnettersi ad un sistema di "governance" disorganizzato e impossibilitato a funzionare correttamente nell'ordinaria amministrazione» [ivi: 16].

Sul piano più sostanziale, due sembrano essere le problematiche fondamentali che affliggono le finanze della CRI pubblica: i contenziosi con il personale dipendente assunto a tempo determinato e le convenzioni.

In merito al primo aspetto, la Corte dei Conti certifica l'esistenza di una lunga consuetudine nell'assunzione di personale a tempo determinato, con un corollario di cause intentate in sede giudiziaria:

Molto ampio è il contenzioso del personale civile assunto a tempo determinato. Dall'anno 2003 Croce Rossa Italiana, attraverso i Comitati dislocati sul territorio nazionale ha proceduto all'assunzione di personale a tempo determinato per rispondere a specifiche esigenze di straordinarietà, onde far fronte, soprattutto, all'attività derivante dalle convenzioni (*rectius contratti*) stipulate dalla Croce Rossa Italiana con il Sistema Sanitario Nazionale. [...] Nonostante tale diminuzione, sussistono ancora numerosi giudizi con esiti negativi per la Croce Rossa

parola "bilanci" nel motore di ricerca che compare. Cfr. <https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

con conseguenti notifiche di sentenze esecutive di primo o di secondo grado, mentre analoghe azioni giudiziali si riscontrano presso i giudici del lavoro sul territorio nazionale notificati alla sede legale dell'Ente. Poiché l'attività è prestata presso i Comitati territoriali, sono state date disposizioni affinché siano questi ultimi a liquidare i relativi oneri; questa linea potrebbe peraltro accrescere i disavanzi dei Comitati territoriali, già in notevoli difficoltà. In particolare, da circa quattro anni, con aggravamento nell'ultimo anno, l'Amministrazione ha dovuto far fronte a molteplici procedimenti giudiziari dinanzi ai Tribunali del Lavoro, promossi dal personale a tempo determinato e finalizzati al riconoscimento del compenso incentivante la produttività al pari del personale di ruolo [ivi: 5].

Per fermare queste derive giudiziarie pericolose e costose, la dirigenza nazionale iniziò a diminuire il personale dipendente, civile e militare, proprio in quello stesso anno 2011, e di ciò la Corte dei Conti dà debitamente atto, sottolineando la straordinarietà dell'evento in merito al personale dipendente militare: «Nel 2011, per la prima volta da alcuni decenni, l'Amministrazione non ha incrementato il numero del personale militare» [ivi: 6]. In seguito si osserveranno gli esiti di tale politica.

L'altra grave criticità risulta costituita dalle convenzioni, o più precisamente le convenzioni dette "in perdita" per la loro negativa ricaduta economica, un'altra abitudine consolidata alla quale Rocca ed i suoi collaboratori hanno cercato di porre un freno: «Anche nel 2011 è proseguita la nuova politica di gestione delle convenzioni per il trasporto 118 ed il trasporto infermi, mirante a diminuire il numero di convenzioni in perdita ed a stipulare atti convenzionali in equilibrio economico o con saldo attivo» [ivi: 9]. In un passaggio successivo questa benefica "inversione di rotta" viene certificata più dettagliatamente:

Le convenzioni "in perdita", per i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, sono state drasticamente ridotte e interessano solo poche unità territoriali sotto il controllo del servizio vigilanza, grazie al rafforzamento del sistema dei controlli effettuato dal Comitato centrale. Si è già accennato che la causa principale di tale discrasia è connessa al costo più elevato del personale impiegato rispetto a quello utilizzato da strutture privatistiche per analoghi servizi resi, in gran parte appartenente al Corpo Militare CRI. Il 2011 ha visto il consolidamento di un sistema informativo teso all'individuazione di eventuali convenzioni diseconomiche [ivi: 31].

Le «poche unità territoriali» che ancora presentano situazioni critiche sono i Comitati Provinciali di Latina, Roma e Perugia, a causa dei quali la situazione finanziaria complessiva dei rispettivi Comitati Regionali risulta compromessa:

Le regioni che presentano una diminuzione del saldo amministrativo mantengono comunque, secondo quanto indicato nella nota integrativa, una situazione nel complesso positiva, tranne le citate Umbria e Lazio.

In particolare la situazione negativa della regione Lazio è da attribuire principalmente a quelle del Comitato provinciale di Roma e del Comitato provinciale di Latina. Il disavanzo finanziario del Comitato provinciale di Roma, dovuto, secondo quanto indicato nella nota integrativa, alle minori entrate realizzate per i servizi svolti in convenzione e alle spese di gestione della struttura socio sanitaria del CEM si ripercuote, infatti, in modo negativo sulla situazione amministrativa. Anche per il Comitato provinciale di Latina il disavanzo amministrativo è determinato dall'inadeguatezza del corrispettivo previsto dalla convenzione ARES 118 - CRI, aggravato prevalentemente dai ritardi con cui vengono pagati dalle AA.SS.LL. i servizi svolti.

Il saldo amministrativo negativo della Regione Umbria deriva, essenzialmente, da due convenzioni poste in essere dal Comitato provinciale di Perugia che erano in perdita economica sin dai primi mesi del 2011 [ivi: 24].

Questi tre Comitati Provinciali sono dunque i più danneggiati, in Italia, da convenzioni "in perdita" stipulate con enti pubblici nell'ambito del 118, o comunque dei servizi socio-sanitari. Viene tuttavia attestata l'esistenza di un problema ben più rilevante e macroscopico, che coinvolge l'intero Comitato Regionale della

Sicilia. Il Comitato infatti, nel 1999, ha costituito (presumibilmente con il beneplacito del Comitato Centrale) la SISE SpA, ossia una società *in house* deputata alla gestione dei servizi pubblici di assistenza e pronto intervento 118 sul territorio regionale: poiché tale servizio è stato appaltato al Comitato Regionale della CRI, la SISE emetteva regolarmente fattura nei confronti di quest'ultimo, che a sua volta fatturava alla Regione. È stato a questo punto che il meccanismo si è inceppato:

L'immotivato mancato pagamento di somme dovute, per prestazioni rese negli anni 2006-2009, ai sensi delle Convenzioni sottoscritte da parte della Regione Siciliana alla C.R.I. – Comitato Regionale della Sicilia, ha generato un contenzioso per circa 65 milioni di euro. La C.R.I. ha avviato una capillare azione di recupero crediti nei confronti della Regione Siciliana per fatture emesse negli anni 2006-2009 e non onorate – contestate solo nel 2010 – depositando due ricorsi per ingiunzione di pagamento, di importo rispettivamente pari ad € 42.403.217 ed € 22.382.771, entrambi accolti dal Tribunale di Palermo; i giudizi, tuttavia, a motivo dell'opposizione della Regione Siciliana, sono ancora pendenti [ivi: 32].

A fronte dell'inadempienza della Regione Sicilia, il Comitato Centrale della CRI, avendo richiesto un'ispezione della Ragioneria Generale dello Stato, ha riscontrato altresì due gravi negligenze dello stesso Comitato Regionale: «non aver mai controllato le fatture emesse dalla S.I.S.E., essendosi il Comitato limitato a fatturare alla Regione Siciliana le somme indicate nelle fatture emesse dalla Società partecipata» e «non aver notificato all'Assessorato alla Salute, in prossimità dell'esaurirsi del valore pattuito in Convenzione, la relativa comunicazione con l'indicazione dell'interruzione del servizio relativo al 118» [ivi: 33].

Le vicende menzionate permettono di comprendere, in maniera approssimativa ma significativa, l'entità delle problematiche finanziarie in cui si dibatteva la CRI nell'anno che ha preceduto l'avvio della sua riforma, e altresì degli sforzi compiuti dall'allora commissario Rocca e dai suoi collaboratori per avviarne il risanamento, come constatato dalla stessa Corte dei Conti: «Sul piano gestionale, nell'anno in esame, le risultanze emerse confermano una ripresa dell'attività della CRI rispetto al passato. Nel darsi atto del miglioramento che si è riscontrato nella gestione contabile ed amministrativa [...]» [ivi: 36].

Quattro anni dopo, la *Determinazione e relazione* della Corte dei Conti relativa al 2015 ha certificato ben 16 risultanze, delle quali la maggior parte fotografa una realtà ancora ampiamente negativa:

3) proseguono anche nell'anno 2015 gli effetti del contenzioso a carico dell'ente (essenzialmente derivante da assunzioni di personale a tempo indeterminato per effetto di “stabilizzazioni” disposte dal giudice del lavoro, da esborsi per emolumenti retributivi accessori dei pagamenti in favore della Società siciliana servizio emergenze (S.I.S.E.) in assenza di rimborsi da parte della Regione Siciliana), che hanno contribuito a determinare un importante disavanzo finanziario;

[...]

6) permangono fortissime criticità di cassa (nel passato a carattere strutturale), che nel 2014 avevano indotto l'ente a stipulare un contratto di mutuo autorizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze;

7) il disavanzo finanziario consolidato del 2015 (€ -9.434.566,85) trova essenziale collegamento nelle attività delle unità territoriali (€ -7.061.815,66), avendo il Comitato centrale chiuso con un disavanzo pari a € -2.372.751,99 [Corte dei Conti 2016: 5];

Dunque non soltanto in quattro anni «non si è ancora concluso il complesso contenzioso con la Regione siciliana con riferimento ai rapporti con la Società S.I.S.E.» [ivi: 5], ma il 2014, l'anno in cui ha avuto inizio la trasformazione dei Comitati in APS, è stato l'anno più duro dal punto di vista finanziario, come si vedrà

nella seguente Tabella 6.4. Peraltro, questo passaggio cruciale della riforma viene riportato con toni vagamente critici dal documento della magistratura contabile, come se ne venisse deplorato l'esito ultimo, ossia l'inedita autonomia acquisita dai Comitati: «La privatizzazione dei Comitati locali e provinciali ha avuto luogo dal 1° gennaio 2014 e i suddetti Comitati, anziché essere privatizzati in un'unica Associazione privata nazionale, hanno singolarmente acquisito la personalità giuridica di diritto privato, con la creazione di più di 600 Associazioni di promozione sociale (A.p.s.)» [ivi: 10-11]. Inoltre, la Corte certifica il manifestarsi di resistenze a questo processo da parte di diversi enti pubblici deputati ad interagire con le APS a vario titolo:

È da segnalare che, sebbene l'iscrizione ai registri delle A.p.s. dovesse avvenire di diritto, in relazione alla specifica normativa in vigore, le Regioni e gli enti territoriali cui i comitati, costituitisi in A.p.s., hanno presentato domanda di iscrizione, risultano aver adottato differenti orientamenti, talora anche negando l'iscrizione.

Parimenti differenziato anche l'orientamento delle prefetture [ivi: 13].

La *Relazione* non si sofferma sulle motivazioni che hanno determinato tali resistenze da parte di alcune Regioni, Prefetture od altri enti, e neppure indica con precisione di quali si tratti. Certamente esse devono essere state superate nei successivi due anni, ma con ogni probabilità non hanno giovato al processo di riforma.

Più in dettaglio, oltre alla problematica relativa alla SISE, la “nuova” CRI nel 2015 vede i suoi bilanci ancora depauperati dai contenziosi relativi al personale dipendente, articolati in tre ambiti: la stabilizzazione dei precari, «la rivendicazione del compenso incentivante la produttività da parte del medesimo personale» e la restituzione «della cd. Illegittima trattenuta sui fondi del trattamento accessorio relativo agli anni 2005-2010 da parte del personale di ruolo» [ivi: 35]. Dunque, nonostante si dia atto della riuscita diminuzione del numero complessivo dei dipendenti [ivi: 21], questa componente della CRI risulta essere ancora problematica, fonte di controversie giudiziarie e di ulteriori esborsi. La responsabilità di tutto ciò viene ricondotta ai precedenti gruppi dirigenti, verso i quali i toni dei magistrati contabili sono ancora più duri che nel 2011:

Negli anni risalenti è stato assunto un gran numero di lavoratori “precari” per le esigenze delle convenzioni, senza che l'Ente si sia curato né dell'equilibrio finanziario (criterio dell'invarianza finanziaria) delle convenzioni (talune in manifesta perdita), né dei costi del personale (tanto in termini di trattamento economico che di oneri riflessi), né del possibile contenzioso che sarebbe derivato dalle rivendicazioni di tali dipendenti.

L'assunzione di tali dipendenti è risultata, a livello locale, particolarmente difficoltosa, non essendo neppure chiaro se i lavoratori fossero da qualificare pubblici o privati [ivi: 35].

Le vicende del personale dipendente della CRI verranno analizzate più in dettaglio nel successivo paragrafo 6.4., mentre in questa sede la loro menzione concerne unicamente il loro risvolto finanziario, che evidentemente ancora nel 2015 era negativo.

Al contrario, esito positivo risulta aver avuto il contenzioso fra l'ormai ex Comitato Provinciale di Latina e Ares 118, perché «Con sentenza n. 515/2015 la Sez. giur. Lazio della Corte dei conti ha condannato 4 amministratori a risarcire a CRI oltre sei milioni di euro» [ivi: 39]. Del resto, il documento non menziona più le convenzioni “in perdita”, e dunque si deve ritenere che tale pratica sia definitivamente cessata grazie ad un più attento controllo, da parte della CRI (a tutti i livelli), delle condizioni a cui esse venivano proposte: la stessa acquisizione dello *status* privatistico può evidentemente aver giovato, ponendo l'Associazione in gra-

do di rifiutare tali convenzioni con maggiore facilità rispetto al passato, quando era vincolata dalla sua condizione di ente pubblico. Più in generale, il documento della magistratura contabile sembra certificare una gestione finanziaria molto più “sana” da parte dei Comitati a livello locale: «Quanto alla veridicità delle evidenze contabili nel loro complesso, vale la pena sottolineare che, a fronte di una enorme massa debitoria (più di 100 milioni di euro) dei Comitati territoriali, sostanzialmente da attribuire a anticipazioni del Comitato centrale, si registrano accordi di chiusura essenzialmente in pareggio (verbali di riallineamento) con i predetti Comitati» [ivi: 63]. Anche al Comitato Nazionale si dà atto di aver messo ordine nei propri conti, benché non in maniera del tutto soddisfacente:

L'Amministrazione ha proceduto, coerentemente alla propria linea di condotta dell'ultimo quinquennio, alla cancellazione di numerosi residui, definendo e regolarizzando numerose partite sospese. E' stata compiuta un'analisi dei residui, presentando una proposta di riaccertamento al Collegio dei Revisori; in particolare, è stato definito un primo piano di riaccertamento residui 2015, per l'eliminazione di € 10.782.073,19 di residui passivi.

L'Amministrazione si è però limitata a ridefinire solo i residui passivi, per cui permane la forte necessità di una significativa operazione di riaccertamento dei residui attivi [...] [ivi: 64].

Un'ultima criticità di particolare rilievo che la Corte dei Conti riporta è l'esito delle alienazioni di beni immobili, che il Decreto Legislativo 178 del 2012 aveva disciplinato accuratamente, indicandolo come un'importante fonte di gettito. Sfortunatamente i fatti non hanno corrisposto alle attese, a causa della sfavorevole congiuntura del mercato immobiliare:

L'entrata (in conto capitale) del 2015 derivante da dette alienazioni ammonta, al 31 dicembre 2015, a € 529.364,92, a fronte di un'entrata prevista di € 29.500.000,00; i ridotti incassi vanno correlati alla circostanza che la maggior parte delle aste sono andate deserte.

Nell'arco temporale 2014/2015 le procedure di alienazione del patrimonio immobiliare hanno garantito un'entrata complessiva di € 3.056.304,92, a fronte di un'entrata prevista di € 54.030.526,17; in tale quadro, si registra un *trend* in diminuzione (si noti che il valore accertato e riscosso nel 2014 è pari € 2.526.940,00).

L'insufficienza delle entrate conseguenti alla dismissione/alienazione degli immobili (cui secondo l'Amministrazione si è sempre proceduto sulla base di procedura di evidenza pubblica) mette a rischio la copertura del vasto debito pregresso (specificamente, riguardo al credito previdenziale vantato dall'INPS, con riferimento al TFR dei dipendenti, pari a circa 90 milioni di euro), che ai sensi del d.lgs. 178/2012 deve trovare copertura attraverso le alienazioni del patrimonio immobiliare [ivi: 53].

A queste analisi meticolose occorre tuttavia affiancare i più recenti dati finanziari relativi al bilancio dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2016, ossia «il primo bilancio dell'Associazione», come osservato dal Revisore Unico Giuseppe Pisano nella sua Relazione allegata al bilancio¹⁶¹. Pisano ha riscontrato, dal punto di vista formale, «la regolare tenuta ed il tempestivo aggiornamento dei libri sociali e contabili e la conformità alla legge ed allo statuto dei regolamenti adottati dall'Associazione», mentre, a livello sostanziale, «dai controlli effettuati non sono emerse anomalie e/o errori rilevanti»¹⁶². Sulla base di questi controlli, il Revisore Unico ha potuto quindi dichiarare che «le attività e le passività risultano correttamente esposte nel bilancio di esercizio e le valutazioni effettuate dall'organo amministrativo risultano coerenti con l'attività svolta», ed

¹⁶¹ Cfr. <https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

¹⁶² Ibidem.

ha concluso «che il bilancio d’esercizio fornisca una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria», raccomandandone l’approvazione all’assemblea degli associati¹⁶³.

Queste dichiarazioni ufficiali di per sé certificano il consolidamento delle buone pratiche amministrative e contabili avviate dal presidente Rocca in netto contrasto con la passata gestione, come osservato, ma accanto ad esse le cifre esposte si aggiungono a quelle certificate per gli anni precedenti dalla Corte dei Conti. In sintesi, la tendenza complessiva che si può ravvisare nell’andamento delle finanze della CRI, dal 2011 al 2016, si compendia nella seguente Tabella 6.4., e nel complesso è moderatamente positiva:

Tab. 6.4. Entrate e uscite della CRI dal 2011 al 2016 (dati al 31 dicembre)

| Anni | Entrate in € | Uscite in € | Differenze fra entrate e uscite |
|------|--------------|-------------|---------------------------------|
| 2011 | 706.318.762 | 720.304.606 | -13.985.844 |
| 2012 | 636.593.524 | 652.016.265 | -15.422.741 |
| 2013 | 737.118.375 | 787.834.320 | -50.715.945 |
| 2014 | 445.783.768 | 527.145.122 | -81.361.354 |
| 2015 | 389.985.121 | 399.419.688 | -9.434.567 |
| 2016 | 30.790.511 | 30.775.736 | 14.775 |

Fonte: Corte dei Conti 2011¹⁶⁴: 19-20; Corte dei Conti 2012: 20-21; Corte dei Conti 2013: 21-22; Corte dei Conti 2014: 49-50; Corte dei Conti 2015: 58, 60; Bilancio 2016¹⁶⁵.

Come si può osservare, se fino al 2015 le uscite hanno regolarmente superato le entrate, con un’impennata nel 2014, negli ultimi due anni si è avuta dapprima una vistosa diminuzione del disavanzo, ed in seguito un lieve ma non disprezzabile attivo. Considerando la gravità della situazione di partenza, si può concludere che, almeno alla data del 31 dicembre 2016, la “nuova” CRI aveva una situazione finanziaria ancora critica, ma in via di miglioramento, anche grazie agli indubbi sforzi di risanamento portati avanti con tenacia dalla sua *leadership* nazionale, e riconosciuti dalla corte dei Conti. Occorrerà quindi verificare se tale tendenza si invertirà o si consoliderà in questo anno 2017 e nei successivi: al momento, il bilancio di previsione per il 2017 prevede ottimisticamente entrate pari a 69.529.246,60 €, a fronte di spese per 69.481.816,50€, con un avanzo complessivo di 47.430,10 €¹⁶⁶.

6.3.2. La situazione finanziaria dell’Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana

Come osservato in precedenza, i documenti più recenti relativi alla situazione finanziaria dell’Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana (ESACRI) sono la *Determinazione e relazione* n. 99 della Corte dei Conti relativa all’anno 2016 ed il *Bilancio di previsione – Esercizio 2017*. La prima riassume efficacemente la situazione complessiva delle casse dell’ente al 31 dicembre 2016, delineando un quadro di luci ed ombre:

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Per maggiore chiarezza, vengono indicati non gli anni di pubblicazione di questi documenti della Corte dei Conti, ma gli anni a cui sono riferiti. Per gli altri dati si rimanda alla bibliografia.

¹⁶⁵ Cfr. <https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

¹⁶⁶ Ibidem.

L'Amministrazione chiude l'esercizio 2016 con un avanzo finanziario pari a 32,51 milioni di euro rispetto al disavanzo riportato nel 2015 pari a 9,43 milioni di euro. Il miglioramento è essenzialmente ascrivibile alla diminuzione della spesa per il personale.

La situazione amministrativa evidenzia un disavanzo di euro 83.304.069,69, di cui la parte vincolata è pari a euro 44.061.604,00.

L'esercizio 2016 si conclude con un disavanzo economico di 277.071.977 euro rispetto al disavanzo dell'anno precedente pari a 5.566.701 euro [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2017: 51].

A ciò si aggiungono le cifre riportate dal *Bilancio di previsione – Esercizio 2017*, che è di fatto una corposa miscellanea di circa 150 pagine, composta di diversi documenti correlati (senza un indice o sommario), come ad esempio la “Deliberazione del Comitato” dell'Ente stesso in merito al suddetto bilancio, tenutasi il 28 ottobre 2016, ed il “Verbale” della riunione del Collegio dei Revisori dei Conti, avvenuta il giorno precedente.

Dalla “Deliberazione” si legge che per l'anno 2017 «il Ministero dell'Economia e delle Finanze procederà [...] alla determinazione del finanziamento complessivo disponibile [...] per un valore complessivamente pari a € 131.771.467,80 [...]»: la somma, in ottemperanza all'articolo 6 comma 7 del Decreto Legislativo 178 del 2012, dovrà essere ripartita tra la “nuova” CRI, le Regioni e lo stesso Ente Strumentale, al quale si stima che venga conferita una quota di 98.577.127,07 €, di cui 49.288.563,54 € per il primo semestre [ESACRI 2016: 2]. Grazie a questa, e ad altre entrate decisamente inferiori, il Comitato ha preventivato di poter concludere l'anno 2017 in pareggio, con il «parere favorevole all'approvazione del bilancio [...]» da parte del Collegio dei Revisori dei Conti, come risulta dal loro “Verbale” [ivi: 6]. Le cifre sono riassunte nella seguente Tabella 6.5:

Tab. 6.5. Entrate e uscite dell'Ente Strumentale alla CRI in base al bilancio di previsione 2017

| Entrate ed uscite totali ESACRI | Previsione 2017 | Cassa 2017 |
|---------------------------------|------------------|-----------------------|
| Totale entrate | 127.102.745,24 € | 224.589.959,49 € |
| Totale uscite | 127.102.745,24 € | 222.108.767,04 € |
| Differenza | - | 2.481.192,45 € |

Fonte: “Verbale” del Collegio dei Revisori dei Conti [ESACRI 2016: 3-6]

NB. Sia nelle entrate sia nelle uscite sono comprese le partite di giro.

Ciò sembra significare, a grandi linee, che l'Ente Strumentale dovrebbe riuscire a mantenersi in equilibrio nel suo secondo ed ultimo anno di vita, anche se non è riuscito a produrre introiti ulteriori da impiegare nell'abbattimento dei debiti pregressi, il cui ammontare non viene menzionato. Questo aspetto rimane oscuro anche nelle altre parti del *Bilancio di previsione*, per quanto da esse sia possibile ricavare alcuni utili dettagli.

Ad esempio, dalla “Relazione programmatica” si evince come l'Ente, per disguidi burocratici, abbia iniziato ad operare senza un suo Statuto: quest'ultimo è stato infatti approvato dal Ministero della Salute soltanto il 30 giugno 2016, il che ha comportato «rilevanti difficoltà [...], essendo tale testo deputato a definire la cornice dell'azione di ogni organizzazione nonché la disciplina fondante dell'organizzazione stessa [...]» [ivi: 6]. In merito a tale aspetto cruciale dell'azione dell'Ente, nel documento si ritiene necessario ribadire «come l'Ente non abbia alcuna competenza per quanto attiene la vigilanza sull'Associazione della Croce Rossa Italiana né, tanto meno, sui Comitati Locali e Provinciali [...]» [ibidem], che evidentemente era stata

erroneamente attribuita all'Ente stesso quale compito istituzionale, prima che l'emanazione del suddetto Statuto chiarisse inequivocabilmente, una volta per tutte, tali compiti.

Uno di questi, come osservato in precedenza, consiste nella vendita e dismissione dei beni immobili di proprietà della CRI, allo scopo di produrre reddito con cui ripianare i vecchi debiti. Su questo punto la "Relazione programmatica" del *Bilancio di previsione* si connette perfettamente alla precedente *Determinazione e relazione* della corte dei Conti. Quest'ultima infatti riassume con grande chiarezza l'andamento delle dismissioni fin dal loro avvio, tratteggiando una situazione poco confortante:

Nell'arco temporale 2012/2016 i proventi derivanti dalla dismissione immobiliare a seguito di aste pubbliche e di procedure a trattativa privata ammontano a complessivi euro 15.552.840,37, come si evince dalla seguente tabella.

[...]

Nel riferito periodo 2012/2016 sono state aggiudicate n. 11 aste, mentre n. 146 procedimenti hanno dato esito negativo (aste deserte).

L'andamento critico delle vendite degli immobili CRI è essenzialmente da ricollegare alla difficoltà che ha attraversato il mercato immobiliare nel nostro Paese.

Al fine di dare una pertinente valorizzazione al patrimonio immobiliare l'Ente si è anche attivato presso l'Agenzia del demanio, sottoscrivendo altresì una convenzione per intraprendere iniziative volte a commercializzare più incisamente il patrimonio immobiliare CRI [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2017: 32-33].

La "Relazione programmatica" del *Bilancio di previsione* conferma questo *trend* negativo del mercato immobiliare¹⁶⁷: «L'attività di dismissione ha evidenziato che sono state esaminate 119 proposte di alienazioni di immobili, di cui n.8 risultate aggiudicate, mentre n. 111 con esito negativo» [ESACRI 2016: 10]. Si tratta dunque di un ben scarso compenso agli sforzi profusi dall'Ente, che pure vengono certificati da un documento successivo, la "Nota preliminare al bilancio di previsione": «L'Amministrazione sta approfondendo con grande impegno l'attività per la gestione del patrimonio immobiliare nel quadro normativo esposto» [ivi: 8].

Poiché questo è il *core* dell'attività dell'Ente, non stupisce che la suddetta "Nota preliminare" dedichi la maggior parte del paragrafo "Obiettivi strategici di gestione e assistenza" ad una precisazione poco benaugurante, nella prospettiva della prossima cessazione di attività dell'Ente:

Premesso quanto sopra, si segnala le gravi problematicità in termini di cassa, contenzioso, riduzione della anticipazione bancaria, diminuzione delle entrate per effetto del mancato impiego di personale a tempo indeterminato nelle convenzioni, di riduzione dei contributi ministeriali, di stagnazione del mercato e quindi dei mancati introiti derivanti dalle alienazioni, costituiscono impedimenti oggettivi al regolare svolgimento della gestione e alla conclusione del processo di riforma.

La situazione ereditata dalle passate gestioni in termini di debiti pregressi e personale condizionano in modo estremamente gravoso il futuro dell'Ente, pertanto, Governance e Management auspicano specifici interventi normativi emendativi del D.Lgs. 178/2012 che garantiscano un passaggio ordinato dalla gestione in bonis alla gestione liquidatoria di tipo concorsuale.

Per il resto tutta l'attività riferita alle attività oggetto di transito all'associazione dovranno garantire un riaccertamento straordinario di tutti i residui attivi e passivi al fine di determinare con chiarezza quali sono i veri crediti ed i veri debiti da inserire poi nella massa attiva e passiva finale dell'Ente prima del passaggio al Commissario liquidatore la gestione dell'Ente [ivi: 9].

¹⁶⁷ L'andamento delle dismissioni potrebbe tuttavia essersi modificato favorevolmente nel biennio 2016-2017: la Corte dei Conti infatti rileva che dei proventi totali realizzati nel quinquennio 2012-2016, ossia 15.552.840,37 euro, gli introiti realizzati nel solo anno 2016 sono stati la maggior parte, ossia 9.699.819,00 euro [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2017: 31]. Un cambiamento del *trend* può d'altronde essere certificato soltanto con i dati definitivi del 2017.

In base a questa dichiarazione, unita alle dinamiche poco propizie del mercato immobiliare, ed alle cifre indicate nel bilancio preventivo, sembra ragionevole desumere che l'Ente Strumentale completerà la propria attività, il 31 dicembre 2017, in sostanziale equilibrio, ed eventualmente realizzando alcuni introiti dalle alienazioni dei beni immobili della "vecchia" CRI, ma senza averne intaccato in maniera sostanziale i debiti pregressi, il cui ammontare effettivo non sembra ancora nemmeno chiaramente determinato, e che quindi ritorneranno a gravare sulla "nuova" CRI.

6.4. La situazione del personale della CRI: dipendenti e soci

Un altro aspetto essenziale per l'esistenza e l'operatività della CRI è naturalmente costituito dal suo personale, che si articola in *dipendenti* e *soci* ripartiti su oltre 600 Comitati¹⁶⁸. È dunque necessario analizzare in dettaglio la consistenza numerica degli uni e degli altri per poter valutare compiutamente la forza che muove l'Associazione, sia nelle emergenze umanitarie di ogni tipo sia nella sua attività quotidiana.

6.4.1. Il personale dipendente della CRI: un trend in discesa

Come osservato già più volte, la situazione del personale dipendente della CRI è un aspetto molto delicato della vita dell'Associazione: per un verso la presenza di dipendenti è necessaria a garantirne il funzionamento, integrando il pur essenziale apporto del personale volontario. Per un altro verso, uno dei motivi che hanno reso cogente la riforma è stato l'aumento di personale dipendente sproporzionato all'effettivo fabbisogno, con la conseguente urgenza di una sua drastica riduzione. Questo intento è stato costantemente perseguito dalla CRI negli anni, ma si è scontrato con la ferma determinazione (più o meno legittima) di molti dipendenti a vedere tutelato il loro posto di lavoro. Questa contrapposizione ha portato all'avvio di procedimenti giudiziari, come del resto avvenuto già più volte in passato. Su di essi è ancora una volta illuminante la *Determinazione e relazione* della Corte dei Conti per l'anno 2015:

Anche nel 2015, la CRI è stata convenuta in giudizio da alcuni dipendenti, assunti con contratto a tempo determinato, che hanno affermato il diritto alla stabilizzazione del proprio rapporto di lavoro, con inserimento nei ruoli della CRI.

In tale contesto, dando esecuzione a provvedimenti giurisdizionali, la CRI ha avviato [...] procedure di assunzione a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dalle norme in materia di "stabilizzazione" (l. n. 296/2006 e l. n. 244/2007).

Alla data del 31 dicembre 2015 risultano quindi "stabilizzati" e in servizio n. 369 unità.

L'Amministrazione ha già programmato, con o.p. del 31 dicembre 2015, n. 311, la stabilizzazione di ulteriori n. 240 risorse umane nel corso dell'anno 2016 [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 28].

¹⁶⁸ La *Determinazione e relazione* della Corte dei Conti per l'anno 2015 menziona «635 Comitati locali e provinciali» esistenti al 31 dicembre 2015, più naturalmente il Comitato Centrale, ora nazionale, i Comitati Regionali e i Comitati delle due Province Autonome [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 11].

Il documento mostra altresì quale sia la consistenza numerica di tali contenziosi fra la CRI ed i suoi dipendenti. Sommando i ricorsi presentati nel 2015 a quelli già in essere, perché presentati in passato e con giudizio pendente, si ottiene un totale di grande rilevanza, calcolato nella Tabella 6.6.

Tab. 6.6. *Computo dei contenziosi in essere fra CRI e suoi dipendenti al 31 dicembre 2015:*

| Contenziosi | Anno 2015 | Anni precedenti con giudizio pendente | Totali per categoria |
|------------------------|------------|---------------------------------------|----------------------|
| Contenziosi militari | 50 | 324 | 374 |
| Contenziosi generali | 50 | 50 | 100 |
| Contenziosi civili | 244 | 513 | 757 |
| Totali generali | 344 | 887 | 1.231 |

Fonte: Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 34

A ciò occorre aggiungere una precisazione: «la maggior parte degli atti di introduzione dei relativi giudizi sono ricorsi collettivi (per il contenzioso militare a fronte di 50 ricorsi sono interessati 637 dipendenti)» [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 28]. Queste cifre¹⁶⁹, relative alle dimensioni del fenomeno, vanno inoltre considerate unitamente agli esiti già menzionati di molti procedimenti, che hanno visto la CRI soccombere attivando molte stabilizzazioni: l’Ente strumentale¹⁷⁰ precisa infatti che le stabilizzazioni avvenute fra il maggio del 2012 e l’ottobre del 2016 sono state «pari a n. 832 unità» [ESACRI 2016: 11]. Si può dunque comprendere facilmente che questo aspetto della gestione del personale dipendente è una fonte non secondaria di spese:

Il processo di stabilizzazione posto in essere dalla CRI, oltre ad incidere sugli aspetti relativi a situazioni di eccedenza/esubero, ha avuto un forte impatto finanziario sul bilancio dell’ente, con un aumento degli oneri connessi al personale.

Posto che il contributo statale ha subito nel corso degli anni una notevole riduzione, la CRI ha ripetutamente rappresentato l’impossibilità di sostenere autonomamente l’aggravio di spesa legato all’esecuzione di provvedimenti giudiziari connessi a precedenti gestioni inoltrando numerose richieste di attivazione delle procedure di cui all’art. 61 del d.lgs. n. 165/2001 [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 28].

Come osservato, tuttavia, il Decreto Legislativo 178 stabiliva espressamente che il Dipartimento della Funzione Pubblica supportasse la CRI in quest’opera di riduzione e ricollocamento del personale, che evidentemente si prevedeva gravosa. Così è stato, ed anzi il suddetto ricollocamento si è saldato a quello riguardante il personale dipendente delle Province:

Anche al personale CRI è stata data la possibilità di accedere agli strumenti previsti per il personale delle province per la mobilità verso altri enti; presupposto per la mobilità è la permanenza in servizio di detto personale sino al 31 dicembre 2016 (come previsto dal combinato disposto dei cc. 427 e 428 della l. n. 190/2014).

Ai fini dell’accesso alle procedure previste dell’ art. 7, c. 2-bis, del citato d.lgs.178/2012, il Dipartimento della funzione pubblica ha chiesto di inserire nel portale predisposto dal Dipartimento medesimo tutto il personale CRI [...] [ivi: 28-29]

¹⁶⁹ Nella *Determinazione e relazione* relativa al 2016, la Corte dei Conti presenta un quadro meno completo del problema, limitandosi ad indicare che nel suddetto anno i contenziosi sono stati 320, di cui 61 militari, 51 generali e 218 civili [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2017: 25]. Non viene tuttavia menzionata l’eventuale risoluzione di precedenti contenziosi.

¹⁷⁰ In proposito ulteriori dati vengono forniti dalla Corte dei Conti, che certifica la stabilizzazione di 290 dipendenti nell’anno 2016 e la previsione di altre 108 stabilizzazioni nel corso del 2017 [ivi: 21].

Come si vedrà nel successivo capitolo 7, anche questa procedura si è rivelata molto lunga e onerosa, ed ha comportato un impegno notevole sia da parte dei dirigenti nazionali, regionali e locali della CRI, sia da parte dei tecnici dello Stato addetti al suo espletamento. Notevoli sono stati inoltre, inevitabilmente, i “costi umani” sostenuti dai dipendenti ricollocati, mentre altri dipendenti sono stati riassunti con un nuovo contratto collettivo: «in tale contesto è stato individuato nel contratto collettivo A.N.P.A.S. (Associazione nazionale pubbliche assistenze) il riferimento da applicare ai dipendenti dei comitati privatizzati» [ivi: 13]. Queste procedure, forse inevitabilmente, hanno dato luogo a polemiche, critiche e proteste, riportate da taluni organi di stampa fra il 2014 ed il 2015¹⁷¹. Ciò nonostante, la messa in mobilità del personale ha avuto luogo ed è proceduta anno dopo anno, dapprima in maniera più contenuta ed in seguito con maggior incisività, fino ad arrivare ai risultati odierni, esposti nella seguente Tabella 6.7.:

Tab. 6.7. *Personale dipendente della CRI dal 2011 al 2016 (dati al 31 dicembre)*

| Personale | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Personale civile con rapporto a tempo indeterminato (o di ruolo) | 1.271 | 1.207 | 1.241 | 1.433 | 1.390 | 846 |
| Personale civile con rapporto a tempo determinato | 1.444 | 1.664 | 1.597 | 383 | 44 | 12 |
| Corpo Militare in servizio continuativo | 845 | 830 | 816 | 799 | 781 | 772 |
| Corpo Militare in servizio temporaneo | 343 | 329 | 318 | 173 | 156 | / |
| Totale | 3.903 | 4.030 | 3.972 | 2.788 | 2.371 | 1.630 |

Fonte¹⁷²: Corte dei Conti 2011: 4; Corte dei Conti 2012: 5; Corte dei Conti 2013: 6; Corte dei Conti 2014: 17; Corte dei Conti 2015: 21; Corte dei Conti 2016: 17.

A ciò occorre aggiungere che i 772 militari indicati prestano servizio continuativo «nel ruolo ad esaurimento» [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2017: 17]. Inoltre il *Bilancio di previsione* dell’Ente Strumentale, nell’“Allegato tecnico”, precisa che «Il 1° settembre 2016 è stato costituito, così come previsto dall’articolo 5, comma 6 del D.lgs 178/2012, un Contingente di personale militare in servizio attivo formato da 218 unità» [ESACRI 2016: 10], anche se in un’altra sezione, la già menzionata “Nota programmatica”, si indica fra gli obiettivi raggiunti la creazione del contingente di 300 operatori del Corpo Militare Volontario dedicato alle attività ausiliarie delle FF.AA. [ivi: 6]. Ad ogni modo, quale che sia la cifra, questa parte del programma di riduzione del personale dipendente sembra essere stata perfettamente realizzata.

Se dunque si osserva che al 31 dicembre 2008 il numero dei dipendenti della “vecchia” CRI aveva raggiunto un picco di 4.379, come riportato nella “Relazione programmatica” del *Bilancio di previsione* [ivi: 11], e se si pone tale data quale inizio del cambiamento, si può osservare una riduzione complessiva del personale pari a circa il 63% al 31 dicembre 2016, mentre, se si utilizza il numero di dipendenti attestati al 31 dicembre 2011, ultimo anno di vita della “vecchia” CRI, si ottiene una riduzione di circa il 58%. Considerando che si tratta del personale di quello che era un grande ente pubblico, e considerando la mole di ricorsi intentati ed ancora pendenti, si può a mio avviso riconoscere che è stato conseguito un risultato notevole,

¹⁷¹ Cfr. <http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/01/13/news/slitta-di-un-anno-la-privatizzazione-della-cri-mille-dipendenti-rischiano-il-licenziamento-1.195048>; <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/09/croce-rossa-privatizzazione-rimandata-resta-incognita-servizi-cittadini/1309338/> (ultimo accesso: 28/11/2017).

¹⁷² Per maggiore chiarezza, vengono indicati non gli anni di pubblicazione di questi documenti della Corte dei Conti, ma gli anni a cui sono riferiti. Per gli altri dati si rimanda alla bibliografia.

senza con ciò voler pronunciare giudizi di valore sui dipendenti messi in mobilità e ricollocati, né sulle loro istanze e rivendicazioni.

Il *trend* di “alleggerimento” dei ruoli del personale dipendente della “nuova” CRI è dunque confermato e rilevante: è opportuno analizzare consistenza e mansioni del suo contraltare, ossia i soci dell’Associazione.

6.4.2. I soci della CRI: il peso dei volontari

I *soci* sono la componente più importante della CRI, e non soltanto per il loro peso numerico. Occorre infatti considerare il valore pecuniario delle loro quote e, soprattutto, il valore aggiunto del loro contributo sotto forma di prestazioni umanitarie della più svariata natura, in base alle esigenze dell’Associazione.

Come già osservato, ai sensi dello Statuto ne esistono quattro categorie: a) soci volontari, b) soci sostenitori, c) soci benemeriti e d) soci onorari.

Fra di esse «Il volontariato costituisce l’elemento essenziale nell’ambito dell’attività della CRI [...]» [Corte dei Conti 2016: 40]: perfino un documento come la *Relazione* della Corte dei Conti per l’esercizio finanziario della CRI nel 2015 non può ignorare la rilevanza del volontariato nell’esistenza e nell’azione della CRI, anche se naturalmente non ne considera gli aspetti ideali ma la funzionalità e la consistenza numerica: ciò permette di avere qualche idea più precisa che integri le cifre reperibili sul sito della stessa CRI, trattandosi di cifre aggregate e non distinte per categoria. Esistono infatti sei (6) “sotto-categorie” di soci volontari¹⁷³ [ivi: 19]:

1. Corpo Militare Volontario
2. Corpo delle Infermiere Volontarie
3. Volontari del Soccorso
4. Comitato Nazionale Femminile
5. Giovani
6. Donatori del Sangue

Ognuna di queste componenti può vantare origini più o meno antiche, come osservato nel capitolo 5: il “Corpo Militare Volontario” è forse la più antica, avendo le sue radici nella III Guerra d’Indipendenza, mentre i Corpi più recenti sono i “Giovani” (ex Pionieri) e i “Donatori del Sangue”, creati da Umberto Zanotti-Bianco nel 1947: questi ultimi, peraltro, non sono più formalmente equiparati ai volontari, bensì ai soci sostenitori, ai sensi dello Statuto (articolo 11, comma 5), con importanti ricadute anche sul loro “peso” nella democrazia interna all’Associazione, come osservato al paragrafo 6.2.

In questo contesto, una maggiore chiarificazione della pagina “Soci” del sito della CRI avrebbe permesso forse di avere un’idea più precisa della consistenza numerica di tali componenti, perché la pagina riporta soltanto la «Distribuzione dei volontari sul territorio nazionale», ossia una mappa geografica ed una tabella, pe-

raltro molto precise ed aggiornate, che tuttavia riportano soltanto dati aggregati. La tabella viene qui riprodotta come Tabella 6.8.:

Tab. 6.8. Volontari della CRI (dati al 4 settembre 2017)

| Regione | Volontari |
|---|----------------|
| ABRUZZO | 5.179 |
| BASILICATA | 2.095 |
| CALABRIA | 4.165 |
| CAMPANIA | 7.072 |
| EMILIA ROMAGNA | 14.769 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 2.815 |
| LAZIO | 12.576 |
| LIGURIA | 7.328 |
| LOMBARDIA | 23.392 |
| MARCHE | 6.776 |
| MOLISE | 645 |
| PIEMONTE | 22.350 |
| PUGLIA | 5.989 |
| SARDEGNA | 1.463 |
| SICILIA | 6.796 |
| TOSCANA | 11.233 |
| UMBRIA | 2.838 |
| VALLE D'AOSTA | 290 |
| VENETO | 8.119 |
| BOLZANO | 676 |
| TRENTO | 2.465 |
| Totale Volontari CRI al 31/12/2017 | 149.031 |

Fonte: <https://www.cri.it/soci> (ultimo accesso: 24/02/2018)

Sulla base di quanto osservato, si deve ritenere che queste cifre siano comprensive di tutte e cinque (5) le categorie sopra indicate come appartenenti alla “sotto-categoria” dei volontari: a) Corpo Militare, b) Infermiere Volontarie, c) Comitato Nazionale Femminile, d) Giovani e e) Volontari del Soccorso. La pagina dunque non fornisce cifre sulla loro specifica consistenza numerica, salvo rilevare che il 35% di questi 149.031 volontari è al di sotto dei 36 anni: ciò tuttavia non è di particolare aiuto, perché la sotto-categoria dei giovani comprende le persone fra i 14 ed i 31 anni, ai sensi dello Statuto (articolo 13, comma 1).

Altre pagine del sito, ed ancora la *Relazione* della Corte dei Conti per l’esercizio finanziario della CRI nel 2015 possono fornire cifre su alcune categorie:

- Per quanto riguarda il Corpo Militare, la *Relazione* menziona «circa 17.000» militari iscritti nei ruoli, presumibilmente al 31 dicembre 2015 [Corte dei Conti 2016: 46]; questi salgono a **19.314**, cifra menzionata alla pagina “Chi siamo” del Corpo sul sito della CRI¹⁷⁴, anche se non è indicata la data esatta di tale rilevazione;
- Per quanto riguarda le Infermiere Volontarie, la *Relazione* menziona «**16.050** II.VV.» impiegate in missione nell’anno 2015 [ivi: 45]; la pagina “Chi siamo” del Corpo sul sito della CRI menziona invece 10.124 iscritte totali, ma la cifra risale al 2008¹⁷⁵;

¹⁷³ Da ora, per comodità, si userà soltanto la parola “volontari”.

¹⁷⁴ Cfr. <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1986> (ultimo accesso: 01/12/2017).

¹⁷⁵ Cfr. <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2293> (ultimo accesso: 01/12/2017).

- Per quanto riguarda infine il Comitato Nazionale Femminile, la corrispondente pagina “Chi siamo” sul sito della CRI riporta che esso «Opera con 555 Sezioni e **27.690** volontarie attive»¹⁷⁶, senza tuttavia indicare la data esatta di tale rilevazione.

Nonostante queste lacune, la componente volontaristica (nelle sue articolazioni) è con ogni evidenza eccezionalmente sviluppata: i **149.031** volontari complessivi peraltro superano di gran lunga i 100.000 volontari delle Misericordie ed i 90.000 di ANPAS. Sfortunatamente non è possibile compiere un raffronto analogo fra i soci nella loro totalità, perché la CRI non ha pubblicato cifre in proposito, a fronte dei 670.000 delle Misericordie e degli oltre 300.000 di ANPAS. Ciò nondimeno si può ipotizzare che il loro numero regga a sua volta il confronto con questi ultimi, il che dà l’idea della forza che le tre organizzazioni assumono nel panorama del welfare italiano, tanto più da quando sembrano “navigare di conserva”.

I *volontari* sono dunque la spina dorsale dell’Associazione, che ne garantisce la piena attività in tutti i campi di intervento umanitario previsti dal suo Statuto, dalla legislazione italiana e dalle direttive del Movimento. Occorre allora approfondire la natura esatta di tali attività.

6.5. La strategia 2020: le attività istituzionali della CRI

Le attività istituzionali della CRI, al pari di quelle di tutte le altre Società Nazionali di Croce Rossa, sono basate sulla cosiddetta “Strategia 2020”, una sorta di piano d’azione globale elaborato dalla FICR, che «sintetizza le politiche e le strategie precedenti, presentando concetti chiave aggiornati che orientino le Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa nella definizione della loro missione e nella formulazione di piani strategici, per rispondere ai bisogni ed affrontare le specifiche vulnerabilità che le riguardano»¹⁷⁷.

Questa “Strategia” è stata elaborata nel 2010, «si basa sui risultati ottenuti dalla strategia 2010 e si fonda sugli Statuti della federazione Internazionale e le politiche stabilite dalla sua Assemblea Generale». Naturalmente, in virtù della struttura della FICR, basata sulla democrazia interna e sull’eguale rappresentatività delle singole Società Nazionali, essa «È stata elaborata a seguito di un ampio processo di consultazione interno al Movimento e con i nostri partner esterni», ed inoltre nella sua interpretazione ed applicazione sono consentiti alle singole Società Nazionali alcuni margini di autonomia.

Nello specifico, ciò ha portato la CRI ad elaborare nel 2011 una sua specifica strategia, compendiata in un documento ufficiale intitolato *Obiettivi strategici 2020*, che è stato poi aggiornato il 23 settembre 2016, come risulta dalla dicitura posta nell’intestazione di ogni pagina¹⁷⁸. Nel presente paragrafo si prenderanno dunque in considerazione dapprima la suddetta “Strategia”, e successivamente gli *Obiettivi strategici 2020*.

¹⁷⁶ Cfr. <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/294> (ultimo accesso: 01/12/2017).

¹⁷⁷ <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁷⁸ <https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

6.5.1. La “Strategia 2020” della FICR

Un primo significativo passaggio del documento ufficiale *Strategia 2020. Salvare vite cambiare mentalità*, come compendia la “Strategia 2020”, riguarda la questione delicata dei partner con i quali svolgere attività umanitaria. In proposito il documento esprime la volontà di ricerca di un difficile equilibrio, affermando che «Come membri del movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, e guidati dai suoi Statuti, cooperiamo con i poteri pubblici, e con altre organizzazioni, in conformità con i Principi Fondamentali, senza compromettere i nostri emblemi né l’indipendenza, l’imparzialità e la neutralità che essi rappresentano»¹⁷⁹.

L’intento è dunque di realizzare una sinergia sia con gli Stati, sia con le ONG che operano sui loro territori, a livello nazionale ed internazionale: è un intento lodevole, ma difficile da perseguire in entrambe le direzioni, perché per un verso gli Stati possono puntare ad esercitare un controllo sulle singole Società Nazionali, come osservato nel capitolo 4 in alcuni casi storici e, nel capitolo 5, nello stesso caso italiano, mentre per un altro verso esistono ONG che non condividono la scelta di neutralità assoluta della Croce Rossa, e quindi agiscono in maniera radicalmente diversa, prendendo posizione anche in maniera conflittuale e denunciando le violazioni dei diritti umani da parte degli Stati o, in generale, di chi detiene il potere in un determinato contesto. Tale è il caso di Amnesty International, di Emergency e, soprattutto, di Medici Senza Frontiere (MSF). In quest’ultimo caso si potrebbe anzi presupporre che instaurare rapporti di collaborazione sia particolarmente difficile, dato che MSF è nata nel 1971 per iniziativa di alcuni medici della Croce Rossa in polemica con la politica tenuta dal CICR durante la guerra di secessione del Biafra¹⁸⁰. Come osserva la giornalista Linda Polman, ciò che rese intollerabile per costoro continuare a far parte della Croce Rossa fu il silenzio assoluto a cui erano tenti durante il conflitto in nome del principio di neutralità, che Bernard Kouchner, uno dei fondatori di MSF, equiparò in seguito ad una forma di complicità *de facto* nello sterminio della popolazione civile [Polman 2008: 109-110]. Posto che tali sono le basi di partenza, si ritiene di poter asserire che la collaborazione fra il Movimento Internazionale della Croce Rossa e MSF sia fisiologicamente difficile, poiché tale difficoltà è radicata in una diversa concezione della *mission* umanitaria. D’altro canto non è da escludere che si possano realizzare collaborazioni fra il Movimento ed ONG dedite all’*advocacy* e portatrici di un approccio più “conflittuale”, soprattutto se si tratta di collaborazioni *focused* su obiettivi molto circostanziati. Un esempio celebre è la collaborazione concretizzatasi con successo nel 1998 fra il Comitato Internazionale della Croce Rossa, *Amnesty International*, *Human Rights Watch* ed altre ONG per sensibilizzare le Nazioni Unite sull’emergenza umanitaria dei “bambini-soldato” [Bartholini 2000: 301-302].

In una siffatta cornice internazionale, in cui coesistono margini per possibili sinergie e di differenze radicali, di Stati estremamente collaborativi e di altri più attenti ai propri specifici interessi, la FICR ha dunque lanciato la “Strategia 2020”, che in compendio consiste in tre obiettivi strategici:

¹⁷⁹ <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁸⁰ <http://www.medicisenzafrontiere.it/chi-siamo/storia/fondazione> (ultimo accesso: 04/08/2016).

1. Salvare vite, proteggere i mezzi di sostentamento, facilitare il recupero a seguito di disastri e crisi;
2. Promuovere uno stile di vita sano e sicuro;
3. Promuovere l'inclusione sociale e una cultura della non violenza e della pace.

Più in dettaglio tali obiettivi vengono descritti nei seguenti termini:

Il primo obiettivo strategico riconosce il nostro ruolo ben noto e rinnova il nostro impegno a essere il principale attore dell'azione umanitaria a livello mondiale. Il secondo e il terzo obiettivo si fondano sui nostri punti di forza nella prestazione di servizi e si propongono di fare di più per promuovere lo sviluppo, cercando di prevenire e di ridurre le cause profonde della vulnerabilità.

Tutto il nostro lavoro si ispira agli ideali umanitari contenuti nei nostri valori e Principi Fondamentali e, al contempo, cerca di promuovere lo sviluppo. Per noi sviluppo significa la possibilità per ciascuno di raggiungere il massimo delle proprie potenzialità, di vivere con dignità una vita produttiva e creativa, sulla base delle proprie necessità e scelte, pur adempiendo ai propri obblighi e realizzando i propri diritti¹⁸¹.

Questa definizione di «sviluppo» a mio avviso riecheggia fortemente il concetto di *social investment* lanciato nel 2002 da Esping-Andersen e dal suo *team* in *Why we need a new welfare state*, e successivamente affermatosi nell'ultimo decennio, come osservato nel capitolo 2: una politica sociale attiva, finalizzata a permettere alla persona di raggiungere e realizzare le proprie potenzialità nell'arco della sua intera esistenza senza discriminazioni, in particolare di genere. Sulla base di quanto dichiarato in questo documento ufficiale, sembrerebbe che il Movimento Internazionale di Croce Rossa intenda contribuire a questa politica a livello globale, almeno per quanto compete alla sua azione umanitaria, nella quale peraltro l'attività propriamente sanitaria e di *advocacy* sembrano sempre più fortemente affiancate dall'attività di assistenza sociale. Se infatti l'obiettivo strategico n. 1 si esplica essenzialmente, appunto, nell'*advocacy* e nell'assistenza sanitaria, gli altri due lasciano ampio spazio all'assistenza sociale, intesa non solo in senso tradizionale.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico n. 2, ad esempio, è certamente vero che la FICR si propone di «estendere accesso ai servizi di sanità pubblica, anche durante le situazioni di emergenza, delle comunità dove questi servizi sono insufficienti» e di promuovere «la sicurezza alimentare e la nutrizione a lungo termine rafforzando i mezzi di sostentamento e garantendo maggiore disponibilità e maggiore diversificazione di alimenti [...]»¹⁸², ossia forme di assistenza umanitaria in linea con la sua tradizione, ma d'altro canto si teorizza che «Un buono stato di salute, dato da un benessere psico-fisico, mentale e *sociale*, ci permette di godere appieno dei nostri diritti umani», ed inoltre si rivendica che

Incoraggiamo l'adozione di misure sociali, comportamentali e ambientali che determinino un buono stato di salute. Tale azione comprende anche una certa influenza sulle politiche pubbliche e sulla mobilitazione sociale, per agire specificatamente sui fattori locali che hanno la più alta probabilità di ridurre gli episodi evitabili di morte, malattia, lesioni e disabilità. [...] Questo significa anche dover rompere il circolo vizioso di disinteresse e privazione, che si trasmette da una generazione all'altra e che impedisce a molte persone di beneficiare delle opportunità di migliorare le loro condizioni di salute e di raggiungere il loro pieno potenziale umano¹⁸³.

¹⁸¹ <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁸² In proposito occorre rilevare che non soltanto la FICR, ma anche il CICR sembra occuparsi di cooperazione internazionale finalizzata allo sviluppo economico di popolazioni danneggiate non solo da conflitti, ma anche da «crisi»: esiste infatti una Unità per la Sicurezza Economica (EcoSec), specializzata nel fornire supporto tecnico, agronomico, medico-veterinario e di altro genere alle popolazioni. Cfr. <https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁸³ <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

Anche queste linee d'azione si armonizzano con quelle dell'investimento sociale, ed in particolare riecheggiano i già menzionati lavori di Esping-Andersen dedicati alla necessità di sostenere la conciliazione fra famiglia e lavoro delle madri lavoratrici, in quanto il loro reddito, insieme all'istruzione garantita ai figli, è la garanzia più sicura per allontanare una famiglia non benestante dal rischio povertà, che è più forte in una famiglia monoreddito e che si ripercuote nelle generazioni successive, appunto come un circolo vizioso [Esping-Andersen 2005: 189-190].

Lo stesso obiettivo strategico n. 3, la promozione dell'inclusione sociale ed una cultura della nonviolenza e della pace, non si traduce solo in una diffusione del Diritto Internazionale Umanitario, ma anche in una vera e propria azione di assistenza sociale all'avanguardia:

Forniamo protezione laddove necessaria e portiamo a termine interventi psicosociali che influenzano gli atteggiamenti nei confronti della violenza in alcuni contesti. La nostra attenzione è particolarmente rivolta ai centri urbani. I nostri sforzi comprendono le capacità di identificare le politiche e le pratiche pubbliche che portano all'esclusione e all'alienazione e le abilità di comunicazione e di sensibilizzazione che possano farvi fronte attraverso il dialogo e la diplomazia.

[...]

Aiutiamo a sviluppare e mantenere l'autonomia e il benessere di coloro che sono resi vulnerabili a causa dei loro svantaggi. Questo comprende un aiuto pratico nel soddisfare i bisogni essenziali e un supporto psicologico, così come protezione e assistenza per chi è stato vittima di abuso e sfruttamento. Gli anziani rappresentano una categoria sociale alla quale prestiamo particolare attenzione.

Stimoliamo lo sviluppo dei mezzi di sostentamento e un buon comportamento civico, che permettano ai gruppi svantaggiati di funzionare meglio all'interno della società¹⁸⁴.

Più concretamente, per raggiungere questi obiettivi strategici la FICR indica nel documento tre «azioni facilitatrici»:

1. Costruire forti Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa;
2. Avvalerci della diplomazia umanitaria per prevenire e ridurre la vulnerabilità in un mondo globalizzato;
3. Essere una Federazione Internazionale che funziona efficacemente¹⁸⁵.

In merito alla prima di queste «azioni facilitatrici» è importante considerare anzitutto il preambolo del paragrafo che la descrive:

Perché una Società Nazionale di Croce Rossa o Mezzaluna Rossa sia riconosciuta come tale e possa mantenerne lo status, devono essere rispettate le condizioni contenute negli Statuti del Movimento. La Società Nazionale deve aderire a quegli Statuti e mantenere il proprio Statuto aggiornato. Deve essere l'unica Società Nazionale costituita ed estendere le sue attività in tutto il territorio di uno Stato indipendente in cui sia in vigore la Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna, firmata a Ginevra nel 1949. Deve essere debitamente riconosciuta dal suo Governo sulla base delle Convenzioni di Ginevra e, nella legislazione nazionale, come società di soccorso volontario autonoma, ausiliaria alle pubbliche autorità nel campo umanitario. Deve rispettare ed essere guidata dai Principi Fondamentali e dal Diritto Internaziona-

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Cfr. ibidem.

le Umanitario. I membri volontari ed i lavoratori, che sono reclutati senza discriminazione alcuna, svolgeranno le attività, utilizzando il nome e l'emblema autorizzati¹⁸⁶.

Come si può osservare, la riforma della CRI, ed in particolare il Decreto Legislativo 178 del 2012, ha soddisfatto pienamente queste attese, almeno sul piano giuridico e formale. Altrettanto può dirsi per l'attuale Statuto, ad esempio considerando che uno degli aspetti salienti dell'azione facilitatrice n. 1 è l'attenzione verso i giovani. Si afferma infatti che «Prestare una particolare attenzione ai giovani è un investimento fondamentale, non solo per il presente ma anche per il futuro»¹⁸⁷, il che costituisce un'ulteriore "sintonia" con il *social investment*, anche a livello terminologico, ed ha un'obiettivo corrispondenza nel "peso" che lo Statuto della CRI attribuisce ai Giovani, intesi come sotto-categoria dei suoi volontari. Anche in merito a questi ultimi la CRI sembra essersi dimostrata attenta esecutrice delle raccomandazioni del Movimento, perché un'altra raccomandazione è che «Il servizio volontario è la vera essenza della costruzione di una comunità. Il volontariato è un promotore della fiducia e della reciprocità. Incoraggia le persone a essere cittadini responsabili e fornisce loro un ambiente in cui poter imparare i doveri di una partecipazione democratica», e si è osservato come i volontari siano adeguatamente tutelati in seno alla compagine complessiva dei soci della CRI.

Per quanto riguarda invece l'azione facilitatrice n. 2, è particolarmente importante considerare le raccomandazioni della FICR relativamente al delicato rapporto fra Società Nazionali ed istituzioni pubbliche dei singoli Paesi. In sintesi, ad esse si deve garantire leale collaborazione, perché «I Governi hanno la responsabilità primaria di affrontare le vulnerabilità che esistono nei loro Paesi e il principale compito ausiliario delle Società Nazionali è di fornire loro il supporto necessario per rispettare tale impegno»¹⁸⁸. D'altro canto si richiede un forte rispetto dei principi fondamentali, e dunque le Società Nazionali in casi estremi sono autorizzate a disubbidire:

Nel loro ruolo ausiliario [le Società Nazionali] hanno anche l'obbligo di considerare seriamente qualsiasi tipo di richiesta presentata dalle loro pubbliche autorità per lo svolgimento di attività umanitarie all'interno del loro mandato. Gli Stati devono astenersi dal richiedere alle Società Nazionali di agire in violazione dei Principi Fondamentali o degli Statuti del Movimento della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa o contro le sue missioni. Le Società Nazionali hanno il compito di rifiutare richieste di questo tipo e i poteri pubblici devono rispettare le decisioni delle Società Nazionali. Lo Stato inoltre, non deve interferire col funzionamento della Società Nazionale, la scelta delle sue attività, la nomina dei suoi leader e le modifiche ai suoi testi legali¹⁸⁹.

Come si vede, viene qui tracciata una linea di demarcazione molto netta fra il lecito e l'illecito nei rapporti fra gli Stati e le singole Società Nazionali, che suona come una risposta indiretta al differente approccio rivendicato, ad esempio, da MSF.

In proposito peraltro è significativo che una collaborazione con ONG come quest'ultima non venga pregiudizialmente esclusa, ma anzi raccomandata da queste linee-guida della FICR, naturalmente entro limiti precisi, sia per quanto attiene la suddetta attività facilitatrice n. 2 («Cerchiamo di lavorare con un forte grado

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

di complementarità e di coordinamento con tutti coloro che accettano standard comuni di buone pratiche»¹⁹⁰), sia per quanto concerne l'azione facilitatrice n. 3: in nome dell'efficacia dell'azione umanitaria, «Diamo il benvenuto alla cooperazione con partner esterni, purché non vadano contro i nostri Principi Fondamentali»¹⁹¹.

In sintesi, questo è il contenuto della “Strategia 2020” così come è stato elaborato dalla FICR a livello internazionale: occorre dunque appurare come la CRI lo abbia adeguato alla realtà italiana.

6.5.2. *Gli Obiettivi strategici 2020 della CRI*

Come anticipato, gli *Obiettivi strategici 2020* sono un documento ufficiale basato sulla “Strategia 2020” della FICR, ma rivisto nel 2011 e aggiornato il 23 settembre 2016¹⁹². Se questo documento fornisce un'esposizione teorica di come la CRI ha interpretato la “Strategia 2020” adeguandola al suo contesto nazionale, la già menzionata *Determinazione e relazione* della Corte dei Conti per il 2015 ne dà un riscontro pratico, indicando in cifre le realizzazioni concrete della CRI in ogni ambito di azione umanitaria.

In proposito, occorre infatti premettere che i tre obiettivi strategici indicati dalla FICR sono stati per così dire “raddoppiati”, ossia tradotti in sei obiettivi che hanno una più netta demarcazione tipologica:

- I. Tutela e protezione della salute e della vita;
- II. Supporto ed inclusione sociale;
- III. Preparazione della comunità e risposta ad emergenze e disastri;
- IV. Diffusione del Diritto Internazionale Umanitario (DIU), dei Principi Fondamentali, dei Valori Umanitari e della Cooperazione Internazionale;
- V. Gioventù;
- VI. Sviluppo, comunicazione e promozione del volontariato¹⁹³.

Come si può osservare, questi sei obiettivi strategici riprendono certamente i loro omologhi internazionali, ma li traducono in maniera tale che le attività umanitarie sono più chiaramente distinte: l'assistenza sanitaria è distinta dall'assistenza sociale, quest'ultima dalla cooperazione, l'educazione dei giovani a uno stile di vita sano dalla formazione giuridica sul DIU e così via.

In dettaglio, il I obiettivo riprende con ogni evidenza l'attività più tradizionale della CRI, ossia l'assistenza sanitaria, benché non più limitata al tempo di guerra, e naturalmente integrata dall'attenzione verso l'aspetto sociale delle patologie: «La C.R.I. pianifica ed implementa attività e progetti di tutela e promozione della salute nonché di assistenza sanitaria, volti alla prevenzione ed alla riduzione della vulnerabili-

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Cfr. <https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁹³ Cfr. ibidem.

tà individuale e della comunità, incoraggiando l'adozione di misure sociali e comportamentali che determinino un buono stato di salute»¹⁹⁴. In questo ambito le *performances* della CRI sembrano essere state notevoli:

Sono stati risolti n. 363 corsi di primo soccorso alla popolazione, n. 1362 corsi salvavita tra sanitari e “laici”, n. 425 corsi di trasporto sanitario e soccorso in ambulanza per soccorritori, n. 214 presenze di truccatori e simulatori ad eventi, n. 249.504 persone assistite, n. 523486 ore annue di servizio in ambulanza, n. 1283 lezioni informative di manovre salvavita, n. 805 corsi di formazione manovre salvavita [Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti 2016: 40-41].

A ciò occorre aggiungere, peraltro, che la CRI ha saputo trarre concretamente vantaggio sia dal suo nuovo *status* di OdV, sia dalla riforma del Terzo Settore, per migliorare la sua attività di assistenza sanitaria: la CRI ha infatti aderito al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, emanato in data 16 novembre 2017 per disciplinare

i criteri e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi previsti dall'articolo 76, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in favore di organizzazioni di volontariato per l'acquisto da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali utilizzati direttamente ed esclusivamente per le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lettere a), b), c), d), y), del decreto legislativo n. 117 del 2017, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché, per le sole fondazioni, per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche [articolo 1, comma 1]¹⁹⁵.

In proposito si può asserire che il Comitato Nazionale abbia cercato di realizzare, nel caso specifico, il difficile bilanciamento fra l'inedita autonomia dei Comitati e l'esigenza di mantenimento di una gerarchia, di cui si è fatta menzione in precedenza. Infatti ha notificato sul suo sito, il 19 gennaio 2018, i termini di scadenza del bando ministeriale, evitando di imporre ai Comitati la partecipazione, ma al tempo stesso rammentando che «Il provvedimento è rivolto alle organizzazioni di volontariato e quindi anche ai Comitati territoriali della Croce Rossa Italiana», e che inoltre

Poiché le linee guida emanate dal Ministero specificano che le domande per poter beneficiare del contributo devono necessariamente essere inviate alla rete associativa nazionale di appartenenza, i Comitati territoriali CRI che vorranno aderire all'iniziativa dovranno trasmettere ogni documentazione entro la data limite al Comitato Nazionale della Croce Rossa Italiana che, a sua volta, provvederà all'invio di una domanda unica al Ministero del Lavoro¹⁹⁶.

In merito all'obiettivo II, viene riproposta quella concezione di “sviluppo dell'individuo” che, come si è osservato, presenta forti consonanze con il concetto di *social investment*: «La C.R.I. realizza un intervento volto a promuovere lo sviluppo dell'individuo, inteso come la possibilità per ciascuno di raggiungere il massimo delle proprie potenzialità, di vivere con dignità una vita produttiva e creativa, sulla base delle proprie

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ <http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2017/DM-contributo-acquisto-ambulanze-beni-strumentali-16112017.pdf> (ultimo accesso: 24/02/2018).

¹⁹⁶ <https://www.cri.it/19-01-2018-opportunita-per-i-comitati-cri-contributi-dello-stato-per-l-acquisto-di-ambulanze-autoveicoli-sanitari-e-beni-strumentali> (ultimo accesso: 24/02/2018).

necessità e scelte, adempiendo ai propri obblighi e realizzando i propri diritti»¹⁹⁷. Più in dettaglio, questo obiettivo si concretizza in otto «attività quadro», fra cui: «le attività di supporto sociale volte a favorire l'accesso della persona alle risorse della comunità (ivi compreso il soddisfacimento dei bisogni primari) e le politiche di supporto alla comunità (anche mediante sportelli di ascolto-aiuto per analisi dei bisogni risposte alle necessità del territorio)», «le attività rivolte alle persone senza dimora «le attività volte a favorire l'inclusione sociale di persone marginalizzate» e «le attività volte a favorire un invecchiamento attivo della popolazione»¹⁹⁸.

Come si vede, si tratta di una massiccia azione di assistenza sociale che integra profondamente quella delle istituzioni pubbliche, in Italia tradizionalmente debole e poco sviluppata, soprattutto dopo il depotenziamento della legge 383 del 2000, come osservato nel capitolo 5. Peraltro, non è inopportuno osservare che il «soddisfacimento dei bisogni primari», un'esigenza tornata drammaticamente in auge dopo la grande crisi del 2008, non è solo la parte più «tradizionale» dell'assistenza sociale, ma costituisce altresì la tipica funzione *buffer* del *social investment*, che secondo lo stesso Anton Hemerijck non deve mai essere trascurata in quanto essenziale complemento delle politiche attive, come osservato nel capitolo 2.

Anche in questo ambito i numeri dell'impegno della CRI sono stati cospicui: «Sono state trattate n. 3.396.786 richieste d'aiuto, n. 578.317 le persone aiutate (prevalentemente con riferimento agli aiuti materiali, al segretariato sociale e all'assistenza sociale). Nel corso del 2015 è stato istituito un Gruppo nazionale di lavoro per le iniziative rivolte alle persone senza dimora [...]» [ivi: 41]. Non si è invece trovata traccia di un coinvolgimento della CRI in vere e proprie politiche sociali attive, di avviamento al lavoro e di riqualificazione, o almeno non per i cittadini italiani: risulta infatti che in alcune realtà speciali siano invece previsti per i migranti «corsi di lingua italiana, formazione professionale e successivo accompagnamento per un inserimento effettivo nel mondo del lavoro»¹⁹⁹. Si tratta dunque, almeno al momento, di iniziative locali e finalizzate all'integrazione dei migranti nel tessuto sociale italiano, ma in base ai brani riportati dal presente documento e dal precedente, sembrano sussistere le premesse formali affinché sia legittimo e possibile, in un futuro, un più massiccio e sistematico impegno della CRI nelle politiche attive, per le quali non sembra priva di competenze. In proposito, tuttavia, due recentissime iniziative varate dall'Associazione possono forse essere interpretate come un primo e provvisorio avvio di un nuovo cammino verso il *social investment*. Anzitutto, è opportuno menzionare il protocollo d'intesa sottoscritto congiuntamente il 9 gennaio 2018 dalla CRI e dal MIUR allo scopo di favorire l'ingresso dei giovani studenti degli istituti superiori italiani nel mondo del lavoro, mettendo a loro disposizione le peculiari competenze che l'Associazione può dispensare:

Per favorire l'acquisizione, da parte delle studentesse e degli studenti, di capacità tecnico-professionali, relazionali e manageriali, verrà attuato un Piano di Offerta Formativa per l'orientamento dei giovani, inserito negli ambiti di azione e aree di intervento della Croce Rossa Italiana. I progetti formativi, attivati grazie alla collaborazione tra i Comitati territoriali CRI e le istituzioni scolastiche, riguarderanno temi come la promozione della donazione del sangue, la corretta alimentazione, la sicurezza stradale, l'educazione sessuale e la prevenzione delle malattie sessualmente trasmesse. Grande attenzione anche per la risposta alle emergenze, il supporto psicologico, il lavoro per l'inclusione sociale e l'invecchiamento attivo, le attività di fundraising e comunicazione.

¹⁹⁷ <https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁹⁸ Ibidem. Cfr. anche <https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21076> (ultimo accesso: 03/12/2017).

¹⁹⁹ <https://www.cri.it/21-04-2017-inclusione-sociale-valastro-centro-fenoglio-settimo-torinese> (ultimo accesso: 03/12/2017).

La CRI metterà a disposizione la propria struttura associativa, composta da risorse, competenze ed esperienze. Un comitato paritetico, coordinato dal MIUR inoltre, monitorerà l'esecuzione dei progetti, raccogliendo analisi, pareri e valutazioni sull'impatto delle diverse iniziative²⁰⁰.

La seconda iniziativa è invece un progetto nazionale di carattere socio-assistenziale, che è certamente finalizzato a combattere indifferentemente vecchie e nuove forme di povertà, ma che tuttavia ha un carattere di novità assoluta nell'essere il «primo progetto CRI finanziato dal nuovo fondo per il terzo settore». Esso trae quindi vantaggio sia dal nuovo *status* acquisito dall'Associazione, come la già menzionata partecipazione ai benefici previsti dal decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per le OdV, sia più in generale dalla riforma del Terzo Settore. Tale progetto si intitola "CRI per le persone", e sembra essere caratterizzato, almeno in linea teorica (a livello pratico soltanto i risultati potranno darne adeguata conferma), da un'impostazione profondamente sinergica fra la stessa CRI, i servizi sociali pubblici e le altre organizzazioni di Terzo Settore operanti in ambito socio-assistenziale su tutto il territorio nazionale:

Facilitare l'accesso ai servizi socio sanitari, la ricerca di assistenza domiciliare o trasporto sanitario, favorire l'inclusione sociale, contrastare le situazioni di marginalità, in particolare delle persone senza dimora, in condizioni di povertà assoluta e delle persone migranti attraverso lo sviluppo e il rafforzamento delle reti associative del Terzo Settore.

Sono questi gli obiettivi del progetto CRI Per Le Persone, che ha ricevuto il finanziamento del fondo stanziato dalla legge di riordino del Terzo Settore, recentemente approvata in via definitiva.

In particolare, verrà creato un numero verde centralizzato che prenderà in carico le richieste di aiuto provenienti da tutta Italia e avvicinerà il beneficiario ai servizi, anche attraverso il coinvolgimento della rete locale della Croce Rossa. Quindi non solo risposta al bisogno specifico (assistenza domiciliare, trasporto in struttura sanitaria, sostegno alimentare, etc.) ma anche orientamento ai servizi disponibili sul territorio.

In questo modo CRI Per le Persone intende aumentare le possibilità di accesso ai servizi CRI, del territorio e di altre organizzazioni del Terzo Settore da parte di chi è a rischio di esclusione sociale – come ad esempio le persone anziane, disabili e malate – favorendo quindi il miglioramento del loro benessere, l'inserimento nella comunità e l'autonomia della persona²⁰¹.

In merito all'obiettivo III, è significativo che accanto all'intervento vero e proprio in caso di emergenze e disastri, si ponga l'accento anche sul "prima" e sul "dopo", ossia si considerino rilevanti anche «l'adozione di misure comportamentali ed ambientali, utili per prevenire e ridurre la vulnerabilità delle comunità» e, dopo il disastro e la prima fase di soccorso, «il ristabilimento dei meccanismi interni della comunità colpita, promuovendo la ricostruzione di una società più inclusiva e riducendo il rischio di vulnerabilità in caso di disastri futuri»²⁰². In concreto, valgono le cifre esposte dalla Corte dei Conti, «Nel 2015 sono stati impiegati n. 34.518 operatori, n. 8.245 mezzi; è stato offerto aiuto a n. 416.009 persone (i dati indicati comprendono non solo gli interventi in emergenza ma anche gli eventi nazionali)» [ibidem], ma anche le numerose menzioni degli sforzi compiuti dalla CRI nelle più recenti emergenze umanitarie, ossia i terremoti nell'Italia Centrale e

²⁰⁰ <https://www.cri.it/09-01-2018-croce-rossa-e-miur-insieme-per-facilitare-l-ingresso-degli-studenti-nel-mondo-del-lavoro> (ultimo accesso: 24/02/2018).

²⁰¹ <https://www.cri.it/21-02-2018-parte-cri-per-le-persone-il-numero-verde-della-croce-rossa-per-rispondere-alle-richieste-di-aiuto-e-combattere-l-indifferenza> (ultimo accesso: 24/02/2018).

²⁰² Cfr. <https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

l'assistenza ai migranti²⁰³: su tali sforzi non sono ancora disponibili cifre definitive, ma è significativo che il Rendiconto gestionale allegato al bilancio del 2016 attesti la raccolta di ben 19.700.000 € per l'emergenza sisma²⁰⁴.

Per quanto riguarda il IV obiettivo strategico, notevoli sono stati i risultati conseguiti in ambito formativo: ad esempio, si sono svolte «oltre 160 giornate e seminari informativi, per un totale di circa 5.600 frequentatori», e sono stati fra l'altro tenuti «12 Corsi DIU per Operatori internazionali, per un totale di circa 480 frequentatori», nonché, per la formazione dei giovani, «13 *Raid Cross*, per un totale di circa 400 ragazzi delle scuole medie superiori partecipanti» [ivi: 40]. Questo obiettivo strategico, nel suo esplicarsi in attività formative, si collega dunque molto strettamente al successivo, come del resto afferma a chiare lettere il documento ufficiale della CRI:

La C.R.I., in linea con la Strategia 2020, la Politica della Gioventù e le altre indicazioni della Federazione Internazionale, realizza un intervento volto a promuovere lo sviluppo del giovane. Contribuisce a sviluppare le capacità dei giovani affinché possano agire come agenti di cambiamento all'interno delle comunità, promuovendo una cultura della cittadinanza attiva²⁰⁵.

Si ritrovano qui nuovamente i già menzionati indizi di una consonanza dell'azione umanitaria della CRI con la politica sociale basata sul *social investment*, tanto più che «gli interventi contro la disoccupazione giovanile» sono una delle attività quadro dell'Associazione in questo ambito²⁰⁶. In proposito, la Corte dei Conti non certifica lo svolgimento di attività formative, di particolari forme di *training* o di aiuto nella ricerca di lavoro, per quanto sia stato svolto un cospicuo intervento sociale a favore dei giovani su altri aspetti della loro esistenza:

n. 103.902 contatti per l'educazione alla sessualità e prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili; n. 38.149 contatti per l'educazione alla sicurezza stradale (n. 8.209 etilometri utilizzati); n. 17.831 contatti per l'educazione alimentare e prevenzione delle patologie non trasmissibili; n. 2.368 contatti per le attività nelle scuole in collaborazione con il Miur; n. 25.071 contatti per la riduzione dei rischi da disastro e cambiamenti climatici; n. 2000 contatti per la prevenzione delle dipendenze ed infine n. 42 partecipanti nell'ambito dei tre eventi "Youth on the run" [ivi: 42].

Per quanto riguarda infine il VI obiettivo strategico, è particolarmente significativo che la CRI metta l'accento sulla necessità di farsi conoscere e di tenere alta la propria reputazione presso l'opinione pubblica, come si addice ad una vera e propria organizzazione di Terzo Settore che deve trarre dalla cittadinanza, e non più da un rapporto diretto con lo Stato, le risorse per il suo funzionamento: «La C.R.I. riconosce il valore strategico della comunicazione, che permette di catalizzare l'attenzione pubblica sui bisogni delle persone vulnerabili, favorisce la riduzione delle cause della vulnerabilità, ne previene quelle future, e mobilita maggiori risorse per un'azione efficace»²⁰⁷.

²⁰³ Cfr. <https://www.cri.it/07-02-2017-amatrice-accordo-centro-polifunzionale-post-il-terremoto>, <https://www.cri.it/11-09-2017-Diario-di-bordo-del-Volontario-La-nascita-della-piccola-Erica-al-centro-accoglienza-di-Messina> (ultimo accesso: 04/12/2017).

²⁰⁴ Cfr. <https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

²⁰⁵ <https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 04/12/2017).

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Ibidem.

In questa prospettiva è estremamente significativo che vengano indicate ben nove «iniziative quadro», fra le quali spiccano «lo sviluppo dei partenariati strategici ed il *fundraising*», nonché «la trasparenza»²⁰⁸, ossia appunto aspetti fondamentali dell'azione di un'organizzazione di Terzo Settore nelle attuali contingenze economiche e sociali.

Particolarmente significativo è anzi il tema dei «partenariati strategici», che attesta ancora una volta la volontà della CRI di cercare l'accordo e la sinergia, ad esempio, con le altre organizzazioni *non profit*: si è osservato che questa è stata la linea d'azione seguita con ANPAS e Misericordie durante l'*iter* della riforma del Terzo Settore, ma si possono menzionare altri esempi di collaborazioni sul piano strettamente operativo, come ad esempio quella fra la CRI e *Migrant Offshore Aid Station* (MOAS), nell'ambito dell'assistenza ai migranti, che sembra essere stata un successo per entrambi i *partner*²⁰⁹.

Del resto, dal punto di vista delle realizzazioni concrete, la Corte dei Conti attesta lo svolgimento di iniziative di cooperazione e sviluppo in tutto il mondo, dalle isole Vanuatu alla Siria, passando per l'Europa Orientale [ivi: 42-45]. In sintesi, la CRI sembra configurarsi come una Società Nazionale molto attenta e diligente nel seguire e porre in pratica gli obiettivi strategici fissati dai vertici internazionali del Movimento per adempiere alla sua *vision*, ossia l'azione umanitaria intesa nel senso più ampio.

6.6. Conclusioni

In questo capitolo sono stati presi in considerazione i dati “oggettivi” che connotano la CRI nell'attuale fase della sua esistenza.

Il primo fra questi è stato la legislazione più recente che ne definisce lo *status* giuridico: si è osservato che la riforma avviata timidamente nel 2010 e concretizzatasi nel Decreto Legislativo 178 del 28 settembre 2012 ha costituito, in linea di principio, una rilevante cesura con il passato, in quanto ha posto fine al regime pubblicistico della CRI introducendola nel Terzo Settore del nostro Paese. Sono stati tuttavia tutelati aspetti peculiari dell'Associazione come la sua unicità sul territorio nazionale e la sua ausiliarità ai pubblici poteri in una vasta gamma di attività umanitarie: un opportuno riconoscimento della loro rilevanza per l'interesse pubblico. Il provvedimento ha inoltre cercato di regolamentare al meglio, in maniera innovativa e definitiva, aspetti particolarmente delicati e problematici dell'organizzazione interna della CRI, quali la gestione del suo patrimonio e dei suoi debiti, il suo personale dipendente e i due Corpi Ausiliari delle Forze Armate. In proposito, si è riscontrata la singolare soluzione adottata, consistente nel creare un Ente Strumentale deputato a gestire la messa in mobilità dei dipendenti in esubero, la vendita dei beni immobili e il risanamento dei debiti pregressi: una vera e propria *bad company* caricata con i pesi del passato per permettere alla “nuova” CRI di iniziare la sua esistenza senza intralci.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Cfr. <https://www.cri.it/05-09-2017-migranti-rocca-cri-grazie-a-moas-per-il-lavoro-fatto-nel-mediterraneo-anche-insieme-alla-croce-rossa> (ultimo accesso: 04/12/2017).

Si è altresì riscontrata l'incongruità della configurazione giuridica di APS attribuita dal Decreto alla CRI, e si è formulata l'ipotesi che tale scelta sia stata dovuta alla maggiore "soglia di tolleranza" concessa ad un'APS rispetto ad un'OdV in fatto di consistenza di personale dipendente. D'altro canto si è riscontrato che la recente riforma del Terzo Settore ha eliminato anche questa anomalia, in quanto l'articolo 99 del Codice del Terzo Settore ha reso *de iure* di tutti i Comitati della CRI altrettante OdV, una condizione decisamente collimante sia con la natura volontaristica dell'Associazione, sia con i suoi compiti di assistenza umanitaria *erga omnes*, e non di carattere mutualistico come prevede la legge per le APS. Il riconoscimento della natura volontaristica della CRI si salda del resto, nel Codice, con altre norme che la incentivano insieme a tutta la categoria delle OdV, in particolare le più grandi e strutturate, nonché insieme alle "organizzazioni-ombrello" come ANPAS e Misericordie.

In secondo luogo, l'atto costitutivo e lo Statuto della "nuova" CRI sono stati sottoposti ad attenta analisi: si è osservato come le prescrizioni normative del Decreto Legislativo 178 del 2012 siano state seguite fedelmente ed accuratamente, in particolare per quanto concerne la definizione delle fonti di finanziamento, la *vision* e la *mission* e la ridefinizione dell'ordinamento interno.

In proposito lo Statuto cerca di perseguire un difficile equilibrio fra l'istanza di democrazia interna, rivendicata costantemente in passato dai volontari, ed il necessario mantenimento di una gerarchia che assicuri rapidità e funzionalità nell'azione umanitaria. Almeno in linea teorica, questo equilibrio sembra essere stato raggiunto: i volontari, spina dorsale dell'Associazione, sono valorizzati, tutelati e possono eleggere i loro rappresentanti a livello locale, che a loro volta eleggono i loro rappresentanti a livello regionale e nazionale; diritti e doveri sono chiaramente definiti; i giovani sono esplicitamente indicati come una risorsa; le discriminazioni vengono bandite; specifici regolamenti disciplinano tutti gli aspetti operativi, come l'addestramento e la tenuta della contabilità.

A livello di Comitati, un'inedita autonomia è il frutto più innovativo della riforma, ma tale autonomia viene bilanciata da norme statutarie che ribadiscono il legame con il centro: la rivendicazione del principio di unità, l'obbligo di adottare Statuti-tipo, l'eventualità del commissariamento. Si è trattato certamente di un grande sforzo normativo interno, finalizzato ad un equilibrio dinamico fra la conservazione degli aspetti migliori del passato e l'adozione delle indifferibili novità. Peraltro, assai recentemente tale sforzo sembra aver avuto uno sviluppo ulteriore, in quanto l'Assemblea Nazionale tenutasi a Roma il 29 gennaio 2018 ha avuto per oggetto, fra gli altri, anche «l'adeguamento dello Statuto al Codice del Terzo Settore»²¹⁰.

Questi sforzi di rinnovamento hanno avuto il loro parallelo nel progressivo miglioramento della gestione delle finanze. Come certificato dalla Corte dei Conti, fin da prima della riforma l'attuale *leadership* della CRI ha portato ordine nella stesura dei bilanci e dei rendiconti, ha affrontato criticità annose e dispendiose come le stabilizzazioni del personale, le convenzioni "in perdita" e le controversie legali per i pagamenti. Alcune di queste problematiche sono state risolte, altre si trascinano ed altre ancora sono in via di risoluzione,

²¹⁰ Cfr. <https://www.cri.it/29-01-2018-assemblea-nazionale-crocerossa> (ultimo accesso: 25/02/2018).

come è stato riconosciuto dalla magistratura contabile. In definitiva, tali sforzi sembrano aver prodotto un lento ma progressivo miglioramento nella gestione finanziaria: dopo il disavanzo macroscopico nel 2014, l'anno successivo esso è stato enormemente inferiore, il 2016 si è concluso con un modesto ma concreto avanzo di gestione e per il 2017 si prevede di consolidarlo.

A ciò occorre tuttavia aggiungere che l'Ente Strumentale alla CRI, benché preveda di chiudere l'anno 2017 in pareggio, non sembra aver ottenuto grandi risultati in uno dei suoi principali compiti, ossia alienare immobili della "vecchia" CRI per ricavarne introiti da destinare al ripianamento dei debiti pregressi, la cui entità esatta peraltro non sembra essere stata ancora definita con precisione: ciò tuttavia non è dovuto ad imperizia degli amministratori dell'Ente, ma alla sfavorevolissima congiuntura del mercato immobiliare che ostacola le alienazioni.

La situazione finanziaria sembra dunque connotarsi come il "tallone d'Achille" che ancora affligge la "nuova" CRI, e che la preoccuperà ulteriormente quando l'Ente Strumentale terminerà il suo mandato. Ciò nonostante, il peso degli errori della gestione finanziaria del passato sta diminuendo, anche perché è stato possibile ridurre fortemente il numero dei dipendenti rispetto al periodo precedente alla riforma: in base alle cifre ufficiali, si è passati dai 4.379 dipendenti della "vecchia" CRI, attestati al 31 dicembre 2008, ai 1.630 presenti al 31 dicembre 2016.

La tendenza è dunque positiva, senza con ciò voler trarre conclusioni sui meriti o sui demeriti dei dipendenti messi in mobilità e poi ricollocati. Certamente molti di costoro non hanno accettato passivamente questo processo e legittimamente hanno fatto causa alla CRI. La mole dei contenziosi è ragguardevole e non gioverà al risanamento delle finanze, ma per il futuro le nuove assunzioni saranno senz'altro molto più oculate, dato che la loro rispondenza al concreto fabbisogno di personale è stata stabilita dallo stesso Statuto. In ogni caso, il nerbo del personale della CRI è costituito dai volontari, che sono circa 150.000 stando alle ultime rilevazioni. Si tratta di una forza notevolissima, più consistente degli equivalenti di ANPAS e Misericordie, ed il loro ingresso ufficiale nel Terzo Settore è garanzia di una sua maggiore rilevanza ed incisività nell'azione umanitaria.

In proposito, si è infine osservato che le attività istituzionali della CRI seguono attualmente i tre obiettivi fissati dalla FICR, che la CRI ha integrato reinterpretandoli in maniera più consona alle peculiarità del nostro Paese. Si tratta di sei aree tematiche di intervento umanitario chiaramente definite, e nelle quali, nonostante le problematiche menzionate, l'Associazione è riuscita a compiere sforzi notevoli, anche soltanto da un mero punto di vista quantitativo, come certificato dalla Corte dei Conti.

In sintesi, la "nuova" CRI che emerge dallo studio di leggi, documenti ufficiali e bilanci sembra una realtà ancora condizionata da alcune tare del passato, ma profondamente rinnovata, dinamica ed attiva. Il processo riformatore pare dunque aver avuto esiti positivi, eccezion fatta per l'aspetto finanziario, ed anche ciò a causa di difficoltà che esulano dalla riforma stessa.

Ai fini di completezza dell'indagine intrapresa, mi propongo di confrontare tale conclusione provvisoria emersa dall'analisi di dati oggettivi, con il punto di vista "soggettivo", ossia in base al vissuto ed alla prospettiva di osservazione di una serie di testimoni privilegiati, i quali possono fornire un contributo prezioso descrivendo la CRI per come essi l'hanno conosciuta ed esperita, sia dall'interno che dall'esterno. A tale approfondimento è dedicato il prossimo capitolo.

7. Risultati della ricerca empirica sulla CRI

In questo capitolo vengono esposti i risultati della parte empirica della ricerca, ossia l'analisi delle interviste semi-strutturate svolte da chi scrive a 20 testimoni privilegiati, suddivisi in quattro categorie di cinque persone ciascuna. Il capitolo si articola in sette paragrafi, corrispondenti agli ambiti tematici trattati nelle interviste, concernenti aspetti cruciali dell'esistenza della CRI. Si veda la Tabella 7.1. sotto riportata:

Tab. 7.1. Ambiti tematici delle interviste e categorie di testimoni privilegiati

| Aspetti della CRI contemplati nelle interviste | Categorie di testimoni privilegiati |
|--|---|
| 1. identità della CRI; | 1. rappresentanti della CRI, sia a livello centrale che a livello territoriale; |
| 2. rapporto della CRI con le istituzioni pubbliche; | 2. rappresentanti dello Stato in settori nei quali il rapporto con la CRI è consolidato e rilevante; |
| 3. rapporto della CRI con le altre organizzazioni di Terzo Settore operanti nei medesimi ambiti umanitari; | 3. rappresentanti di organizzazioni di Terzo Settore operanti negli stessi ambiti umanitari della CRI, e che con essa si confrontano; |
| 4. rapporto della CRI con l'opinione pubblica; | 4. sociologi esperti di <i>welfare</i> |
| 5. contesto e reputazione internazionale della CRI; | |
| 6. impatto sulla CRI della riforma attuata dal Decreto Legislativo 178/2012 e proseguita con la riforma del Terzo Settore; | |
| 7. futuro della CRI | |

Ciascun paragrafo analizza le considerazioni delle diverse categorie di testimoni privilegiati, in modo che, per ciascun aspetto, sia possibile prendere in esame la prospettiva ed il punto di vista di ogni categoria. Come si precisa nella *Nota metodologica*, infatti, si è ritenuto opportuno modulare la traccia dell'intervista in base a ciascuna tipologia di intervistati.

Come era presumibile non tutti gli intervistati hanno risposto a tutte le domande contenute nella traccia, pur essendo l'oggetto dell'indagine, ovvero la CRI, una realtà con la quale interagiscono per motivi di lavoro o di ricerca scientifica.

Ciò nonostante, i testimoni da me intervistati hanno fornito numerose informazioni utili ai fini dell'indagine, alcune delle quali vengono riportate nel presente capitolo, allo scopo di formare un quadro differenziato ma coerente dell'attuale realtà costituita dalla CRI nella società italiana²¹¹.

Questa parte della tesi viene ad integrare ed approfondire i dati di carattere "oggettivo" esposti nel capitolo precedente.

7.1. Le opinioni sulla CRI: quale identità?

Il primo argomento considerato nelle interviste è stato, come già anticipato, l'*identità* della Croce Rossa Italiana, ed a questo scopo sono state esaminate le opinioni dei testimoni privilegiati nei confronti dell'Associazione. All'interno di questo tema generale, il primo nucleo semantico indagato è stato quello concernente le caratteristiche distintive della CRI, e in proposito i testimoni privilegiati che ne fanno parte in

²¹¹ Le citazioni tratte dalle interviste sono state riportate con gli stessi accorgimenti editoriali in uso per le citazioni di testi scientifici (virgolette per le citazioni brevi, corpo minore per le citazioni lunghe, indicazione della fonte fra parentesi quadre al termine ecc.). Per ulteriori specifiche si rinvia alla *Nota metodologica* del presente lavoro.

posizioni apicali hanno concordemente indicato anzitutto la *volontarietà*: 4 su 5 infatti la menzionano esplicitamente, mentre l'ultimo la identifica implicitamente riferendosi all'incongruità dello *status* giuridico di APS. Accanto a questa vengono indicate altre caratteristiche distintive quali la *vicinanza alle istituzioni pubbliche*, l'*internazionalità* e la *capillarità sul territorio*, che tuttavia non sono state enunciate altrettanto unanimemente. Intervistato N. 5, dirigente del Comitato Nazionale, riunisce nelle sue parole le caratteristiche indicate da tutti gli altri rappresentanti della CRI per descrivere l'Associazione:

[Le caratteristiche della CRI sono] L'essere intanto *community based*, quindi formata da volontari [...]; essere incardinata in un movimento internazionale; svolgere la sua attività, esistere in quanto ausiliaria dei pubblici poteri, e quindi la sua azione, che la pone in maniera del tutto distinta sia dal mondo delle ONG che dalla società civile [...] [Intervistato N. 5].

L'immagine che emerge è quella di una realtà dalle diverse sfaccettature, un *unicum* nel mondo delle organizzazioni umanitarie. Per un verso infatti la sua vicinanza alle istituzioni pubbliche italiane la rende diversa da una qualsiasi ONG, mentre, per un altro verso, la sua appartenenza ad un Movimento Internazionale le conferisce una statura che altre organizzazioni parimenti vicine allo Stato, quali l'AVIS ed il CONI (secondo la valutazione di sociologi quali Moro, Bassi e Colozzi, come già osservato), decisamente non hanno. Naturalmente l'unicità non è avvertita dai rappresentanti della CRI come una sorta di *handicap*, ma anzi come un motivo di orgoglio identitario²¹².

Dal canto loro, i rappresentanti dello Stato hanno opinioni più variegata, ma che riflettono in definitiva quelle dei rappresentanti della CRI, cui aggiungono l'*attivismo* e la *preparazione*, date evidentemente per scontate da chi fa parte dell'Associazione. Intervistato N. 6, esponente del Ministero della Difesa, menziona infatti sia l'adesione ai principi del Movimento Internazionale, «quindi innanzitutto la neutralità», sia una peculiarità tutta italiana, ossia lo strettissimo legame con lo Stato esistito fino a pochi anni fa, e definito «cordone ombelicale» [Intervistato N. 6]. Intervistato N. 7, dirigente del dicastero della Salute, indica invece «il coinvolgimento massiccio del volontariato [...] anche a livello, diciamo, apicale, ma soprattutto a livello operativo [...]» e «la capacità di formare anche i volontari, in maniera adeguata [...]» [Intervistato N. 7]. Intervistato N. 8, un parlamentare componente della Commissione Affari sociali, avvicinandosi a Intervistato N. 6 osserva a sua volta che «La Croce Rossa ha delle regole di livello internazionale che la caratterizzano, quindi già questo la rende diversa da tutti gli altri», ma sottolinea anche il particolare attivismo della CRI, a livello sia nazionale sia internazionale [Intervistato N. 8]. A questo proposito Intervistato N. 9, un dirigente del Ministero degli Esteri, esprimendosi in generale sulla Croce Rossa, rileva quali sue caratteristiche distintive principali l'essere «sempre presente» e «molto rapida nell'intervenire»: insieme alla professionalità del personale, ciò la rende «un *partner* umanitario importante, privilegiato» per il suo Ministero [Intervistato N. 9]. Infine Intervistato N. 10, dirigente della Protezione Civile, rimarca le stesse caratteristiche distintive indicate da Intervistato N. 7: con ogni evidenza egli considera maggiormente importante e apprezzabile «l'attenzione ai processi formativi. Cioè, l'addestramento, la formazione dei volontari in Croce Rossa è mol-

²¹² È probabilmente per questo che tre di essi (Intervistati NN. 1, 2 e 5) hanno voluto puntualizzare rifiutando l'uso dei termini «ente» ed «organizzazione».

to più curata che in altre associazioni»; a ciò segue il numero dei volontari, «che oggi sono importanti e la mettono sul primo piano con associazioni che hanno grandi numeri di effettivi [Intervistato N. 10].

Fra i rappresentanti del Terzo Settore, invece, vi è chi ravvisa le caratteristiche distintive più rilevanti della CRI nella sua storia, ossia nella sua attività di assistenza in tempo di guerra, in stretto collegamento con l'esercito e, più in generale, con lo Stato, non senza una punta di polemica. Gli Intervistati NN. 11, 12 e 14, infatti, osservano rispettivamente che «la Croce Rossa Italiana ha avuto una storia che, secondo noi, secondo me, è stata un po' minata dal fascismo e ne ha caratterizzato la specificità e anche alcuni aspetti, se vogliamo, negativi a nostro avviso, anche più recentemente», essendo nata peraltro «sul versante dell'azione verso la guerra», laddove invece le Pubbliche Assistenze, che egli rappresenta, sono nate in un contesto di «attività nel quotidiano» [Intervistato N. 11]; «è un ente pubblico, è nato... è un ente militare dello Stato» [Intervistato N. 12]; «Diciamo che Croce Rossa ha la sua struttura gerarchica, un po' "stile militare", se vogliamo, no?, e quindi c'è questa abitudine un po' sempre a rimandare un po' al superiore» [Intervistato N. 14]. D'altro canto, vi è anche chi si allinea ai rappresentanti della CRI e delle istituzioni indicando l'essere «una grande organizzazione fatta di volontari [...] molto importante in Italia e non solo [...]» [Intervistato N. 13] e lo «spirito volontaristico» [Intervistato N. 15] come sua caratteristica peculiare.

I sociologi, infine, si dividono fra chi tratteggia un'immagine della CRI in termini di ambivalenza, e chi invece ne sottolinea maggiormente le caratteristiche distintive positive. Per il primo gruppo sono particolarmente rilevanti e rappresentative le parole di Intervistato N. 16:

diciamo, in generale quello che mi colpisce della Croce Rossa è la sua natura ambivalente, sembrerebbe, "anfibia", diciamo, o ambigua, se vogliamo dire: ma forse ambivalente è più giusto. Cioè, da un lato c'è l'organizzazione come affiliazione di una grande iniziativa internazionale, che vanta più di 100.000 volontari, 150.000 volontari [...]. Dall'altra parte, la Croce Rossa è stata per molto tempo un ente parastatale, con i vertici nominati dal governo, che operava sotto il controllo del governo, e anche, diciamo, soggetta a quelle tipiche dinamiche che scattano quando c'è di mezzo il potere amministrativo esercitato dai partiti, quindi clientelismo, nomine, assunzioni, eccetera [Intervistato N. 16].

L'aspetto pubblicistico, e perfino militare, è la prima caratteristica indicata anche da altri due sociologi, i quali osservano, rispettivamente, che «mi è sempre sembrata un'organizzazione che traeva la propria legittimità e la propria identità da meccanismi istituzionali nazionali, se non sovranazionali. Cioè, più simile a un esercito che a un'organizzazione di volontariato: un esercito laico, di pace, quello che vuoi tu, ma molto più...» [Intervistato N. 17], e che «l'idea che mi dava era di una struttura pubblica», «Una struttura militarizzata! Capillare e presente sul territorio» [Intervistato N. 18]. A ciò, peraltro, Intervistato N. 17 aggiunge che la CRI gli è sempre parsa priva di una caratteristica peculiare della maggioranza delle organizzazioni di Terzo Settore, ossia l'*embeddedness*, il radicamento nel territorio e nella comunità locale, da cui trarre la propria linfa vitale, pur essendo senz'altro la CRI presente capillarmente.

Su questo punto, gli altri due sociologi hanno opinioni diverse, e più in generale danno della CRI un'immagine positiva: Intervistato N. 19 infatti ritiene che essa abbia «un grande radicamento nel territorio» e che sia «molto conosciuta» [Intervistato N. 19], mentre per Intervistato N. 20 «è un organismo di radicale affettuosità verso l'altro [...]», «è legittimata ad agire in contesti dove nessun altro è legittimato ad agire

[...]» ed infine «è di gran lunga l'organizzazione più grande e più estesa in tutti gli Stati del mondo» [Intervistato N. 20].

I rappresentanti della CRI, delle istituzioni pubbliche e del Terzo Settore (tranne Intervistati NN. 9 e 14) hanno ovviamente dimostrato di conoscere bene lo *status* giuridico della CRI. Peraltro, fintanto che tale *status* è stato quello di un'APS, ne hanno unanimemente riconosciuto l'incongruità con la vera natura dell'Associazione. È anzi significativo che gli Intervistati NN. 1, 2 e 3, incontrati prima dell'approvazione del Codice del Terzo Settore, auspicassero e in qualche misura prevedessero un successivo cambiamento giuridico che valorizzasse la volontarietà, mentre gli altri testimoni, intervistati successivamente, hanno considerato con favore tale cambiamento nella forma di un'OdV, «sicuramente più consona alla sua natura solidaristica [...]» [Intervistato N. 8]. Le giustificazioni addotte per il conferimento della condizione di APS sono state, altrettanto unanimemente, di natura utilitaristica (la possibilità di accedere a finanziamenti pubblici e di mantenere un alto numero di dipendenti, pur non essendo più un ente pubblico), ed hanno sottolineato che si è trattato di una scelta voluta dalle stesse istituzioni pubbliche all'epoca: «ci consentiva in maniera un po' più elastica di svolgere tutti i nostri compiti [...]» [Intervistato N. 1]; «ci è stato non imposto, ma quantomeno fortemente consigliato, e quindi al forte consiglio è seguita proprio una legge che ci ha contraddistinto con questa tipologia» [Intervistato N. 2]; «l'APS può avere dei soci che facciano anche i dipendenti» [Intervistato N. 3]; «siamo stati convertiti in APS per legge, quindi senza avere i requisiti oggettivi per essere APS, tant'è vero che la riforma del Terzo Settore ha recepito questa anomalia [...]» [Intervistato N. 5]; «secondo me si configura come associazione di volontariato, però il legislatore, col 178, per consentire, in sostanza, alla Croce Rossa di poter anche accedere ai finanziamenti pubblici – non solo statali, ma anche regionali e locali – previsti per le Associazioni di Promozione Sociale, ha espressamente, diciamo, previsto l'iscrizione [...] nei registri appunto delle Associazioni di Promozione Sociale» [Intervistato N. 7]; «era una forzatura. Non so perché avessero scelto quella strada: probabilmente perché permetteva di tenere un maggior numero di personale, che allora era uno dei problemi maggiori» [Intervistato N. 8]. Particolarmente critici sono stati invece i rappresentanti del Terzo Settore, a larga maggioranza: soprattutto Intervistato N. 11, esponente di ANPAS, ribadisce che «Il fascismo l'ha fatto diventare un ente pubblico [...] Sicuramente i vari partiti politici che si sono succeduti, negli anni dopo la liberazione e fino ad ora, hanno in qualche modo, a mio avviso, diluito e rovinato la forza di volontariato, che è presente [...]». A suo giudizio il conferimento dello *status* di APS

per quanto riguarda la Croce Rossa, era una mostruosità: nel senso che noi riteniamo sia stata una scelta del legislatore per cercare, in qualche modo, di sistemare un pasticciaccio, cioè la de-pubblicizzazione. E quindi li ha favoriti biicamente, questo lo posso dire, mettendo aspetti positivi di una e dell'altra situazione, perché l'APS, per esempio, può permettere di pagare i volontari, mentre l'OdV impone giustamente – dovrebbe essere così per tutti i volontari – una, come dire, diseguaglianza [Intervistato N. 11].

Anche gli Intervistati NN. 12 e 13, rappresentanti rispettivamente della Croce Bianca Milano ONLUS e della Confederazione delle Misericordie, mostrano un analogo scetticismo, sia pure con toni meno accesi, ma rimarcando la confusione dei mutamenti succedutisi: «adesso un po' è cambiato, no?, quello che non era civile era militare, quello che non era militare era civile... E dico: eh la miseria!» [Intervistato N. 12]; «Sicu-

ramente, per quello che credo io, sia un'associazione pubblica, assolutamente, o almeno lo è stata. Ora poi c'è tutto il problema della riforma, che vedremo cosa succederà, perché francamente non è, almeno a me, molto chiaro, ancora, quello che sarà la fase finale» [Intervistato N. 13]. Peraltro, mentre Intervistato N. 11 osserva criticamente che la CRI prodotta dalla riforma del 2012 era “una e trina”, poiché aveva una configurazione triplice «come associazione di volontariato, APS e anche *bad company* e pubblica [...]» [Intervistato N. 11], Intervistato N. 13 ravvisa in questa condizione una certa logicità, perché la struttura della CRI è basata certamente sui volontari, «ma forse la sua organizzazione è più vicina all'APS [...]» [Intervistato N. 13]. Dal canto loro, Intervistati NN. 14 e 15 non hanno espresso valutazioni, tanto meno critiche. Del resto il primo, un rappresentante di Medici Senza Frontiere, non era a conoscenza dello *status* giuridico della CRI, mentre il secondo, un rappresentante della Croce Verde di Verona, appartiene ad un ente che ha una singolare natura ibrida, molto simile, su piccola scala, a quella della CRI anteriormente alla riforma del 2012: si tratta infatti, come già osservato, di un'IPAB, ma «pur essendo pubblici, ci affidiamo al volontariato [...]» [Intervistato N. 15].

Dal canto loro i sociologi hanno dimostrato di avere quasi tutti le idee più chiare in merito al passato che non al presente della CRI: mentre infatti tutti sapevano che in passato era un ente pubblico, solo Intervistato N. 20 conosceva esattamente il suo *status* di APS, ed in proposito, considerando il peso dei volontari al suo interno, ha osservato che «è difficile definirlo di “Promozione Sociale”, perché tu in realtà dovresti chiamarla di “recupero sociale”. Cioè, nel momento disperato, vai e salvi quello che puoi» [Intervistato N. 20]. Gli altri, ignari della riforma del 2012, l'avrebbero definita un ente pubblico anche nel presente ma, dovendo scegliere, hanno riconosciuto unanimemente che la condizione di OdV sarebbe più consona rispetto a quella di APS. Ben tre di essi hanno comunque operato dei distinguo: il primo ammette tale *status* solo limitatamente «alla metà, diciamo, “civica” della Croce Rossa» [Intervistato N. 16]; il secondo l'avrebbe definita «un'organizzazione ibrida pubblico-privata [...] un modello isomorfo “simil-burocratico funzionale”, cioè assomigliava molto di più alla burocrazia pubblica, pur con uno *status* speciale» e, collocandola fra le OdV, la inserirebbe «nell'area più professionalizzata e ibridizzata tra impresa sociale e volontariato» [Intervistato N. 17]; il terzo infine, intuendo a sua volta che la CRI ha avuto ed ha tuttora un numero notevole di dipendenti, precisa che «se usciamo dalla tipologia formale, sostanzialmente si tratta di un'organizzazione mista» [Intervistato N. 19]. In generale, peraltro, nessuno di essi ha manifestato molta “simpatia” per le definizioni e le classificazioni giuridico-formali delle organizzazioni di Terzo Settore.

La natura squisitamente volontaria della CRI si connette inevitabilmente con i suoi scopi umanitari, che informano la *vision* e la *mission* dell'Associazione. Anche su questo punto le risposte degli intervistati mostrano un buon grado di vicinanza, ed in più di un'occasione, da parte dei rappresentanti della CRI, viene anche menzionata la “Strategia 2020” con i suoi *target* di intervento, già osservati nel capitolo precedente. Peraltro si può notare una certa confusione fra i due termini, per quanto sia stato specificato agli intervistati, nella domanda, che con *vision* si intendono gli obiettivi generali e con *mission* i compiti specifici. Al netto di tale confusione, le risposte più rappresentative e pertinenti sono state, fra i rappresentanti della CRI, quelle di Intervistato N. 1 e di Intervistato N. 5:

la *mission* è quella di dare assistenza in tutte le più diverse forme a chi chiede aiuto, sia essa di tipo sanitario, sociale, assistenziale, anche esigenze di tipo formativo o informativo. Da un punto di vista di *vision* questa *mission* si caratterizza, almeno nel nostro paese, attraverso lo sviluppo di alcune aree tematiche specifiche. Principalmente sono 6 aree tematiche [Intervistato N. 1].

Guardi, la missione è ontologica, nel senso che non la definisco io, la definiscono i 7 principi, e quindi i nostri valori fondanti, tra i quali il primo definisce proprio qual è la *mission*: e quindi è un principio di umanità. [...] La *vision*, evidentemente, invece va di pari passo con l'evoluzione, col contesto: chiarito qual è il nostro ruolo all'interno del mondo, evidentemente il mondo è differenziato, interconnesso, e quindi la *vision* è la capacità della Croce Rossa Italiana di raggiungere la propria missione [...] [Intervistato N. 5].

Fra i rappresentanti dello Stato, invece, la risposta più chiara e pertinente è stata quella di Intervistato N. 6, che ha declinato correttamente i due termini e ne ha dato un'interpretazione corrispondente alla realtà della CRI: «la *vision* è quella che in parte è comune a tutti gli enti del Terzo Settore [...]: il concetto di pubblica utilità, di servizio pubblico, quindi di altruità dell'utilità della prestazione che si svolge. Per quello che riguarda in particolare la Croce Rossa, chiaramente qui la missione [...] è un po' complessa, nel senso che di fatto la Croce Rossa si occupa, e anche in modo egregio, di tutto [...]» [Intervistato N. 6]. Invece Intervistato N. 10, parlando esclusivamente in rapporto all'ente di cui fa parte, dichiara che «dal punto di vista della sua visione, io la vedo [la CRI] come integrata sempre di più nel sistema di Protezione Civile italiano, proprio con la sua caratteristica di struttura volontaria, in un contesto in cui Croce Rossa valorizzi le sue peculiarità: cioè, la dimensione, la diffusione capillare sul territorio eccetera [...]», mentre la sua *mission* è dispiegare queste sue potenzialità nelle singole eventualità calamitose: in particolare, egli sottolinea, il valore aggiunto di un'organizzazione di volontari come la CRI è il contributo insostituibile dato al «recupero della stabilità psicologica delle persone colpite da un evento calamitoso [che] è la condizione primaria per qualunque tipo di ricoveri, anche sostanziale. [...] Perché? Perché è un'attività offerta con uno spirito motivazionale fortissimo, e svolta tra pari» [Intervistato N. 10]. Gli altri rinviano alla stessa CRI ed ai trattati internazionali che ne disciplinano i compiti specifici [Intervistato N. 8], oppure menzionano esclusivamente questi ultimi, indicando, in ambito nazionale, l'ausiliarità alle Forze Armate, la promozione della salute e l'assistenza umanitaria [Intervistato N. 7], e quest'ultima e l'*advocacy* in ambito internazionale [Intervistato N. 9].

Dal canto loro, i rappresentanti del Terzo Settore o non hanno ritenuto di pronunciarsi su questi aspetti dell'identità della CRI, oppure, come nel caso degli Intervistati NN. 11 e 13, hanno fornito risposte molto generiche, accostando peraltro l'Associazione alle loro stesse organizzazioni, pur con le dovute differenze: «sapere dall'esterno quella che è la *mission* della Croce Rossa non è francamente così semplice: io credo che sia quella di supporto, di aiuto, di... di una realtà come lo è la Misericordia, ma come lo sono altre Misericordie, che sono di supporto alle istituzioni» [Intervistato N. 13].

I sociologi, dal canto loro, mostrano naturalmente di avere chiara la differenza fra i due concetti, ma ben tre di loro, ossia Intervistati NN. 16, 17 e 18, esprimono difficoltà ad individuare e definire la *vision* della CRI, mentre individuano concordemente la *mission* nell'«intervento nell'emergenza» [Intervistato N. 16], cui aggiungono di volta in volta «il primato dato alla cura delle persone» [Intervistato N. 16], l'assistenza in caso di «bisogni socio-sanitari» [Intervistato N. 17] e la gestione di «situazioni particolari» [Intervistato N.

18]. Al contrario, gli altri colleghi esprimono opinioni quasi completamente concordi sulla *vision*, che Intervistato N. 20 identifica anzitutto nella «pace» e, in subordine, nel «portare e fare del bene a chi in quel momento ne ha più bisogno» [Intervistato N. 20], obiettivo su cui concorda anche Intervistato N. 19. Per il primo, tuttavia, la *mission* consiste nella traduzione della *vision* in «strumenti operativi», nell'«essere efficiente, restare al passo coi tempi, al servizio, ovviamente, degli ideali [...]» [Intervistato N. 20], mentre per il secondo sono i vari ambiti di intervento, sia quelli più «tradizionali», sia quelli più «innovativi» [Intervistato N. 19].

In sintesi, l'obiettivo generale che tutti identificano è quindi l'assistenza a chi soffre in nome del principio di umanità, in particolar modo se non è protetto dal “normale” sistema di *welfare*, e ancor più dal *welfare state*. I compiti specifici che la CRI si prefigge per raggiungere tale obiettivo variano invece a seconda delle contingenze, e in generale dell'epoca storica e dei peculiari problemi sociali che la connotano: si tratta di un'interpretazione flessibile dei bisogni dell'umanità sofferente che gli appartenenti all'Associazione rivendicano con orgoglio, così come rivendicano la collaborazione con gli organi centrali del Movimento Internazionale di Croce Rossa e l'adozione delle loro linee-guida, ossia appunto la “Strategia 2020”.

La flessibilità nei compiti specifici, peraltro, non viene vista in contraddizione, ma anzi in continuità, con gli ideali centrali del Movimento, ossia i 7 principi fondamentali fissati dalla conferenza di Vienna, a loro volta derivati dal messaggio umanitario di Jean Henry Dunant. Particolarmente sicuro è il giudizio, ad esempio, di Intervistato N. 1: «Non vi è dubbio che [la *vision* e la *mission*] sono state, come dire, individuate e definite nel rispetto, prima di tutto, dei 7 principi» [Intervistato N. 1]. Tuttavia, quella che può sembrare una corrispondenza semplice e lineare fra gli ideali di Dunant e i 7 principi viene invece svelata come il frutto di attente riflessioni e trattative: «arrivare ai 7 principi non è stata un'operazione semplice, perché codificare a livello internazionale non è facile, e soprattutto individuare i termini esatti in cui tutto il mondo si riconosce è operazione particolarmente difficile» [Intervistato N. 2]. L'adesione ai 7 principi è quindi molto sentita, forse anche in quanto frutto di tali riflessioni, tanto da assumere in sedi ufficiali forme simili ad una sorta di “rito laico”: «Non per niente [...] è uso, a livello mondiale, che prima di iniziare una riunione particolarmente importante si recitano i 7 principi per ricordarci, a noi tutti, qual è non solo l'ideologia, ma quello a cui ci dobbiamo rifare nell'attività quotidiana» [Intervistato N. 2]; «Il presidente Rocca e gli altri del Consiglio Direttivo Nazionale, negli incontri che facciamo a livello nazionale, ribadiscono continuamente quelle che sono il rispetto e l'osservanza di questi principi e in particolare l'umanità» [Intervistato N. 3]; «[la base della CRI] è rimasta invariata e fedelissima ai principi, addirittura in un modo talmente, a volte, fedele da essere quasi simile a un voto» [Intervistato N. 4]. Dal canto loro i sociologi sono invece più prudenti su questo aspetto, convenendo in linea teorica, ma mostrandosi più critici, e talvolta perfino scettici, sulla reale rispondenza della teoria alla pratica. Questo è soprattutto il caso di Intervistati NN. 16 e 17, ed il secondo dà voce a tale scetticismo osservando che «il problema di questi principi è che sono formulati in maniera così generale, che è difficile trovare un'organizzazione che, a livello generale, non li rispetti» [Intervistato N. 17]. Anche Intervistato N. 19 osserva che «sono peraltro principi molto condivisi, di carattere, appunto, generale» [Intervistato N. 19], mentre dal canto suo Intervistato N. 18 riconosce la rispondenza fedele dei principi alla realtà della

CRI, eccetto che per l'indipendenza, «perché io credo – ho quest'impressione – che abbia sempre avuto un passato di coordinamento con, per esempio, le istituzioni politiche» [Intervistato N. 18]. Sul tema sensibile dell'indipendenza anche Intervistato N. 20 è concorde con il suo collega, soprattutto per quanto concerne il passato della CRI, in quanto «purtroppo, a volte, insomma, dei cedimenti ci sono stati, storicamente. Però, sempre cedimenti, come dire, “dentro se stessa”», ossia cedimenti che non hanno mai comportato un vero e proprio tradimento dei valori fondativi [Intervistato N. 20].

Il rilievo accordato ai 7 principi ed agli ideali di Jean Henry Dunant si connette ad un giudizio complessivamente positivo sul grado di motivazione dei membri della Croce Rossa Italiana, senza particolari differenze fra volontari e dipendenti. Da questo punto di vista tuttavia si ravvisa una distinzione fra i rappresentanti dei Comitati Regionali, più ottimisti, ed i rappresentanti del Comitato Nazionale, più critici. Per i primi è esemplare la valutazione che dà Intervistato N. 3:

Guardi, io penso che chi è che aderisce alla Croce Rossa lo fa perché ci crede. [...] Ci sono delle persone che hanno dato un contributo fondamentale alla Croce Rossa, anche perché i dipendenti servono: senza di loro, senza questi dipendenti, ottimi dipendenti, non si sarebbe potuto arrivare a dove si arriva la Croce Rossa [...]. Naturalmente prima, quando era ente pubblico, erano molti di più, e come ente pubblico abbiamo pagato anche un po' quello che è lo scotto del dipendente pubblico, dove c'era anche una percentuale che naturalmente non ha dato il massimo, ma è rimasta nei canoni che gli erano chiesti [...] [Intervistato N. 3].

D'altro canto, Intervistato N. 4 ammette francamente che non sempre i volontari divengono tali solo per puro altruismo, ma anche, in parte, per un desiderio di gratificazione e realizzazione personale, per quanto, in definitiva, l'adesione ai principi prevalga su queste motivazioni “egoistiche”:

Croce Rossa è chiaramente un'organizzazione unica, nel bene soprattutto, nel male a volte può capitare, ma insomma è un'organizzazione sicuramente unica e non comparabile con altre. Però per alcuni casi segue le stesse, le dinamiche del volontariato, per cui si aderisce ad un'organizzazione fondamentalmente perché realizza le persone, le persone trovano anche realizzazione all'interno dell'organizzazione, quindi è chiaro che c'è una componente personale per il motivo per il quale uno fa il volontario e un certo tipo di volontariato, e fa la differenza se uno lo fa in Croce Rossa o lo fa da un'altra parte [...] [Intervistato N. 4].

Contraltare di questa componente volontaria sono i dipendenti, che egli concepisce come una struttura distinta: «c'è una linea sicuramente netta perché comunque quello che viene chiesto ad un volontario, e ovviamente a un dipendente, è molto diverso» [Intervistato N. 4]. La distinzione quindi non si traduce in incomunicabilità, ma in una divisione funzionale dei ruoli, che non pregiudica e non deve pregiudicare l'efficienza complessiva della “machina” CRI. Se dunque può darsi che i dipendenti siano meno motivati, e non mossi da un fervore quasi religioso, ciò non va a scapito del loro impegno e della loro competenza, che devono applicarsi a tutti gli ambiti nei quali il volontario, da solo, non può svolgere un'azione efficace. La componente dipendente sta quindi diventando un'*équipe* snella, rapida ed efficiente, che interviene chirurgicamente laddove la componente volontaria ne ha bisogno, in un'ottica di vero e proprio servizio. Queste sono, quanto meno, le intenzioni del gruppo dirigente, ma secondo l'Intervistato si stanno progressivamente concretizzando (e, complessivamente, con successo) da quando è entrata in funzione la “nuova” CRI: «Quindi in questo

ci sta la filosofia: i dipendenti, l'associazione nazionale sono al servizio dei volontari perché sono i volontari quelli che fanno le cose, banalmente» [Intervistato N. 4].

In questo quadro il giudizio più critico, e quasi disilluso, viene dato da Intervistato N. 5, il quale assegna alle motivazioni personali ed “egoistiche” un peso ben maggiore rispetto al suo collega, forse perché, occupando una posizione più alta di lui nella scala gerarchica, ha avuto modo di confrontarsi con un maggior numero di casi di scarsa adesione sincera agli ideali della CRI:

noi sappiamo benissimo che l'adesione, o almeno, non so, normalmente, l'adesione sia come volontari che come dipendenti avviene molto spesso per leve che sono differenti dai 7 principi, perché nessuno conosce i 7 principi prima di entrare in Croce Rossa, e quindi chi aderisce per *staff* è perché cerca un lavoro, in linea di principio, magari uno lo cerca in un posto che gli piace, quindi magari lo cerca qui e non in banca. Chi fa il volontario aderisce perché vuole aiutare gli altri. [...] L'adesione poi molto spesso avviene in una seconda fase, così come il rimanere o il lasciare, diciamo, ecco [Intervistato N. 5].

Come ultimo aspetto identitario, agli intervistati è stato chiesto di indicare l'immagine di un animale evocativo, rispettivamente, della CRI del presente e di quella del passato. Le risposte sono state riunite nella seguente Tabella 7.2.²¹³, e si può osservare che vi è una notevole varietà di esempi forniti:

²¹³ Da questa e dalle successive tabelle vengono esclusi i non rispondenti.

Tab. 7.2. Immagini evocative della CRI del presente e del passato:

| Testimone privilegiato | Animale nel presente | Ragioni della scelta | Animale nel passato | Ragioni della scelta |
|------------------------|---|--|--|---|
| Intervistato N. 1 | Giraffa | Capacità di arrivare in alto, limitate talvolta dall'ambiente | Elefante | Dimensioni mastodontiche, grandissime potenzialità, lentezza |
| Intervistato N. 3 | Aquila | Potenza, forza, orgoglio, fierezza, sollecitudine per i bisogni dei piccoli | Identico | Identiche |
| Intervistato N. 4 | Piovra, polipo (sistema immunitario, sistema nervoso) | Tentacolarità, capacità di gestire molte situazioni in modo coordinato | Non ne identifica nessuno: qualcosa di sordinato | Non esistono animali sordinati |
| Intervistato N. 6 | Canguro | Capacità di saltare da un campo all'altro e di proteggere grazie alla sacca marsupiale | / | Non ravvisa mutamenti essenziali, salvo un miglioramento costante nel tempo |
| Intervistato N. 7 | Cane San Bernardo | Capacità di fornire assistenza a chi si trova in difficoltà | / | Ravvisa che la passata natura pubblica della Croce Rossa poteva avere messo in ombra determinate caratteristiche |
| Intervistato N. 8 | Una comunità di formiche | È un sistema molto evoluto di collaborazione fra molti soggetti | Un Moloch | È stata un ente con una gestione molto discutibile, che tendeva ad autoalimentarsi |
| Intervistato N. 9 | Piovra / gazzella | Tentacolarità, estrema ramificazione / velocità | / | Non ravvisa mutamenti essenziali, salvo un miglioramento costante nel tempo |
| Intervistato N. 10 | Maiale | Estrema versatilità e utilizzabilità in ogni situazione | Animale notturno | Presenza senza visibilità |
| Intervistato N. 11 | Cane San Bernardo | Capacità di fornire assistenza a chi si trova in difficoltà | Il cane Cerbero a 3 teste della mitologia | La presenza di troppe sfaccettature che rendeva la CRI un obbrobrio |
| Intervistato N. 12 | Un animale a 100 teste | La presenza di troppe sfaccettature che rende difficile relazionarsi | / | Non ravvisa mutamenti essenziali, e tantomeno un miglioramento |
| Intervistato N. 13 | / | Ravvisa miglioramenti nell'atteggiamento rispetto al passato, quindi mantiene l'immagine del passato ma non esclude di modificarla in futuro | Serpente (vipera) | Atteggiamento di prevaricazione e di aggressività verso l'esterno |
| Intervistato N. 16 | / | Non avvisa miglioramenti nell'atteggiamento rispetto al passato, quindi mantiene l'immagine del passato | L'ircocervo della mitologia | È un animale che è due animali insieme, adatto a rappresentare la natura ambivalente della CRI |
| Intervistato N. 17 | Gazzella, cavallo | Un animale snello e veloce sembra corrispondere formalmente alla nuova CRI, ma occorre verificare se vi sarà una corrispondenza sostanziale | Elefante asiatico | Grandi dimensioni e lentezza, ma anche docilità e utilità |
| Intervistato N. 18 | Cane San Bernardo | Capacità di fornire assistenza a chi si trova in difficoltà | / | Non considera appropriata l'immagine di un animale, ma piuttosto quella di un luogo protettivo: un asilo |
| Intervistato N. 19 | Canguro | Capacità di saltare da un campo all'altro e di proteggere grazie alla sacca marsupiale | Cane San Bernardo | Capacità di fornire assistenza a chi si trova in difficoltà, ma maggiore lentezza rispetto al canguro |
| Intervistato N. 20 | Pecorella | / | / | Non individua un esempio preciso, ma indicherebbe un animale docile e molto bello esteticamente, a causa del passato elitarismo della CRI |

7.2. Il rapporto con lo Stato: tra vicinanza e autonomia

Il rapporto con lo Stato è un secondo aspetto cruciale dell'esistenza della CRI, ed infatti tutti gli intervistati riconoscono che esso era ed è tuttora molto stretto. I rappresentanti della CRI, in particolare, sottolineano come tale legame sia stato recepito e mantenuto anche dalla riforma del 2012, e come ciò corrisponda appieno all'identità stessa della CRI, coerentemente con quanto affermato in precedenza. Più precisamente, essi ritengono che la vicinanza alle istituzioni pubbliche sia normale e doverosa per una Società di Croce Rossa, visti i suoi compiti umanitari, ma ritengono altresì che ciò non pregiudichi un altro suo tratto identitario, ossia l'indipendenza. In proposito, la descrizione compiuta da Intervistato N. 5 risulta la più rappresentativa, anche in quanto calata nell'attuale contingenza politica:

È un rapporto in evoluzione, nel senso che noi eravamo un ente pubblico del paese; oggi non siamo più un ente, bensì siamo un'associazione, ma siamo sempre di interesse pubblico, sotto il patronato del Presidente della Repubblica e soprattutto con un compito chiaro di ausiliarità al paese, e con delle deleghe, con dei ruoli riconosciuti da una serie di norme dello Stato, tra le quali le norme istitutive di Croce Rossa. Quindi è un rapporto sia di servizio che di collaborazione, anche di monitoraggio, perché comunque rispetto al paese svolgiamo anche un'attività molto spesso di *advocacy*, e quindi anche di perorare delle cause umanitarie, ma comunque di obbligatoria interlocuzione, sia per servire il Paese che per servire i cittadini [Intervistato N. 5].

Anche gli altri appartenenti alla CRI si riconoscono in queste parole, in particolare Intervistato N. 2, che ribadisce il concetto con energia: «Dunque, noi siamo ausiliari dei pubblici poteri, però siamo indipendenti. E il principio di indipendenza dice tutto sul rapporto che c'è con... le autorità, lo Stato, le proprie organizzazioni centrali e periferiche. [...] Lo Stato sa che quando chiama la Croce Rossa Italiana, la Croce Rossa Italiana risponde. E questo è l'unico vincolo che noi abbiamo» [Intervistato N. 5]. D'altro canto, è particolarmente interessante la risposta di Intervistato N. 4, limitata ai settori che conosce meglio, ossia comunicazione, raccolta fondi e progetti, ma proprio per questo illuminante sugli aspetti più concreti del rapporto. Quest'ultimo gli sembra attualmente positivo e dinamico, a causa sia della passata vicinanza (che costituisce una garanzia di affidabilità, ed è quindi un vantaggio), sia della "rivitalizzazione" operata dalla riforma:

Devo dire dal mio punto di vista che c'è da una parte una grossa attenzione, ovviamente, nei nostri confronti e buona predisposizione, perché evidentemente tra soggetti che in qualche modo sono stati, sono parte della macchina dello Stato [...] c'è chiaramente molta più facilità di una grande istituzione a rapportarsi con Croce Rossa per le dimensioni che ha, per la capacità di assorbire cose, o di interagire su dei livelli, che magari un'associazione non così complessa non può garantire. D'altra parte, c'è sicuramente molta più necessità da parte nostra di essere proattivi con le istituzioni pubbliche, affinché anche i nostri nuovi ruoli, le nostre nuove capacità vengano comprese dalle istituzioni pubbliche [Intervistato N. 4].

Dalla loro prospettiva, i rappresentanti delle istituzioni pubbliche guardano al rapporto con la CRI in maniera più distaccata e prudente. Una panoramica complessiva, improntata a questo spirito, viene data da Intervistato N. 6, che tratteggia un rapporto fatto di vicinanza, ma anche di indipendenza, insistendo su questo punto più degli stessi rappresentanti della CRI:

il rapporto, se vogliamo dire, in questo momento, senza nessuna *deminutio* per lo Stato, è un rapporto servente: lo Stato si è fatto carico di mantenere la Croce Rossa, di renderla autonoma, di tutelare il più possibile i creditori della Croce Rossa, e di far sì che il nuovo soggetto privato partisse con nuovo slancio e senza portarsi dietro tutti gli orpelli che avevano poi causato, diciamo, una *mala gestio* del soggetto precedente. [...] l'evoluzione attuale è quella di una CRI estremamente indipendente dallo Stato, che non vuol dire estranea ad esso: significa semplicemente che mette in moto i processi decisionali a prescindere dal coordinamento con gli organi di governo, o con quelli che erano i Ministeri vigilanti, che oggi sono assolutamente indifferenti alla maggior parte degli ambiti associativi. E quindi, diciamo, l'intervento dello Stato si è limitato, si è sviluppato e protratto fino alla costituzione dell'Associazione [...] [Intervistato N. 6].

Più analiticamente Intervistato N. 7 individua 3 ambiti di collaborazione fra Stato e CRI: l'ausiliarietà alle Forze Armate, la «collaborazione con le strutture del Servizio Sanitario Nazionale [...]» e l'appartenenza organica alla Protezione Civile [Intervistato N. 7]. A ciò Intervistato N. 8 aggiunge anche una collaborazione con il Ministero degli Interni «per via dell'assistenza ai profughi» [Intervistato N. 8], ma in verità questo ambito riguarda anche il Ministero della Salute perché, puntualizza Intervistato N. 7 che ne è un esponente, «noi abbiamo anche il compito dei controlli sanitari sulle persone ai nostri confini» [Intervistato N. 7]. Egli precisa infine l'attuale natura del rapporto fra il suo dicastero e la «nuova» CRI, che sembra peraltro configurarsi in termini chiari e semplici: «noi abbiamo la vigilanza sulla Croce Rossa per materia, perché la Croce Rossa, diciamo, ha fra i suoi compiti principali la promozione, diciamo, della salute, che è una delle missioni del Ministero» [Intervistato N. 7].

Il rapporto con le Forze Armate è invece più stretto e meno lineare perché, come già osservato nei capitoli precedenti, «la Croce Rossa Italiana possiede due Corpi ausiliari, al proprio interno. Sono ausiliari delle Forze Armate: sono il Corpo Militare Volontario e il Corpo delle Infermiere Volontarie di Croce Rossa, che non sono militari ma sono assimilati al rango dei militari» [Intervistato N. 6].

La terza grande area di collaborazione organica è invece con la Protezione Civile, rappresentata da Intervistato N. 10, che descrive uno stato di cose positivo ancor prima di fornire una sua opinione personale: «posso dire che in questo è un rapporto più semplice che per molti altri soggetti, perché Croce Rossa ha fatto parte di quel mondo fino all'altro ieri, e quindi non ci si trova a disagio. Croce Rossa, e qui va distinto: parliamo della struttura organizzativa e di vertice [...] da quel punto di vista ha una facilità di interlocuzione col mondo istituzionale che probabilmente è anche il frutto della sua storia specifica» [Intervistato N. 10].

Il rapporto con il Ministero degli Esteri e con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è differente e tutt'altro che organico, anche se per motivi dissimili. Infatti nel primo caso, osserva Intervistato N. 9, si può parlare di collaborazione organica con i vertici internazionali della Croce Rossa, come si vedrà nel successivo paragrafo 7.5, mentre «noi collaboriamo, abbiamo collaborato con la Croce Rossa Italiana, però la nostra collaborazione è *spot*: [...] abbiamo collaborato per questo progetto, *Rural Damscus*, cioè, adesso le dico anche un po' di dati: 500.000 euro, 2014, questa è l'attività più recente, quindi, insomma... [...] non c'è una cornice istituzionale per cui collaboriamo, diciamo, regolarmente» [Intervistato N. 9]. Nel secondo caso, invece, un vero e proprio rapporto è iniziato solo con l'ingresso formale della CRI nel Terzo Settore, e non si è trattato di un inizio agevole:

il Ministero del Lavoro, ha avuto dei problemi quando sono state fatte APS per legge, perché non corrispondeva alla 383, e quindi alla normativa. Adesso ne ha imposto il trasferimento alle Organizzazioni di Volontariato, e quindi il rapporto con la Croce Rossa, per il Ministero del Lavoro, ricomincia ora. [...] Quindi, mentre per gli altri la Croce Rossa è un fornitore di servizi, per il Ministero del Lavoro è uno dei soggetti che entra all'interno del registro, su cui dovrà vigilare: è un rapporto completamente diverso [Intervistato N. 8].

Dal canto loro, i rappresentanti del Terzo Settore guardano il rapporto fra la CRI e le istituzioni pubbliche con occhio diffidente, critico e condizionato dal passato, escluso Intervistato N. 15 che peraltro, come già osservato, fa parte di un ente giuridicamente pubblico. Per tutti gli altri, in merito alla condizione *presente* dell'Associazione, sono senz'altro rappresentative le già menzionate parole di Intervistato N. 11, rappresentante di ANPAS, il quale ha notato che con la riforma del 2012 lo Stato «li ha favoriti [...]» [Intervistato N. 11], dando loro un'identità tripartita, decisamente anormale ma molto confacente agli interessi della CRI. Assolutamente concordi sono Intervistati NN. 12 e 13, esponenti del volontariato cattolico (rispettivamente, Croce Bianca Milano ONLUS e Misericordie): costoro infatti osservano che «Secondo me, all'interno di CRI c'è molta politica» [Intervistato N. 12], e che in generale il rapporto con lo Stato è «Molto stretto. Troppo stretto» [Intervistato N. 12].

I sociologi, infine, oltre a concordare sulla vicinanza fra CRI e istituzioni pubbliche, utilizzano immagini diversificate e vivide per descrivere il rapporto. Intervistato N. 16, ad esempio, lo tratteggia come un rapporto «praticamente di sovrapposibilità, di sovrapposizione [...] di quale altro ente si potrebbe dire in Italia? Del CONI, e qualche altra cosa analoga [...]» [Intervistato N. 16]²¹⁴. Intervistati NN. 18 e 19, totalmente ignari della recente evoluzione giuridica della CRI, sviluppano descrizioni saldamente ancorate al passato: «Le dico la verità: io personalmente, di conoscenza precisa di questo rapporto, non le so dire. Mi son sempre fatta l'idea, ecco, che in realtà fosse – adesso l'espressione è un po' forte – che fosse una *longa manus* [...] una “promanazione”, ecco, di questi due Ministeri [della Difesa e della Sanità]» [Intervistato N. 18]; «da quanto ne so io, è un rapporto stretto, che c'è da molti anni. So che in passato, come dire, alcuni presidenti di Croce Rossa erano o erano stati parlamentari, quindi c'è una frammistione molto stretta tra queste figure» [Intervistato N. 19]. Invece Intervistato N. 20, conoscendo la recente evoluzione, fornisce una descrizione più aggiornata, anche se fondamentalmente concorde: «rispetto al passato, mi pare che i rapporti si siano allentati: questo per ragioni di legge, no? Però la Croce Rossa, in qualche modo, è sempre vicina alle istituzioni, è difficile vederla... perlomeno, non ho elementi per pensare che ci siano stati momenti in cui la Croce Rossa ha “rotto” con le istituzioni» [Intervistato N. 20]. Intervistato N. 17 infine si distingue a sua volta, ma in quanto, pur concordando con i colleghi nel merito, sviluppa un ragionamento più articolato che chiama in causa anche la dimensione internazionale della CRI:

Qui abbiamo un'organizzazione che trae le proprie linee-guida, le proprie risorse e la propria legittimazione dal rapporto con lo Stato, ma anche con dimensioni sovrastatali, sempre istituzionali. Quindi, in questo senso, è anche un po' più complesso il modello, cioè assomiglia di più a un qualcosa, come dire, come dicessi la FAO, l'UNICEF, cioè queste grandi organizzazioni internazionali in cui c'è una forte attenzione a problemi di sviluppo, sostegno alle persone in difficoltà, chiaramente ognuna con un taglio diverso, ma che si muovono fra dimensioni diverse. [...] la logica, un po' più ibrida, è quella: quindi il rapporto con lo Stato è un rapporto in cui, con-

²¹⁴ In verità il paragone è estremamente calzante, sul piano giuridico, con la CRI anteriore alla riforma, perché il CONI è un ente pubblico, ai sensi del Decreto Legislativo 15 dell'8 gennaio 2004. Cfr. <http://www.coni.it/it/coni.html> (ultimo accesso: 15/11/2017).

temporaneamente, diciamo, come dire, sei in parte assimilabile a un pezzo dello Stato, ma, contemporaneamente sei un'istituzione internazionale [Intervistato N. 17].

Da questa visione del rapporto intercorrente fra CRI e istituzioni pubbliche deriva inevitabilmente, per la prima categoria di testimoni, un'opinione positiva su di esso. I rappresentanti della CRI infatti rivendicano con fierezza tale vicinanza, come Intervistato N. 3, che si dice «molto soddisfatto e orgoglioso, perché è un riconoscimento che suggella quello che è non solo il principio, come le dicevo prima, del cittadino, volontario, che opera per la propria popolazione, ma anche perché è un riconoscimento della professionalità, della capacità, della volontà di poter assistere una popolazione» [Intervistato N. 3], oppure assicurano che non sussiste il pericolo di un assoggettamento della CRI agli interessi dello Stato in contrasto con i suoi principi, come ribadisce Intervistato N. 2, secondo cui «questo rapporto è il rapporto corretto, giusto, tra due istituzioni. [...] alla Croce Rossa non può essere chiesto cose che non può fare, proprio perché è un'organizzazione internazionale. E quindi il rispetto dei 7 principi deve essere anche il rispetto dello Stato nei riguardi della Croce Rossa, che sa che la Croce Rossa può operare solo nell'ambito dei 7 principi» [Intervistato N. 2]. Intervistato N. 5, in particolare, sottolinea che questa peculiare vicinanza alle istituzioni fa parte dell'identità di tutto il Movimento Internazionale di Croce Rossa, ma soprattutto corrisponde a ciò che il Movimento *vuole* essere:

se non avessimo un rapporto con lo Stato non saremmo la Croce Rossa, il Movimento di Croce Rossa, saremmo una ONG qualsiasi, mentre noi non abbiamo nessuna aspirazione di essere una *Non Governmental Organization*, come non abbiamo nessuna aspirazione di essere un'agenzia delle Nazioni Unite e quindi di essere un'organizzazione di governo: siamo un'organizzazione, siamo un terzo, un *unicum* in questo, siamo un *tertium genus* in cui riteniamo che sia indispensabile il dialogo con lo Stato [Intervistato N. 5].

La seconda categoria di testimoni esprime invece giudizi differenziati: sia generali sia settoriali, sia positivi sia negativi e, cosa maggiormente importante, sia convergenti sia divergenti. Quest'ultimo è il caso degli Intervistati NN. 6 e 8: il primo, rappresentante del Ministero della Difesa, osserva che in generale «È un rapporto atipico, nel senso che... funziona e potrà funzionare bene se la nuova Associazione partirà col piede giusto. Al momento pare di sì, però poi... un giudizio-pronostico non lo posso dare [...]» [Intervistato N. 6]. Allo stesso livello generale, Intervistato N. 8 concorda, ma puntualizza che alcune delle difficoltà provengono proprio dal Ministero della Difesa:

Adesso il rapporto andrebbe in realtà riscritto, ed è problematico, perché, mentre il Ministero della Salute – che l'aveva tra i suoi enti controllati: quindi era il referente pubblico della Croce Rossa – ha un rapporto in cui si sforza di venire incontro alle esigenze della Croce Rossa e di aiutarne la privatizzazione, il Ministero della Difesa, per esempio, fa fatica a accettare la relazione con un soggetto privato, quindi lì hai un rapporto un po' difficile; va un po' meglio con la Protezione Civile, che invece, strutturalmente, è abituata a trattare con le Organizzazioni di Volontariato [Intervistato N. 8].

Queste difficoltà vengono confermate dallo stesso Intervistato N. 6, il quale però ne attribuisce la responsabilità non al suo Ministero, ma al recente processo di riforma, perché «soprattutto con questa privatizzazione in modo particolare, è esplosa un conflitto interno, all'interno della struttura, perché chiaramente questi soggetti hanno mantenuto un regime pubblicistico, che è inevitabile dato lo *status* militare [...]» [Intervistato

N. 6]. Egli infatti osserva che i due Corpi Ausiliari sono destinatari «di un *corpus* di norme contenute nel Codice dell'ordinamento militare, specifiche, a loro dedicate [...]» e «di un contributo finanziario *ad hoc* dalla Difesa verso l'Associazione, che però ha un vincolo di scopo» [Intervistato N. 6]. A complicare il quadro, vi è il fatto che non si tratta di un "ramo secco" da tagliare senza avere remore, ma anzi «sono una risorsa, perché hanno un'enorme capacità, lunghissima tradizione, sono per noi assolutamente efficienti e strategici, e sono complementari, diciamo, a quella che è la nostra Sanità Militare. Però all'interno dell'Associazione non sempre questo rapporto è indolore» [Intervistato N. 6]. Per quanto riguarda infatti il rapporto specifico fra la Difesa e i due Corpi, egli infatti osserva con sicurezza che «normalmente è sempre andato molto, molto bene», e che «soprattutto con le Infermiere è quasi ombelicale» [Intervistato N. 6]. La problematicità creata dai due Corpi Ausiliari quindi non risiede in ciò che essi fanno, ma nel fatto stesso di *esistere*, perché si tratta di un *unicum* a livello internazionale, che non ha più paralleli in altre Società Nazionali almeno dal 1945 («Il discrimine è il secondo dopoguerra»), come ha rilevato con disappunto lo stesso CICR:

quello che molto spesso ci ha anche obiettato, quando ci sono state alcune vicende normative, il Comitato di Ginevra, è che il legame è molto più blando. C'è un legame pubblico, un controllo pubblico, pressoché inesistente, e diciamo che, innanzitutto, nessuna Croce Rossa ha dei Corpi militarmente organizzati. Se noi consideriamo che il Corpo Militare utilizza l'uniforme dell'Esercito, allora immagini quanto possa essere facile vestire verso terzi i panni della neutralità con la divisa della Forza Armata addosso [Intervistato N. 6].

Di segno totalmente opposto sono invece le valutazioni dei rappresentanti del Ministero della Salute e della Protezione Civile, i quali infatti concordano con Intervistato N. 8 nel giudicare in maniera estremamente positiva lo stato attuale dei rapporti delle loro istituzioni con la CRI. Il primo infatti osserva che «finora è stato un rapporto, diciamo, ottimale», e che la soddisfazione del Ministero è forte in particolare per la collaborazione nel controllo sanitario dei migranti, attività collegata ad un tema di scottante attualità [Intervistato N. 7]. Il secondo asserisce che «la mia esperienza personale mi fa dire che gli attuali vertici di Croce Rossa hanno saputo gestire una relazione con noi in maniera eccellente», e precisa che i volontari di Croce Rossa con cui collabora sono una risorsa preziosa perché, anche in ragione della passata natura pubblicistica dell'ente, non hanno una predisposizione conflittuale verso lo Stato, come invece accade spesso nel mondo del volontariato, benché la Protezione Civile cerchi di tenere buoni rapporti con tutte le OdV che aderscono ad essa, in base al principio-cardine del rispetto per le motivazioni ideali che muovono i volontari²¹⁵: «in generale tra i volontari di Protezione Civile e le istituzioni c'è meno diffidenza che tra i volontari operanti in altri settori e le istituzioni di riferimento: Croce Rossa, tra questi, "gioca in attacco", perché, come dire, ha avuto "il piede in due scarpe" [...], fino a poco tempo fa» [Intervistato N. 10].

Questo "piede in due scarpe" è esattamente ciò che porta i testimoni della terza categoria ad avere un'opinione molto critica sui rapporti della CRI con lo Stato, coerentemente con la descrizione che ne hanno dato. Secondo Intervistato N. 11, molto concentrato sul tema della storia passata, quest'ultima condiziona

²¹⁵ In proposito egli precisa, anche con orgoglio, questa linea politica della Protezione Civile verso il volontariato: «noi, pur avendo un rapporto strettissimo nella nostra associazione, manteniamo una linea che è invalicabile: ed è il fatto che il volontariato è

anche il rapporto attuale fra l'Associazione e lo Stato, che è tuttora segnato da «un *vulnus* storico di vicinanza, diciamo, strutturata, e che a mio avviso rovina lo spirito del volontariato, perché... e che c'è a volte anche in altri ambiti, non solo nella Croce Rossa, ma per esempio nei gruppi comunali di Protezione Civile: nulla da dire rispetto a quello che fanno, eccetera, eccetera, però è un tentativo delle istituzioni di governare il volontariato» [Intervistato N. 11]. Come si può vedere, si tratta di un'opinione rilevante non soltanto per quanto concerne la CRI, ma anche perché è diametralmente opposta a quella del rappresentante della Protezione Civile in merito ai rapporti fra quest'ultima ed il mondo del volontariato. Per quanto riguarda strettamente la CRI, tuttavia, è estremamente significativo che le opinioni di Intervistato N. 13, rappresentante delle Misericordie, siano pressoché identiche: «se Croce Rossa è ente di Stato, come è sempre stata, nel passato almeno, lo capisco. Se vuole essere Organizzazione di Volontariato, è altra cosa, e quindi deve essere al pari di tutti. Deve avere un rapporto con le istituzioni come li hanno tutti gli altri, non avendo agevolazioni che ha avuto nel passato rispetto agli altri, ecco» [Intervistato N. 13].

Più precisamente, anche da parte di questa categoria i due Corpi Ausiliari delle Forze Armate vengono indicati come l'aspetto tuttora più problematico del rapporto fra CRI e Stato. Questa è almeno l'opinione di Intervistato N. 11, che ritiene la loro esistenza lesiva dell'immagine neutrale dell'Associazione, essendo peraltro a conoscenza della disapprovazione di CICR e FICR in proposito, ed essendo inoltre convinto che la Sanità Militare sia più che sufficiente alle necessità dell'esercito, dato che conosce molti ufficiali medici:

E quindi mi rimane ancora nel dubbio, insomma, questo fatto di avere delle strutture ancora statali, quindi la parte militare, che è un po' un residuo del passato, perché credo che l'azione sanitaria possa esplicarsi meglio come associazione di volontariato *tout court*, e non in una struttura coordinata, e che a questo punto è sussidiaria dell'attività sanitaria delle Forze Armate, che a mio avviso possono costruire professionalità. [...] quindi mi sembra anacronistica questa cosa, però è un'opinione personale [Intervistato N. 11].

I giudizi dei sociologi sul rapporto tendono invece a non essere negativi, con l'unica eccezione di Intervistato N. 16, che si esprime senza mezzi termini: «Io lo trovo orribile: cioè, penso che sia una cosa che fa male a entrambi, e come dimostrano, molto più in piccolo le tante vicende – e di altra epoca, più recente – legate all'*outsourcing* della gestione dei servizi del *welfare*» [Intervistato N. 16]. Più sfumato, e ambivalente, è invece il giudizio di Intervistato N. 19: «sicuramente io penso che sia un legame che ha favorito la diffusione della presenza di questa associazione nel paese, ma al tempo stesso, a volte, forse ha mancato di chiarezza, nel ruolo sia dell'organizzazione, sia degli enti istituzionali. E questa mancanza di chiarezza, forse, non ha giovato complessivamente alla *mission* dell'organizzazione [...]» [Intervistato N. 19]. Anche il giudizio di Intervistato N. 17 oscilla, ma fra una constatazione della sua positività ed una perplessità sulla sua stessa ragion d'essere: «è stato, secondo me, in molte fasi, estremamente importante e proficuo: è più difficile, come dire, vederne lati negativi, se non, probabilmente, una complessità organizzativa. Cioè, in molti casi si vedeva una tale integrazione e interazione fra Croce e Stato – e istituzioni, diciamo – che uno si domandava perché non era direttamente parte dello Stato, punto e basta [...]» [Intervistato N. 19].

un'espressione della società e noi siamo un interlocutore di questa espressione della società. [...] perché? Perché è un mondo che richiede rispetto» [Intervistato N. 10]

Assolutamente positivi sono invece i giudizi di Intervistati NN. 18 e 20, per i quali una vicinanza fra la CRI e lo Stato è necessaria ed opportuna, in quanto finalizzata all'interesse pubblico: «sinceramente, che la Sanità e la Difesa avessero una sorta di struttura operativa, ecco, di tipo assistenziale, sanitario, umanitario, non lo vedevo male» [Intervistato N. 18]; « Ma, uno potrebbe anche dire che [questa vicinanza] è pericolosa, però, siccome, nel momento che questa si manifesta su temi che sono sempre immediatamente drammatici, cosa vuoi, no?» [Intervistato N. 20]. D'altro canto i due sociologi divergono sulla valutazione della recente riforma: il primo infatti paventa il rischio che possa depotenziare l'Associazione («Io non vorrei che, rientrando nel grande contenitore del Terzo Settore, un po' la Croce Rossa perda queste sue caratteristiche di presidio, che si mobilita in caso di calamità, in caso di problemi» [Intervistato N. 18]), mentre il secondo ritiene che abbia reso più "sano" il rapporto con lo Stato senza cancellarlo («questa privatizzazione, insomma, ha allontanato la Croce Rossa dalla dipendenza, dall'ente pubblico, le nomine, eccetera. Quindi, in questo senso, mi sembra un'evoluzione positiva» [Intervistato N. 20]).

In proposito, l'evoluzione storica della collaborazione fra CRI e Stato italiano viene descritta dai rappresentanti dell'Associazione in termini schematici, ossia sotto forma di uno svolgimento di funzioni per conto dello Stato stesso, come osserva Intervistato N. 5:

L'evoluzione è molto semplice: noi eravamo un ente dello Stato che svolgeva delle funzioni. Addirittura, tantissimi anni fa, circa prima dell'istituzione del servizio di emergenza territoriale, gestivamo per delega diretta una serie di funzioni. Diciamo che la grande evoluzione è stata con la regionalizzazione dei servizi sanitari, e quindi una serie di servizi che la Croce Rossa gestiva direttamente per lo Stato – che erano ospedali, centri raccolta sangue, servizi di ambulanza – [...] tutte quelle attività non si fanno più [...] [Intervistato N. 5].

Questa immagine, e queste stesse parole, vengono significativamente utilizzate da Intervistato N. 2, che tuttavia indica un cambiamento precedente all'istituzione del SSN, e addirittura alla riforma ospedaliera del 1968: «Addirittura, fino al 1960, la Croce Rossa aveva la delega sul servizio trasporto infermi, per esempio. Poi, dal 1960, questa delega è stata tolta. Però ha avuto, diciamo, degli incarichi e dei compiti delegati direttamente dallo Stato. Con la riforma, questo è venuto a cadere» [Intervistato N. 2].

Fra i rappresentanti dello Stato, invece, i più dettagliati, ed altresì i più critici, sono Intervistati NN. 8 e 10. Il primo in particolare formula una ricostruzione (ed altresì un giudizio) veramente *tranchant* sui passati rapporti fra Stato e CRI: «Dunque, lo Stato si è servito della Croce Rossa in vario modo, e questo a volte l'ha piegata ad esigenze anche della politica. [...] E negli anni peggiori l'ha utilizzata per collocare, senza modalità di concorso o selettive, numeri elevati di personale, facendone quindi poi, alla fine, un contenitore, più di sfogo – clientelare – che non vero utilizzo» [Intervistato N. 8]. A sua volta, Intervistato N. 10 traccia un ritratto inedito del rapporto fra la CRI del passato e la Protezione Civile, da cui emerge anche una certa insoddisfazione per un atteggiamento di alterità e di distanza della CRI, che oggettivamente stupisce dato il riconoscimento della sua vicinanza allo Stato:

la mia esperienza personale [...] mi faceva dire che, fino al terremoto dell'Aquila, sostanzialmente Croce Rossa ha fatto, ha giocato un po' "con le carte coperte". Mi spiego in questo: cioè, c'era sempre, piantava la bandierina, con un intervento molto misurato, anche nei numeri, molto inferiore alla effettiva forza e capacità, ma questo perché c'era una volontà di dire «Io ci sono, però poi vado per conto mio». In questo la dimensione

“para-istituzionale” agevolava, tanto Croce Rossa non aveva nessun bisogno di mettersi in confronto con altre associazioni: il loro ruolo era sancito; la caratteristica di ente pubblico li metteva in una posizione particolare [...] [Intervistato N. 10].

Il punto di svolta sarebbe stato quindi il terremoto dell’Aquila, o più precisamente l’assunzione della *leadership* da parte di Francesco Rocca, il quale avrebbe colto l’occasione del terremoto per attivare «un meccanismo diverso, e cioè, innanzitutto, di piena integrazione al sistema di Protezione Civile». Questa nuova linea di condotta sarebbe stata dimostrata fattivamente in due modi, ossia «nel mettere a disposizione effettivamente la sua vera forza, quindi con numeri importantissimi: parliamo di 12.000 volontari di Croce Rossa, che si sono avvicendati, e quindi numeri giganti, nel contesto generale che ha visto impiegati circa 80.000 volontari singoli [...]» e «operando, e decidendo di mettere il suo centro di coordinamento dentro alla DICOMAC: cioè, la DICOMAC è il sistema di coordinamento che mette in campo il Dipartimento quando opera in maxiemergenza, sarebbe “Direzione Comando e Controllo”» [Intervistato N. 10]. Un impegno più massiccio della forza numerica ed una partecipazione aperta e totale alla direzione e al coordinamento delle operazioni sarebbero quindi lo “stile” dell’attuale presidente della CRI, che ha permesso di far evolvere i rapporti fra l’Associazione e la Protezione Civile in maniera estremamente soddisfacente per quest’ultima.

Al contrario, la maggior parte²¹⁶ dei rappresentanti del Terzo Settore conserva del passato un’immagine negativa, fatta di favoritismi e privilegi, che come si è osservato condiziona anche le loro opinioni sul presente. Intervistato N. 11 risale fino al fascismo e, prima ancora, al periodo anteriore al 1914, osservando che «l’*endorsement* dato dai reali e, come dire, le donazioni, l’assistenza istituzionale fin dagli albori, ne ha fatto un organo che, appunto, ha potuto avere sempre un contatto privilegiato rispetto alle istituzioni, e che aveva portato, anche durante il fascismo, a questa scelta [...]», ossia la scelta di favorire la CRI a discapito delle Pubbliche Assistenze, essenzialmente per due motivi: non solo l’«inaffidabilità politica nostra rispetto all’allineamento [...]», data l’ispirazione repubblicana, democratica o socialista delle stesse Pubbliche Assistenze, ma anche «un’oggettiva strutturazione complessiva» della CRI, alla quale dunque il testimone riconosce pur sempre una competenza operativa [Intervistato N. 11]. Sono significative anche le parole di Intervistato N. 12, seppur limitate al passato più recente della CRI e all’aspetto economico, perché a suo dire «La cartina di tornasole è il bilancio economico [...]»:

i bilanci economici bisogna farli quadrare, poi: non c’è più l’ente pubblico che ripiana. Adesso, non è una critica, no? Però, cioè, tra CRI, non diciamo di oggi, tra CRI di ieri e in passato, vivaddio! Noi dobbiamo andare a cercare i quattrini a destra, a manca, però CRI, quando c’erano problemi economici, qualcun altro ripianava, giusto? E così è facile far le cose. Adesso bisogna vedere, nella testa delle persone, se questo messaggio viene recepito, perché, se no, potrebbe essere una parentesi... un po’ opaca all’interno dell’organizzazione CRI [Intervistato N. 12].

²¹⁶ Intervistato N. 14, esponente di Medici Senza Frontiere, non si pronuncia in termini generali, ma cita un recente episodio che, se non contraddice questa immagine di privilegio, quanto meno costituisce un’eccezione ad essa. Egli riferisce infatti di un dissidio verificatosi a Como, in un campo della CRI che ospitava ed ospita migranti, in particolare «minori, donne e persone vulnerabili», e nel quale la sua organizzazione opera. A seguito di tale dissidio gli operatori di MSF erano stati allontanati ed il caso era stato portato davanti alle autorità, ma queste non avevano preso pregiudizialmente le parti della CRI: al contrario, «il nostro capo-missione è stato dal prefetto, si sono parlati, alla fine il prefetto di Como ha detto: “OK, va bene, Medici Senza Frontiere torna al campo e da oggi ha diritto di lavorare senza problemi”» [Intervistato N. 14].

A questo scetticismo si associa, fra i sociologi, Intervistato N. 16, per il quale in una prospettiva storica il rapporto fra CRI e Stato «in fondo è un po' la stessa cosa che hanno avuto le IPAB [...]» e «non è mai stato superato, dopo, questo modello. Adesso si cerca di superarlo, diciamo, se diamo credito a questo tentativo» [Intervistato N. 16]. Una ricostruzione meno *tranchant* e più diversificata viene operata invece da Intervistato N. 19, che si sforza di porsi dal punto di vista della stessa CRI, nel bene e nel male: «Probabilmente, in decenni passati, questo legame è stato un supporto per quest'organizzazione: ha consentito all'organizzazione di diffondersi, di legittimarsi, anche presso la popolazione. Sicuramente, via via che si viene più, come dire, vicino ai nostri giorni, forse questo legame ha rappresentato anche un po' un laccio, un elemento di costrizione [...]» [Intervistato N. 19].

In questa prospettiva, quindi, la passata condizione di ente pubblico non viene giudicata negativamente dai rappresentanti della CRI, che tuttavia glissano sulle pagine meno edificanti della collaborazione con il regime fascista, mentre si riconosce che la CRI del passato possa essere definita un ente parastatale, sia pure con alcuni distinguo: mentre Intervistato N. 2 osserva con schiettezza che «No, lo era, no! Era, definizione di "ente di diritto pubblico" vuol dire ente cosiddetto "parastatale", con un contratto di lavoro di tipo parastatale, quindi gli stessi contratti di lavoro dell'INPS, dell'INAIL [...]» [Intervistato N. 2], Intervistato N. 1 preferisce concordare con la definizione «Nella sua accezione positiva» [Intervistato N. 1] e Intervistato N. 3 si limita ad ammettere che «era un ente pubblico» [Intervistato N. 3]. Intervistato N. 4, dal canto suo, evita di rispondere direttamente alla domanda, ma implicitamente riconosce, facendo un esempio concreto, che la passata natura di ente pubblico poneva forti ipoteche all'efficienza ed alla rapidità delle procedure della CRI: «La definizione "parastatale" per definizione è negativa [...]. È evidente che nell'accezione, cioè nello stesso far parte di una macchina statale ci stanno tutti i benefici, e anche i limiti [...]» [Intervistato N. 4]. Intervistato N. 5, infine, in coerenza con le sue precedenti risposte rivendica ancora una volta con orgoglio il passato rapporto fra CRI e Stato, andando anche oltre la definizione di ente parastatale («Beh era statale. Non è che è parastatale: era statale» [Intervistato N. 5]), e aggiungendo che «Penso che sia assolutamente sano, e che possa rimanere sano fino a quando lo Stato riconosce alla Croce Rossa la sua peculiarità, la sua indipendenza [...] l'esistenza della Croce Rossa credo che oggi sia uno degli elementi di maggior garanzia sia per lo Stato che per la popolazione: proprio questa terzietà, ma non totale autonomia fa sì che, insomma, ci sia un legame forte» [Intervistato N. 5].

Peraltro Intervistato N. 2, pur essendo orgoglioso del rapporto fra CRI e Stato, e pur avendo riconosciuto nello *status* di APS una condizione incongrua per l'Associazione, tuttavia ammette che la riforma è stata positiva, in quanto «ha liberato la Croce Rossa da una serie di oneri che gravavano molto sul proprio bilancio, e che ha condotto la Croce Rossa in passato a avere dei bilanci non buoni proprio per l'obbligo che aveva, a fronte del quale lo Stato non riconosceva il corrispettivo economico» [Intervistato N. 2]. Questo passaggio dell'intervista tocca con chiarezza e concretezza uno specifico effetto "perverso" determinato sulla CRI dalla sua natura di ente di diritto pubblico. Secondo Intervistato N. 2, infatti, una delle cause principali del passato dissesto economico era costituita dall'incompatibilità totale fra le attività specifiche della CRI ed il particola-

re regime contrattuale che lo *status* giuridico dell'Associazione riservava ai suoi dipendenti, unita a richieste onerose da parte dello Stato in merito all'assunzione di determinati servizi:

[la CRI aveva] gli stessi contratti di lavoro dell'INPS, dell'INAIL, che, per esempio... questi ultimi enti pubblici considerano il lavoro straordinario come veramente straordinario, il lavoro festivo come veramente molto straordinario, mentre per la Croce Rossa il lavoro straordinario, il lavoro notturno, il lavoro festivo è regola. Pur essendo regola, il riferimento al contratto di lavoro del parastato, che considerava queste ultime cose eccezioni, ha costretto la Croce Rossa a aggravare di molto il proprio bilancio, perché nell'INPS, nell'INAIL, negli altri enti pubblici il lavoro straordinario appunto era considerato un'eccezione, quindi molto ben remunerativo. Nella Croce Rossa, essendo regola, l'ottima remunerazione del lavoro straordinario ha aggravato parecchio il bilancio dell'Associazione. [...] In alcuni casi [lo Stato] ha anche... ha costretto la Croce Rossa – mi riferisco per esempio al 118 di Latina – a, a prendersi 'sto servizio perché nessuno lo voleva fare, e non ha però riconosciuto gli oneri conseguenti. E quindi il 118 di Latina ha, ha avuto oneri pesantissimi di riflesso sul Comitato nazionale [Intervistato N. 2].

Queste parole trovano riscontro in un passaggio dell'intervista a Intervistato N. 5: il dirigente nazionale infatti illustra come il passato rapporto di maggiore vicinanza fra CRI e Stato fosse foriero non soltanto di vantaggi, ma anche di oneri poco funzionali e non remunerativi, ai quali organizzazioni come ANPAS e Misericordie non sarebbero state soggette:

comunque garantiamo il servizio in alcuni aeroporti, anche dove non sono remunerativi, è abbastanza evidente questo, no? Perché negli aeroporti dove erano remunerativi hanno fatto le convenzioni, li hanno privatizzati. Quelli non remunerativi – che sono quasi tutti quelli della continuità territoriale: Lipari, Lampedusa, Crotone, insomma quelli che hanno solitamente dei flussi inferiori, ma che comunque servono per garantire la continuità territoriale – molto spesso sono comunque rimasti a Croce Rossa, alla quale comunque lo Stato chiede di garantire questo servizio, con una convenzione che però non è a prezzi di mercato, è a garanzia, insomma, dei costi, quello che sia [Intervistato N. 5].

Al contrario, escludendo Intervistato N. 9 in quanto ignaro dello *status* specifico della CRI, nel passato e nel presente, tutti i rappresentanti dello Stato concordano sulla definizione di ente “parastatale”, tranne Intervistato N. 7, secondo cui essa vale «Per certi aspetti sì, non per tutti gli aspetti. Non per quello di organo della Protezione Civile», il che sembra paradossale, visto che essa viene accettata proprio dal collega della Protezione Civile. Quest'ultimo, del resto, esprime un giudizio critico sulla CRI del passato, coerentemente con quanto asserito in precedenza, ma ora anche mescolato ad una sorta di autocritica formulata in veste di rappresentante delle istituzioni pubbliche:

il fatto di essere un ente, e di essere in qualche modo “accomodato” all'interno del sistema pubblico, ha impedito, secondo me, a Croce Rossa di esplicitare al meglio le sue capacità e risorse, e ha favorito una gestione organizzativa e finanziaria assolutamente non soddisfacente, perché in piena linea con la gestione organizzativa e finanziaria della Pubblica Amministrazione italiana. Lo dico da esponente della Pubblica Amministrazione [Intervistato N. 10].

Una situazione simile si configura per la categoria dei rappresentanti del Terzo Settore: infatti, mentre Intervistato N. 14 è a sua volta ignaro dello *status* giuridico specifico della CRI, e quindi può solo «sospettare» che in passato sia stata un ente “parastatale”, Intervistati NN. 11, 13 e 15 confermano senza incertezze tale definizione. Invece Intervistato N. 12 arriva addirittura ad oltrepassarla e, in singolare analogia con Intervistato N. 5, osserva che «lo definirei un ente dello Stato» [Intervistato N. 12]. Tale condizione in definitiva ha

prodotto, secondo Intervistato N. 11, effetti negativi per la stessa CRI: «ha sofferto, a mio avviso, in modo molto pesante di questa eccessiva statalizzazione, che ne ha deviato, non in termini negativi, ma sicuramente con quell'inefficienza tipica della struttura pubblica, diciamo non clientelare, ma comunque inefficiente nei risultati» [Intervistato N. 11].

Molto meno critici sono infine i sociologi, che considerano con cautela il termine “parastatale” in rapporto alla CRI, naturalmente con l'eccezione di Intervistato N. 16, il quale ritiene lo sia ancora ed è scettico sul presente («questo è quello che si percepisce, insomma: questo sforzo di riforma [...] vediamo che cosa produrrà, in termini di operatività, o anche di capacità di comunicare una identità, che si sta evidentemente ridefinendo [...]») [Intervistato N. 16]). Al contrario, Intervistati NN. 17 e 18 ritengono concordemente che «dal punto di vista giuridico, sia la versione giusta» [Intervistato N. 18], ma ne rifiutano recisamente l'accezione negativa. Dal canto loro, Intervistati NN. 19 e 20 rifiutano il termine, sia pure con toni diversi: più sfumati il primo («questo rischio l'ha corso sicuramente. Anche qui, io penso che non si possa fare un discorso, come dire, “a senso unico”: sicuramente molte persone che hanno partecipato alle attività di Croce Rossa non l'hanno fatto con questa prospettiva [...]») [Intervistato N. 19]) e più netti il secondo («“para-statale” presuppone una sorta di scimmiettatura dello Stato [...] no, io direi di no, perché, in qualche modo, tutta la parte volontaria che ci aveva dentro [...] fa sì che, alla fine, è dura assimilarla a una cosa parastatale» [Intervistato N. 20]). Per entrambi tuttavia l'elemento-chiave che li spinge a rifiutare questa etichetta, anche priva di accezioni spregiate, è la connotazione almeno parzialmente volontaristica dell'identità dell'Associazione, come già più volte affermato. In proposito, peraltro, Intervistato N. 17 pronuncia un ulteriore giudizio che vale a confutare un'immagine pregiudiziale della CRI del passato come realtà clientelare ed inefficiente, riconducendo le sue disfunzioni a una dimensione fisiologica, sia nel settore pubblico sia nel Terzo Settore: «Non mi è sembrata mai, neanche, che si sia caratterizzata per essere solo, appunto, un sottobosco di persone piazzate lì con altre finalità: non più di quello che può succedere in una normale burocrazia, un'organizzazione burocratica complessa, un'organizzazione del Terzo Settore complesso» [Intervistato N. 17].

7.3. Il rapporto con il Terzo Settore: fra una nuova sinergia e un passato che non passa

In merito a questo ambito tematico, il primo *cluster* di intervistati descrive in termini estremamente positivi il rapporto fra la “nuova” CRI e le altre organizzazioni di Terzo Settore dedite ad analoghi compiti umanitari, ossia assistenza sanitaria e sociale, soccorso in situazioni d'emergenza ed *advocacy*. Particolarmente nette sono le descrizioni e le valutazioni dei dirigenti regionali, come ad esempio Intervistato N. 1: «in questa fase storica i rapporti sono ottimi [...] abbiamo sinergie molto importanti anche con altre associazioni» [Intervistato N. 1]. A livello nazionale invece sono esemplificative le parole di Intervistato N. 5, perché chiariscono che questa situazione positiva è il frutto di una precisa scelta politica:

decisione di questa *governance* attuale è quella di fare rete il più possibile, perché oggi qualsiasi risposta migliora tanto più siamo capaci di fare rete. [...] Oggi sicuramente abbiamo una maggior possibilità di fare sinergia con le altre realtà associative, soprattutto per quello che riguarda la nostra realtà territoriale, nel senso che, a li-

vello territoriale, al di là dei valori propri di ogni organizzazione, nell'espletamento dei servizi facciamo delle cose anche molto simili, nel *service providing*, quindi in quel tipo di attività [Intervistato N. 5].

Anche Intervistato N. 4 conferma l'adozione di questa nuova linea politica, basata sulla ricerca della collaborazione e sul disinteresse verso la competizione, anche laddove vi sono le premesse perché ciò accada, e perfino nel settore cruciale del *fundraising*, che egli ben conosce:

Quindi ad esempio con le organizzazioni, come alcune di quelle che lei ha citato, spesso ci imbattiamo nell'essere *competitor* laddove prima non lo eravamo. [...] E quindi in questo caso quello che io dico sempre è «Cerchiamo sempre di avere un approccio molto *british*», nel senso che io non entro mai in competizione: pongo Croce Rossa come una opportunità di lavoro, di finanziamento se uno è un donatore eccetera, e cerco di spiegare il perché in ragione delle tante cose che fa anche adesso, dopodiché siamo un soggetto talmente particolare, per ovvie ragioni, nel bene o nel male, che non abbiamo neanche nessuna particolare propensione a dire «Io sono quello che fa la stessa cosa di, e quindi meglio» [Intervistato N. 4].

Come si può osservare, i termini “competizione”, “concorrenza” e “scontro” vengono sistematicamente rifiutati, mentre ricorrono le parole “collaborazione”, “rispetto” e “sinergia”. Più in generale, le testimonianze collimano nel descrivere l'avvio di una precisa linea politica, basata sulla collaborazione, che la presidenza Rocca ha deciso di inaugurare e sta portando avanti a livello centrale, così come le presidenze regionali la stanno portando avanti a livello territoriale. Il risultato sembra essere decisamente positivo, perché in definitiva tali rapporti vengono giudicati esplicitamente “ottimi” da 3 dei 5 intervistati, ossia Intervistati NN. 1, 3 e 4. Quest'ultimo in particolare menziona due esempi concreti di tale nuova linea di condotta sinergica e collaborativa, caratterizzata da una vera e propria scelta di suddivisione armonica e funzionale dei compiti sulla base di precedenze temporali e specializzazioni operative:

probabilmente è l'esempio più facile, con Save the Children addirittura abbiamo condiviso degli spazi nelle aree del terremoto. Loro si occupavano della gestione di parte delle strutture per l'infanzia, perché c'erano accordi pregressi già, no? Quindi Croce Rossa non ha l'ambizione di fare tutto: se del caso si fa con chi le cose le sa fare, soprattutto in casi specifici, perché fai tutto vuol dire disperdere le energie. [...] Laddove il Banco Alimentare fa la sua raccolta e magari mi dà lui gli strumenti, io li prendo e li uso. Questo è un esempio classico di collaborazione in cui, se noi volessimo essere i tuttologi che fanno tutto, e io, e non avrebbe difficoltà, come immagina, Croce Rossa a mettere in piedi una campagna: è credibile, l'abbiamo anche fatto, però poi alla fine non è detto che sia la soluzione migliore. [Intervistato N. 4].

Intervistato N. 5, dal canto suo, sottolinea in particolare la nuova, stretta collaborazione avviata con ANPAS e Misericordie in occasione della riforma del Terzo Settore, per la quale le tre organizzazioni hanno deciso di unire le forze a tutela degli interessi comuni in alcuni specifici ambiti di azione, *in primis* il volontariato e la cooperazione con il Servizio Sanitario Nazionale. Ciò tuttavia non cancella la netta differenziazione che sussiste fra la CRI e le sue *partner*:

Abbiamo comunque delle collaborazioni e stiamo più che altro cercando di fare sistema; abbiamo lavorato molto sul tema della legge del Terzo Settore, perché comunque riguarda praticamente tutti e tre nello stesso modo, per quello che riguarda l'idea di volontariato; abbiamo lavorato molto insieme per quello che riguarda la protezione dei volontari, e anche del lavoro volontario, e dell'affidamento dei servizi sanitari, anche alla luce, insomma, della normativa europea, quindi stiamo facendo sistema su molte cose [...] poi abbiamo ovviamente delle peculiarità diverse: nel senso, loro sono legati a mondi diversi, comunque, a organizzazioni diverse; noi abbiamo comunque delle interlocuzioni obbligatorie e importanti con i Ministeri rispetto ai quali abbiamo dei servizi [Intervistato N. 5].

Dal canto loro, i rappresentanti delle istituzioni pubbliche non sono stati generalmente in grado di descrivere in maniera particolareggiata questo aspetto dell'esistenza della CRI, sia nel presente sia nel passato: Intervistati NN. 8 e 9 ne erano pressoché ignari. Gli altri, invece, hanno potuto fornire alcuni spunti utili ad arricchire il quadro tracciato dagli appartenenti alla CRI. È anzi significativa una divergenza fra gli Intervistati NN. 6 e 7 su come le altre APS abbiano accolto l'ingresso della CRI nella loro categoria: il primo infatti osserva che «in base alla mia conoscenza, mi posso limitare alle altre APS, che non hanno visto all'inizio nella costituzione dell'Associazione, l'*ope legis*, l'APS *ope legis*, con grande favore: la nascita di un soggetto che poi diventava [...] competitivo e, per alcuni aspetti, anche assistito» [Intervistato N. 6], mentre il secondo più ottimisticamente asserisce che «adesso, diciamo, nell'inserimento che il legislatore ha voluto anche fra le Associazioni di Promozione Sociale, non abbiamo verificato un pregiudizio, diciamo, da parte delle altre associazioni, anzi, insomma, sembra che abbiano accettato di buon grado questo inserimento, anche perché si è cercato di farlo in maniera non invasiva, ecco, per quanto è possibile» [Intervistato N. 7]. Particolarmente dettagliato è Intervistato N. 10, il quale, dopo aver accennato al passato, descrive in termini molto positivi il rapporto attuale della CRI con ANPAS e Misericordie, naturalmente per l'ambito di sua competenza, ossia la Protezione Civile:

Oggi mi sembra che le cose siano diverse, e anche il fatto che Croce Rossa oggi abbia una formula organizzativa simile a quelle altre, le ha, in qualche modo, reso necessario una relazione più forte. Sulla riforma del Terzo Settore, per esempio, abbiamo visto un pronunciamento congiunto Croce Rossa, Misericordia ed ANPAS, che è una novità inedita [...] quello secondo me era un segnale molto positivo. Chiaramente, in questo, la vedo molto più integrata con associazioni come quelle che ha ricordato lei, che sono di grandi dimensioni, perché la dimensione fa un po' la differenza. [...] Da quel punto di vista la vedo, vedo un percorso di crescita che auspico positivo [Intervistato N. 10].

In proposito, tutti i rappresentanti delle istituzioni concordano nell'asserire che l'interesse dello Stato italiano consiste nella garanzia della qualità del servizio prestato. Di conseguenza, se un rapporto positivo fra la CRI e le altre realtà del Terzo Settore contribuisce a tale risultato, questo rapporto è visto con favore, anche se più in generale si rivendica il rispetto dell'autonomia di tutte le organizzazioni, CRI compresa: «il nostro interesse diretto è quello, al momento, ad uno sviluppo associativo efficiente, lineare, trasparente, e che garantisca all'interno dei Corpi, attraverso i Corpi ausiliari, quelle prestazioni che sono integrate nella Sanità Militare e che ancora ci servono. Quindi, questo è l'interesse principale: [...] non entriamo, diciamo, nell'ambito dei loro processi decisionali [...]» [Intervistato N. 6]; «l'interesse è essenzialmente, diciamo, che in caso di necessità di un'azione congiunta, è necessario, è indispensabile, insomma, che le azioni siano coordinate. Quindi è importante anche che ci siano, diciamo, rapporti di collaborazione fra questi organismi» [Intervistato N. 7]; «è normale necessità di favorire leale collaborazione, ma non... sono tutti soggetti privati, quindi più di tanto [lo Stato] non deve intervenire» [Intervistato N. 8]. Particolarmente interessante è la prospettiva della Protezione Civile, nell'ambito della quale, secondo Intervistato N. 10, i buoni rapporti fra le OdV non soltanto vengono apprezzati, ma anche favoriti, non vigendo una logica *divide et impera* da parte della dirigenza pubblica: «Non a caso la nostra Consulta Nazionale, che raccoglie le associazioni che fanno

un riferimento diretto al Dipartimento, si riunisce in una formula specifica, e cioè: la prima parte della seduta si riuniscono tra di loro, e poi noi partecipiamo alla seconda parte della seduta, in cui viene riferito anche il dibattito. Perché? Perché viene favorito un lavoro autonomo tra le associazioni [...]» [Intervistato N. 10].

A loro volta, i rappresentanti del Terzo Settore riecheggiano perfettamente i loro omologhi della CRI nel descrivere positivamente lo stato attuale dei loro rapporti, definendoli “ottimi” o almeno “molto buoni”. Particolarmente significative sono le parole degli esponenti di ANPAS e Misericordie, i quali concordano sul fatto che la riforma del Terzo Settore ha fornito un potente stimolo alla ricerca di collaborazione: «[I rapporti sono] Ottimi: c’è un colloquio frequentissimo. Tra l’altro noi, proprio nell’ambito di questo sviluppo della legislazione sul Terzo Settore [...] abbiamo voluto proprio restringerci – e quindi dico: Confederazione delle Misericordie, Croce Rossa Italiana e noi – per, in qualche modo, portare avanti un senso di *lobby* positiva [...]» [Intervistato N. 11]; «adesso veramente una collaborazione crescente, un rapporto assolutamente di stima da parte nostra, ma credo anche loro. Ormai si è creato un po’ questo rapporto, con Croce Rossa ed ANPAS, molto stretto. Anzi, con Croce Rossa, per esempio, abbiamo anche fatto delle gare insieme, a Lampedusa e in altre realtà» [Intervistato N. 13]. Entrambi d’altro canto ammettono che a livello locale «c’è più un rapporto teso [...] tra la base, o tra le due basi» [Intervistato N. 13], ma soltanto «rispetto a situazioni contingenti [...]» [Intervistato N. 11], mentre a livello nazionale e regionale, e per le questioni veramente rilevanti, «si inizia a respirare un clima di collaborazione e di fiducia reciproca» [Intervistato N. 13]. Anche Intervistati NN. 12 e 15, rappresentanti di organizzazioni territoriali e non nazionali, confermano lo stato positivo dei rapporti, o con «qualche scaramuccia, che va e viene [...]» [Intervistato N. 12], o senza la minima difficoltà, come per il rappresentante della Croce Verde di Verona, che parla di «buonissimi rapporti con la Croce Rossa, che passano da inviti reciproci alle singole feste, piuttosto che predisposizione di progetti congiunti», come avvenuto recentemente per la copertura del servizio di emergenza [Intervistato N. 15]. Tutti individuano invece un nemico comune, ossia quelle organizzazioni *for profit*, o solo formalmente *non profit*, che si sono infiltrate nel campo dei servizi socio-sanitari, e soprattutto nel trasporto, speculando sui bandi al massimo ribasso e nuocendo sia al “vero” Terzo Settore sia alle istituzioni pubbliche, e in definitiva al cittadino: il rappresentante di ANPAS lo definisce «un sottobosco orrendo, a volte delinquenziale, mafioso [...]» [Intervistato N. 11], mentre il rappresentante della Croce Verde di Verona parla di un «atteggiamento aggressivo [...]» che giustamente il suo ente assume verso la SRL o la «Croce che prende il personale da agenzia interinale, che non è formato, e che poi si va a mettere in ambulanza senza avere la formazione» [Intervistato N. 15].

Infine, la categoria dei sociologi ammette francamente e unanimemente di non avere cognizione dello stato attuale dei rapporti fra la CRI e le altre organizzazioni, e di poter soltanto formulare ipotesi e deduzioni, basate su percezioni di situazioni specifiche, su esperienze passate o su parallelismi con casi analoghi (tranne Intervistato N. 18, che preferisce non pronunciarsi affatto). Ad esempio Intervistato N. 16 tratteggia una situazione della Protezione Civile che, dalla sua prospettiva esterna, si differenzia molto dal quadro armonico e favorevole al volontariato dipinto da Intervistato N. 10: «il sistema nazionale di Protezione Civile, per come io lo percepisco, è diviso in due. Cioè, c’è la parte “ufficiale”, chiamiamola così, e la parte fatta dal cosiddet-

to volontariato di Protezione Civile: cioè, diciamo, che è l'ANPAS, le Misericordie e un sacco di altre cose [...]. La Croce Rossa sta dalla parte ufficiale» [Intervistato N. 16]. Intervistato N. 17 si basa invece su suoi studi precedenti:

L'impressione di fondo è che la CRI ci tenesse a sentirsi altro. Quindi, quando c'erano, come dire, momenti di incontro, eccetera, anche per la sua natura giuridica, non è mai entrata "in rete", almeno a livello nazionale, o di linee di fondo, con altri soggetti del Terzo Settore [...]. A livello locale, chiaramente, la situazione è più complessa, perché dipende innanzitutto dalla capacità di coordinamento del Terzo Settore locale, ma anche delle amministrazioni pubbliche [Intervistato N. 17].

Il rapporto con ANPAS e Misericordie, a suo giudizio, evolverà positivamente o negativamente sulla base di 3 fattori: la necessità di ricorrere a nuove fonti da cui attingere le proprie risorse «economiche, risorse umane, diciamo, "risorse di legittimazione"» dopo la riforma del 2012; la presenza di una *leadership* «che capisce la strategicità di muoversi concretamente in quella direzione, e quindi non lo faccia soltanto a parole [...]», e che sia anche rinnovata a livello generazionale, problema che peraltro è comune a tutto il Terzo Settore; la reazione delle altre organizzazioni, ossia «quelli che si sono sovraccaricati sulle spalle il radicamento sul territorio, fare sforzi enormi per portare a casa una convenzione strappata dalla Regione, che ti guardava perplessa, mentre la CRI forse aveva altri fondi [...]», e per i quali la "nuova" CRI potrebbe essere un *competitor* «estremamente ingombrante» [Intervistato N. 17]. Dal canto suo, Intervistato N. 19 si pronuncia soltanto «per inferenza rispetto ad altri studi che posso aver condotto [...]. Allora, io penso che, come dire, anche qui sia difficile fare un discorso univoco: ci sono situazioni locali in cui c'è una collaborazione storica tra i vari enti [...]; ci sono altre situazioni in cui, invece, la competizione è molto forte, naturalmente [...]» [Intervistato N. 19]. Certamente l'instaurarsi di una sinergia sarebbe a suo giudizio auspicabile: la sua opinione professionale, come sociologo del *welfare*, è infatti che «esperienze operative collaborative, come le *partnership* tra enti diversi, sia di Terzo Settore, sia pubblici e privati, abbiano un'incidenza fondamentale, proprio a livello locale, per realizzare un *welfare* che non sia episodico, che non sia standardizzato, ma che sia personale» [Intervistato N. 19]. Il livello locale è dunque fondamentale, ma sulla possibilità di costruire buoni rapporti fra le organizzazioni questo testimone diverge da Intervistato N. 17: più che la capacità di coordinamento o il rapporto con le pubbliche amministrazioni, a suo giudizio, «fa molto la differenza la qualità delle relazioni personali e interpersonali, che si stabiliscono tra i referenti delle varie organizzazioni, dei vari enti» [Intervistato N. 19]. Intervistato N. 20, dal canto suo, ribadisce che «Quello che è fuori discussione è che, del modello specifico, ci sono diversità molto forti [...]», specialmente con Medici Senza Frontiere e con Emergency [Intervistato N. 19].

In merito al rapporto personale degli intervistati, e nello specifico con ANPAS e Misericordie, a livello territoriale Intervistato N. 3 si mostra molto ottimista sul nuovo spirito collaborativo che anima le loro relazioni con la CRI («Noi collaboriamo, non ci interessiamo, ci chiamano, cosa vogliono? Tre ambulanze, noi ci diamo le tre ambulanze, poi che là troviamo l'Humanitas, troviamo la Misericordia, l'ANPAS, a noi non ci, anzi, molto spesso stiamo insieme» [Intervistato N. 3]). Intervistato N. 1 sottolinea invece il valore estremamente positivo di una peculiare soluzione istituzionale ideata per meglio coordinare gli sforzi della CRI e

delle 3 organizzazioni che nella sua Regione, la Lombardia, sono sue “concorrenti”: «ANPAS, che è l’Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze, Croce Bianca [Milano ONLUS] e FVS, che è la Federazione Volontari del Soccorso. Sono, diciamo, tre organismi che insieme alla Croce Rossa costituiscono l’ossatura del famoso sistema 118» [Intervistato N. 1]. La soluzione istituzionale adottata è stata la creazione dell’Agenzia Regionale Emergenze Urgenze (AREU), che concretamente ha un ruolo di centro nevralgico, in quanto «gestisce il coordinamento dell’attività di soccorso sanitario in emergenza e urgenza sul territorio della Lombardia. [...] Coordina queste 4 grandi associazioni di cui le ho menzionato prima i nomi, che di fatto si dividono il territorio attraverso la loro presenza nelle diverse postazioni» [Intervistato N. 1]. Ciò non cancella del tutto il confronto dialettico, ma contribuisce ad evitarne la degenerazione in un vero e proprio scontro: «nell’applicazione pratica di ciò che viene stabilito a tavolino, sicuramente qualche [...] episodio di sana competizione si può sviluppare, è inutile negarcelo, insomma, sarebbe sciocco dire il contrario. Però, ecco, direi che, che sicuramente alla base di tutto ci sta la volontà e la voglia di lavorare insieme» [Intervistato N. 1].

A loro volta, i rappresentanti del Terzo Settore hanno compiuto esperienze importanti e significative di avvicinamento, anche simbolico, e per lo stimolo della difesa di interessi comuni: il rappresentante di ANPAS, ad esempio, rivendica che l’iniziativa di costituire una «lobby positiva» in occasione della riforma del Terzo Settore è partita «Da noi», anche se «c’è stata una grande disponibilità da parte delle due strutture», e ricorda, anche prima, di essersi recato «alla loro assemblea a Solferino [...]. È un momento di contatto, anche simbolico e formale, che è stato poi ripetuto, insomma, in modo incrociato: anche recentissimamente sono andato a quello delle Misericordie» [Intervistato N. 11]. Anche il rappresentante delle Misericordie ha avuto contatti frequenti con i vertici nazionali della CRI «sia per tutto l’aspetto che riguardava la riforma del Terzo Settore, ma anche per tutta la parte che riguarda l’organizzazione dei servizi sanitari: siamo andati insieme ad incontrare il Ministro Lorenzin, per portare le nostre proposte, le nostre idee» [Intervistato N. 13]. A livello locale la situazione è più diversificata, evidentemente anche a causa dei rapporti di forza. Il rappresentante della Croce Bianca Milano ONLUS, una realtà robusta ma che deve rapportarsi ad una CRI altrettanto robusta, racconta sia di esperienze personali positive, in cui anche solo l’offerta di un aiuto materiale è stata il punto d’inizio di buoni rapporti («non avevano i bagni, non avevano le docce, rischiavano di perdere convenzioni. E a 2 chilometri c’era una sede delle nostre. [...] gli abbiamo proposto se volevano venire da noi a farsi la doccia, cambiarsi, quant’altro. All’inizio è stata presa un po’ così, però è stato capito lo spirito con cui è stata fatta la proposta e le cose vanno avanti ancora così, adesso»), sia di altre in cui c’è stata una poco gradita “invasione di campo” («Al confine del paese dove abito io, c’è una caserma della Protezione Civile, dove ci sono tutte le attrezzature. Con l’avvento dei migranti [...] quindi hanno preso questa struttura, hanno ospitato questi migranti. Sono passato un mese fa: “Comitato di Croce Rossa”. Dai!») [Intervistato N. 12]. Viceversa, il rappresentante della Croce Verde di Verona si trova singolarmente in una situazione di forza, perché «la realtà di Croce Rossa nel Veronese è una realtà abbastanza piccola [...]», ed anche questo, unito alla comune buona volontà e al rispetto reciproco («identificando in Croce Rossa un *partner* affidabile, stabile e comunque serio [...]»), aiuta a gestire le relazioni senza irrigidimenti controproducenti: «Ci troviamo

quasi sempre in ambito informale, nel senso che, comunque, il rapporto poi è diventato un rapporto personale di amicizia» [Intervistato N. 15].

In sintesi, come riassume la seguente Tabella 7.3., i rapporti fra la CRI e altre organizzazioni del Terzo Settore vengono unanimemente visti all'insegna della collaborazione, ma assai meno unanimemente all'insegna della pariteticità. Gli esponenti della CRI sono forse i soli a sostenerlo, argomentando che, in sostanza, si tratta della scelta migliore per tutti, non solo in un'ottica di convenienza e funzionalità, ma anche di coerenza con la comune *mission* umanitaria. L'unica "voce fuori dal coro" è quella di Intervistato N. 5, che tratteggia una realtà più variegata ed altalenante, ma non caratterizzata, quanto meno, da una totale incomunicabilità ed avversione: «[i rapporti] sono comunque di dialogo: quando si va d'accordo sono collaborativi, quando non si va d'accordo possono essere anche conflittuali, però, insomma, sempre all'interno di – almeno per quello che ci riguarda – sempre all'interno di posizioni istituzionali, ecco, mai di altro genere, ecco» [Intervistato N. 5]. I rappresentanti dello Stato sono più scettici: per Intervistato N. 6 la collaborazione rischia di diventare controproducente per gli interessi della singola organizzazione, perché «di fatto, è chiaro che abbiamo creato un *competitor*» [Intervistato N. 6], mentre altri rimarcano la persistente differenza della CRI, sia in termini di capacità, velocità ed ampiezza di azione [Intervistato N. 7], sia in termini di «una vicinanza con gli aspetti istituzionali che altri non hanno» [Intervistato N. 10]. Anche i rappresentanti del Terzo Settore vedono uno spirito collaborativo nuovo da parte della CRI, ma non (o non ancora) un approccio paritario: fa eccezione il rappresentante di ANPAS, che li definisce (al condizionale!) "paritari", ma precisa che «Poi forse loro hanno, magari, condizioni di facilitazione, o meglio di necessità, tra l'altro, in questa fase di de-pubblicizzazione, di avere rapporti» [Intervistato N. 11]. La vicinanza allo Stato e il suo influsso nello sbilanciamento vengono colti anche dal rappresentante di Medici Senza Frontiere, secondo cui il rapporto «poi diventa asimmetrico quando, comunque, loro sono i proprietari di alcune informazioni e, là dove ti dicono "No, non te la posso dare, perché la prefettura mi dice: 'non la posso far circolare'" [...]» [Intervistato N. 14]. Paradossalmente, questo non è un problema per il rappresentante della Croce Verde di Verona, che è un ente pubblico: ciò, unito al fatto che «in questo momento diciamo che il servizio maggiore è il servizio che stiamo coprendo noi [...]», lo porta ad osservare che i colleghi della CRI «potrebbero dire che potremmo averlo noi, l'atteggiamento di superiorità [...]» [Intervistato N. 15]. In proposito il rappresentante delle Misericordie, dopo aver rammentato che la CRI «ha sempre avuto questo atteggiamento, in qualche modo, di prevaricazione: "Noi siamo la Croce Rossa e voi siete eh...", pronti a intervenire e a mordere [...]», compie un'onesta autocritica osservando che «forse ancora tutti ci sentiamo un pochino superiori agli altri, e invece dovremmo capire che ognuno ha le sue caratteristiche, ognuno ha le sue, naturalmente, differenze, però siamo tutti, credo, sullo stesso livello» [Intervistato N. 13]. Come già osservato in precedenza, infine, i sociologi non ritengono di poter formulare una valutazione netta in proposito, e si limitano ad osservare che a loro giudizio si tratta di «rapporti a distanza [...] rapporti per binari paralleli» [Intervistato N. 17] e che «dipende molto dalle situazioni» [Intervistato N. 19].

Tab. 7.3. Percezione degli attuali rapporti fra CRI e altre organizzazioni del Terzo Settore

| Testimone privilegiato | Rapporti collaborativi o conflittuali | Rapporti paritari o asimmetrici |
|------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Intervistato N. 1 | Collaborativi | / |
| Intervistato N. 2 | Collaborativi | Paritari |
| Intervistato N. 3 | Collaborativi | Paritari |
| Intervistato N. 4 | Collaborativi | Paritari |
| Intervistato N. 5 | Non sceglie | Non sceglie |
| Intervistato N. 6 | / | Non del tutto paritari |
| Intervistato N. 7 | Collaborativi | Paritari dipende |
| Intervistato N. 8 | Collaborativi | Più paritari rispetto al passato |
| Intervistato N. 10 | Collaborativi | Più che asimmetrici differenti |
| Intervistato N. 11 | Collaborativi | Paritari |
| Intervistato N. 12 | Collaborativi con qualche distinguo | Paritari sempre con difficoltà |
| Intervistato N. 13 | Collaborativi | Forse non ancora paritari |
| Intervistato N. 14 | Tendenzialmente collaborativi | Tendenzialmente asimmetrici |
| Intervistato N. 15 | Collaborativi | Asimmetrici a sfavore della CRI |
| Intervistato N. 16 | Conflittuali | / |

7.4. Il rapporto con l'opinione pubblica italiana: una popolarità sempre sul filo del rasoio

Il rapporto della CRI con l'opinione pubblica italiana si rivela un ambito tematico complesso, su cui spesso i testimoni esprimono valutazioni diversificate, anche all'interno delle singole categorie. Gli stessi rappresentanti dell'Associazione si dividono fra i dirigenti nazionali e i dirigenti regionali fin dalla prima domanda, relativa alla percezione della CRI da parte dell'opinione pubblica. I dirigenti nazionali infatti evitano di formulare giudizi di valore, limitandosi a rispondere in maniera descrittiva, delineando cioè le caratteristiche per le quali, a loro giudizio, la CRI è percepita. Particolarmente rilevante è la risposta di Intervistato N. 5, che presenta un quadro suddiviso con precisione per settori:

credo ci siano i due grandi impianti, tre grandi idee. La prima riguarda il fatto, l'associazione così, spontanea, col servizio ambulanza, quindi col fatto che la Croce Rossa è l'ambulanza: se tu parli con i vecchi, ancora quando devono chiamare il 118 o vedono un'ambulanza, ti dicono «Chiama la Croce Rossa» o «Sta passando la Croce Rossa», a prescindere dal colore della croce, quindi c'è un'assimilazione storica. Il secondo ruolo è quello delle emergenze, in cui tutti sanno che, in caso di grandi emergenze, la Croce Rossa garantisce la risposta: insomma, tutti aspettano il GFO della Croce Rossa, non è che aspettano qualcun altro. Generalmente, quindi siamo, diciamo, nell'intesa comune. Il terzo, che è tanto bello quanto poco di moda in questo periodo, è l'assistenza ai migranti, e quindi in questo momento l'opinione pubblica è spaccata e questo noi lo paghiamo anche sul territorio [...] Questi sono i tre grandi temi, probabilmente, per cui oggi l'opinione pubblica pensa a noi come prima associazione [Intervistato N. 5].

Anche Intervistato N. 4 concorda sull'associazione della CRI all'intervento emergenziale da parte dell'opinione pubblica, ma si concentra soprattutto sulle caratteristiche che la connotano dal punto di vista cruciale del *fundraising*:

devo dire, il percepito, sia dei grandi donatori, delle aziende, che per me sono chiaramente – come tutti quelli che fanno il mio lavoro – un riferimento, ma anche della gente, è quella di una cosa che esiste e sempre esisterà. Punto. Quindi, nella sua banalità, quello. Molto solida e fondamentalmente non così bisognosa, cioè, non necessariamente bisognosa. [...] Credo che, ovviamente ci sono alcuni temi classici: sicuramente la Croce Rossa è percepita per la sua prossimità, se non altro perché c'è sempre, per la velocità e capacità di intervenire in alcune specifiche situazioni – leggasi le emergenze, leggasi, insomma le situazioni classicamente individuate come il soccorso di Croce Rossa [...] non credo che ci sia una percezione di quanto le nostre attività di assistenza ai senza fissa dimora [Intervistato N. 4].

Come si può osservare, entrambi gli Intervistati ammettono che la percezione della CRI da parte dell'opinione pubblica è, in definitiva, parziale e talvolta distorta: si ignora il cambiamento di *status*, si ignorano attività rilevanti che pure l'Associazione compie e, nel caso dell'assistenza umanitaria ai migranti, si associa la CRI a polemiche di impronta xenofoba in base alle quali le ONG sarebbero colpevoli di "importare" i migranti sul territorio italiano. Al contrario, i dirigenti regionali associano immediatamente la percezione della CRI ad un giudizio di valore, che ai loro occhi è decisamente positivo: «Credo che la percezione sia una percezione assolutamente positiva [...]» [Intervistato N. 1]; «può darsi che da qualche parte ci sia, o che nasca qualche problema, ma nel complesso la Croce Rossa Italiana ha la fiducia degli italiani. Questa è la sensazione che io ho, e lo vedo per quanto riguarda la mia Regione dai bilanci che noi abbiamo, dai nostri Comitati: sono tutti bilanci molto buoni [...]» [Intervistato N. 2]; «secondo me molto positiva. Secondo quello che ho visto e quello che ho sentito sta ai massimi storici. [...] Noi ci siamo confrontati col territorio, non abbiamo calato dall'alto delle cattedrali nel deserto, ma abbiamo cercato di dare una risposta alle esigenze della gente, e la gente ci ha riconosciuto questo [...]» [Intervistato N. 3].

Più uniforme è invece la valutazione dei rappresentanti dello Stato, che concordano su una percezione positiva o anche «estremamente positiva» [Intervistato N. 8] della CRI, considerata «una garanzia di aiuto, di supporto [...]» [Intervistato N. 6] dall'opinione pubblica del nostro Paese. Particolarmente dettagliate sono le osservazioni di Intervistato N. 10, che sottolinea due aspetti non considerati dagli altri: a suo giudizio infatti l'Associazione «È percepita come un soggetto umanitario molto forte e molto utile [...] forse è percepita ancora, magari, con una dimensione "para-istituzionale": non è percepita come un gruppo, un'associazione di volontari», ed inoltre – particolare non menzionato nemmeno dal suo collega della Difesa – questa percezione positiva viene «forse trainata da alcuni aspetti che sono i meno significativi dell'Associazione: non vorrei toccare il tasto dolentissimo delle Infermiere Volontarie, però la crocerossina smuove nell'immaginario collettivo un senso di apprezzamento, di... positivo, diciamo così, sicuramente. Però sappiamo bene che è molto poco rappresentativa di quello che è Croce Rossa» [Intervistato N. 10]. Più moderato è invece Intervistato N. 9, che si riferisce più in generale a tutto il Movimento Internazionale della Croce Rossa: «Io ritengo che abbia una discreta visibilità, a livello interno» [Intervistato N. 9].

Per i rappresentanti del Terzo Settore invece questo si rivela un ambito problematico, sul quale soltanto 2 testimoni su 5 si sono espressi, ed anch'essi con una certa ritrosia. Più precisamente si tratta degli esponenti di ANPAS e Misericordie, i quali hanno concordemente evitato di pronunciarsi in maniera chiara e diretta alla domanda sulla percezione della CRI da parte dell'opinione pubblica: il primo ammette francamente di essere in difficoltà in quanto parte in causa («Non so. È difficile dirlo: sono persona coinvolta, e quindi non viene dire facilmente [...]» [Intervistato N. 11]), mentre il secondo tratteggia alcuni connotati generici che la CRI può avere nell'immaginario collettivo («Non ne ho idea. Cioè, non ne ho idea, sicuramente risulta un'associazione benefica, che sicuramente ha fatto e sta facendo anche tanto bene, sicuramente: non c'è dubbio su questo» [Intervistato N. 13]).

Nell'ambito della categoria dei sociologi, infine, le opinioni sono molto diversificate. Ad esempio, Intervistati NN. 16 e 19 collegano immediatamente il tema della percezione alle emergenze, e da queste fanno discendere un giudizio di valore positivo: «ho l'impressione che l'immagine della Croce Rossa sia molto legata alla sua operatività nelle emergenze, e quindi sia un'immagine positiva, tutto sommato, che però ci poteva essere anche prima» [Intervistato N. 16] «io penso che sia una buona percezione, nel senso che, appunto, Croce Rossa è molto radicata nel territorio, è molto presente nelle situazioni di emergenza» [Intervistato N. 19]. Intervistato N. 17 concorda a grandi linee con questa valutazione, ma si contrappone nuovamente a Intervistato N. 19, non ritenendo la CRI veramente radicata, *embedded*, nel territorio, al contrario di ANPAS e Misericordie: a suo giudizio infatti la percezione dell'Associazione dipende dalla «copertura mediatica» e dalla «legittimazione che la CRI si è costruita in decenni [...]». Con «legittimazione» egli intende che la CRI «viene percepita più come uno di quegli organi istituzionali che si occupano di “sicurezza” in senso ampio, quindi non solo come repressione, ma sicurezza dei cittadini, come la Protezione Civile, e quindi ricevono una legittimazione forte, che è legata a una bassa visibilità, ma contemporaneamente a una presenza che emerge nei momenti di crisi» [Intervistato N. 17]. Dal canto loro, Intervistati NN. 18 e 20 valutano la percezione della CRI in termini più critici: il primo ritiene che ciò sia dovuto ad una scarsa “copertura mediatica” («considerata quella che è la tradizione della Croce Rossa, la percezione è che forse adesso non è che si sia impallidita: la vediamo di meno» [Intervistato N. 18]), e dunque diverge dall'opinione del collega Intervistato N. 17 (e di altri testimoni del Terzo Settore, come si vedrà), mentre il secondo chiama in causa l'attuale classe dirigente («Non mi pare che goda di una *leadership* che in qualche modo sia carismatica: non lo vedo, non lo colgo» [Intervistato N. 20]).

D'altro canto, l'opinione che i dirigenti della CRI hanno in proposito sembra essere molto equilibrata: non si accontentano di essere ben percepiti, per un verso, e non trascurano di operare per correggere i punti deboli della percezione collettiva, per un altro verso. Ad esempio Intervistato N. 5, dopo aver individuato 3 ambiti di percezione, osserva che

Penso che evidentemente sono riduttivi rispetto all'azione generalista della Croce Rossa [...] cioè, l'opinione penso corrisponda più o meno a quello che facciamo, e questo non è del tutto male, perché una cosa molto rischiosa è di organizzazioni per cui si ha una percezione del tutto diversa da quello che fanno. Io sono convinto che molte persone hanno un'idea di molte organizzazioni internazionali in base alla pubblicità che queste organizzazioni fanno e non in base a quello che veramente fanno. Noi facciamo quello che comunichiamo. Anzi, comunichiamo meno di quello che facciamo [Intervistato N. 5].

La comunicazione è un settore di cui Intervistato N. 4 ha una particolare dimestichezza, e dunque su questo esprime le sue opinioni. Anzitutto egli concorda con il collega sul fatto che la CRI debba recuperare un *gap* rispetto ad altre organizzazioni, non essendo mai stata interessata alla facile notorietà, a suo dire, e successivamente sottolinea come l'Associazione stia intraprendendo questo recupero, anche avvalendosi dei più recenti strumenti di ricerca sociale:

il volontario, come le dicevo, di Croce Rossa che si dona alla causa, si dona in maniera quasi nascosta, e quindi c'è, ma non si sente in dovere che si veda per forza, che è l'opposto magari di alcune strategie di tante grandi organizzazioni, che invece fanno della comunicazione e del *marketing*, invece, un'arma molto forte. [...]

Ci stiamo lavorando e, come quelli che lo fanno in maniera destrutturata, stiamo partendo prima di tutto da cercare di rilevare attraverso varie cose, ad esempio, per quello che riusciamo a fare in questo momento con alcuni mezzi, facciamo un'analisi, per esempio, di quello che si chiama un'analisi del *sentiment*, cioè dai *social* cosa emerge su alcuni temi? È un tema positivo, negativo? La gente pensa che noi dovremmo fare o non dovremmo fare? Ecco, questa cosa la stiamo facendo col miglioramento anche dei nostri strumenti di analisi e di percezione, che, di nuovo, sono tutte cose che noi mettiamo poi a disposizione della macchina [...] [Intervistato N. 4].

I dirigenti regionali, invece, dopo aver espresso il loro ottimismo sulla percezione della CRI, non trascurano di sottolineare che non intendono “abbassare la guardia”: Intervistato N. 1, ad esempio, afferma che «Penso che [la percezione positiva] ce la meritiamo», ma riconosce altresì che «questa positività ce la dobbiamo meritare tutti i giorni, insomma. E non è facile. Non è facile perché siamo una grossa organizzazione in termini di numeri, in termini di volumi. E, come tutte le grosse organizzazioni, riuscire a essere sempre capillari, presenti, attenti, in ogni parte del paese, non è, non è facile insomma. Delle volte qualcosa ci sfugge [...]» [Intervistato N. 1]. Analoga prudenza viene espressa da Intervistato N. 2 in merito alla fiducia che viene accordata dagli italiani all'Associazione: «Penso che bisogna coltivarla, bisogna rinnovarla e bisogna stare attenti a quello che facciamo, perché per guadagnare la fiducia ci vuole tanta fatica e tanto tempo, per perderla basta un secondo. [...] se noi facciamo questo, e siamo impegnati su questo, credo che questa fiducia continuerà ad essere» [Intervistato N. 2].

L'opinione dei rappresentanti dello Stato in merito alla percezione positiva della CRI oscilla invece fra la soddisfazione di chi la considera una risorsa per il bene pubblico («è un bene che sia così, [...] è un patrimonio che non va buttato» [Intervistato N. 8]) e la prudenza di chi sottolinea la necessità di non tradire questa fiducia («secondo me è giusto che sia così, purché la Croce Rossa mantenga i patti. [...] È un patto sociale non scritto, è un patto di tradizione» [Intervistato N. 6]), o di chi vede, in ambito internazionale, margini di miglioramento («Secondo me può anche migliorare, ecco, questa visibilità, però non vedo, insomma, delle criticità. Certo, potrebbe ulteriormente ampliare la sua penetrazione di visibilità, ecco» [Intervistato N. 9]). In una posizione mediana si trovano invece gli esponenti della Protezione Civile e del Ministero della Salute, dato che il primo si limita ad osservare che questa percezione «è realistica» [Intervistato N. 10], mentre il secondo amplia il discorso sull'interesse che essa determina da parte della politica: «io penso che sia, insomma, una percezione esatta, insomma. E, devo dire, lo si vede anche dall'attenzione [...] del mondo della rappresentanza politica, nei confronti della Croce Rossa stessa: c'è molta attenzione» [Intervistato N. 7].

I rappresentanti del Terzo Settore invece evitano di formulare giudizi personali in proposito, ma non rinunciano a dare alla risposta una sfumatura critica: il dirigente di ANPAS si limita a «dare la mia opinione: carrozzone» [Intervistato N. 11], mentre l'esponente delle Misericordie, avendo ammesso in precedenza che la CRI viene senz'altro percepita come associazione benefica, aggiunge significativamente che «penso la stessa cosa: non è questo il punto, non è l'attività che svolge Croce Rossa che metto in discussione, ma il rapporto che ha avuto con lo Stato» [Intervistato N. 13].

Dal canto loro i sociologi, nell'esprimere le loro opinioni sulla percezione della CRI, si collocano su due posizioni distinte. Intervistati NN. 16 e 17 mostrano maggiore distacco: il primo sottolinea che «Non credo che l'opinione pubblica abbia una percezione della Croce Rossa in sé [...]», e che se anche vi fossero scandali «l'opinione pubblica è abbastanza pronta a queste cose, ormai, il che non è necessariamente una buona

notizia» [Intervistato N. 16]; il secondo, sulla base di quanto osservato in precedenza, esprime l'opinione che la fiducia nella CRI può essere calata, in quanto «negli ultimi 10 anni, la fiducia in tutti i tipi di istituzioni, in Italia, è andata decrescendo [...]», ma se comunque venisse realizzato un sondaggio «sicuramente si otterrebbero dati molto alti di fiducia, legati al fatto che particolari scandali, da attirare l'attenzione sui giornali, non ci sono stati, o, se ci sono stati singoli episodi, sono stati sicuramente oscurati da scandali ben più grandi e ben più presenti sui *media*» [Intervistato N. 17]. Un'opinione più chiaramente favorevole alla CRI è espressa da Intervistati NN. 18, 19 e 20: secondo il primo addirittura «la Croce Rossa non è che abbia bisogno di costruirsi un'immagine: un'immagine di serietà, di professionalità, ce l'ha, da questo punto di vista» [Intervistato N. 18]; il secondo ritiene che «sia molto importante per la società che esistano all'interno, appunto, dei contesti sociali organizzazioni pro-sociali, che operano a favore degli altri» [Intervistato N. 19]; il terzo invece sottolinea ancora una volta la *mission* originaria della CRI, osservando che «in un paese dove [...] da 70 anni non ci sono guerre, è un miracolo se la Croce Rossa è tra di noi, perché s'è rigirata, è riuscita a fare delle cose. E comunque, siccome è un ente che fa del bene, perché alla fine quello fa, insomma, mi sembra complessivamente positivo» [Intervistato N. 20].

La visibilità che le emergenze umanitarie determinano, nel bene e nel male, viene invece riconosciuta con il più ampio consenso: molti degli intervistati ammettono anzi che le calamità (come i terremoti: questo è l'esempio fatto nella domanda) innescano comportamenti sociali virtuosi, una sorta di ondata di empatia collettiva verso le vittime di cui la CRI può beneficiare grandemente, così come le altre organizzazioni umanitarie. Tuttavia sembra che gli appartenenti all'Associazione cerchino di accreditare, nelle loro risposte, l'immagine di una CRI che non abusa della sua visibilità. Intervistati NN. 1 e 3 ad esempio pongono alcuni distinguo, il primo osservando che le catastrofi sono anche momenti di autovalutazione ed auto-miglioramento del proprio *modus operandi*, il secondo rivendicando (anche con un certo orgoglio) che la CRI non cerca visibilità e continua ad operare anche quando il clamore mediatico sulle emergenze è finito: «Sicuramente i momenti di crisi come questi fanno riflettere tutti. Fanno riflettere il cittadino che magari decide di aderire al nostro movimento perché sente la necessità di poter dare qualcosa agli altri. Fanno riflettere noi, perché cerchiamo di capire che cosa non funziona nella nostra organizzazione, che chiaramente in questi momenti viene messa sotto *stress*» [Intervistato N. 1]; «a noi i riflettori non ci interessano, a noi ci interessa che il sorriso della persona o della vecchietta che siamo andati a prendere a casa e la accompagniamo, con quella umanità e con quel sorriso che hanno i nostri operatori, quella a noi interessa, il resto, i riflettori non, non ci hanno mai interessato» [Intervistato N. 3]. Intervistati NN 2 e 5 invece «alzano il tiro», affermando che la CRI non ha «bisogno» delle emergenze, perché deve comunque svolgere quotidianamente altri compiti utili al bene comune e, se non avesse neppure quelli, come accade ad altre Società Nazionali, troverebbe nuovi campi di attività umanitaria: «Speriamo che la percezione che il popolo italiano e che i cittadini hanno della Croce Rossa sia dovuta quasi esclusivamente, se non esclusivamente, alla propria, all'attività ordinaria, cioè quella di tutti i giorni: «Ho bisogno di qualcosa? Chiamo la Croce Rossa». E al secondo squillo, si risponde» [Intervistato N. 2]; «diciamo che se non ci fossero i migranti, non ci fossero i terremoti, faremmo altro, diciamo, è ribaltato il piano. [...] Immaginiamo i paesi scandinavi: Svezia, la Norvegia, io credo, non

voglio dare un dato sbagliato, ma credo che più del 90% del *budget* dell'attività di questi paesi è tutta fuori dal loro territorio» [Intervistato N. 5]. Intervistato N. 4, infine, considera le emergenze da esperto di *marketing*, potendo contare anche su cifre precise e rilevanti in merito alle ultime calamità («Noi abbiamo fatto un calcolo che le metto a disposizione, che in occasione del sisma in questi mesi abbiamo ricevuto circa donazioni da 1.300.000 italiani [...]»), e valutandone la forza potenziale, che deve essere ben incanalata:

quello che fanno [le emergenze] ovviamente è acuire la percezione di Croce Rossa di un certo tipo, e, come dicevo all'inizio, quello che stiamo facendo adesso, anche come lavoro strutturato è prevalentemente di transitare l'afflato spontaneo, caratterizzato dalla percezione di Croce Rossa classica, verso un «Forse tu non sai che». [...] perché tu in futuro decida, se vuoi, di vedere Croce Rossa come uno strumento anche per altre cose che forse non conosci. [...] Dal mio punto di vista sono, come dire, un'occasione, e non a caso, nel mio campo, le campagne sulle emergenze vengono viste come un'occasione per acquisire attenzione, per acquisire donatori, eccetera, tanto è vero che poi la fase successiva è quella difficile: al di là dell'empatia, al di là del momento, come mantengo questo rapporto? Come mantengo questa donazione? [Intervistato N. 4].

È concorde dunque il rifiuto della facile visibilità garantita dalle emergenze a favore della concentrazione sulle fatiche quotidiane, nonché sulla necessità di mostrare esattamente all'opinione pubblica ciò che la CRI attualmente è e fa in maniera onnicomprensiva.

Anche i rappresentanti delle istituzioni pubbliche concordano sulla visibilità fornita alla CRI dalle emergenze umanitarie, ma si rivelano molto più “loquaci” degli esponenti dell'Associazione, menzionando studi e rilevamenti delle stesse istituzioni sulle reazioni collettive a queste circostanze («noi abbiamo sempre registrato una crescita del numero dei volontari, una crescita delle associazioni, del loro attivismo, a seguito dei grandi eventi. È inevitabile, è sempre stato così» [Intervistato N. 10]). In particolare, il dirigente del Ministero della Difesa ricostruisce questa dinamica della psicologia collettiva:

Il momento del bisogno stimola, diciamo, la necessità di affidarsi a chi in quel momento rappresenta una soluzione, una possibile soluzione al problema. Quindi nel momento del terremoto anche i nostri rilevamenti, diciamo così, “statistici”, della stima che hanno, e della credibilità di cui le Forze Armate usufruiscono nei confronti dell'opinione pubblica aumenta. Quindi l'immagine del volontario che salva le vite, che rimuove i corpi, che aiuta i più disperati, è obiettivamente un'immagine che paga. È un'immagine che muove anche soldi, donazioni: tutto legittimo e lecito, però, è ovvio, si fa leva sull'emotività perché almeno, grazie a Dio, almeno oggi la gente non è del tutto indifferente a quello che capita agli altri, no? [...] Quindi questo è il momento in cui lo strumento, quando funziona e dà buona prova di sé, merita la stima che ne deriva [Intervistato N. 6].

Si sviluppa dunque una reazione collettiva che, sull'onda dell'emotività immediata, produce l'impulso a “fare del bene” e a premiare chi lo fa, che si tratti della CRI, delle altre OdV, di «tutto il settore della Protezione Civile [...]» [Intervistato N. 8], delle Forze Armate o, in generale, delle istituzioni pubbliche che fronteggiano l'emergenza: pertanto, come osserva il dirigente del Ministero della Salute, queste calamità paradossalmente «Influiscono in maniera, diciamo, positiva nella negatività dell'esperienza [...]» [Intervistato N. 7], e ciò è naturalmente meglio dell'indifferenza, del disinteresse e dell'assuefazione, come rileva il collega della Difesa. Tuttavia, la necessità di “incanalare” questa buona disposizione dell'opinione pubblica oltre il momento dell'emergenza, in direzione di un impegno più duraturo e “strutturato”, viene sottolineata dai loro colleghi della Protezione Civile e del Ministero degli Esteri, che si trovano dunque in sintonia con i rappre-

sentanti della stessa CRI. Il primo, ad esempio, osserva che il rovescio della medaglia di queste situazioni è la necessità di governare lo slancio dei volontari, pronti a dar prova di sé:

noi siamo, come dire, consapevoli che, allora, il volontario vive la sua dimensione di volontario con lo stimolo dell'intervento, dell'attività. E non a caso la nostra vera difficoltà non è, paradossalmente, la maxiemergenza, dove io chiedo «Venite tutti, perché ce n'è troppo», ma è l'emergenza dove dico «Non venite tutti perché siete in troppi». [...] Questo per dire che noi abbiamo ben chiaro che quella è una dimensione fondante: cerchiamo di garantire una presenza, non per fare, come dire, il “Cencelli” dell'umanitario, ma perché va riconosciuta. [...] Allora, quindi, io mi rendo conto e sono molto vicino a tutti i responsabili delle associazioni che vivono, in quel momento, le ore più difficili, che è quello di governare l'entusiasmo e la volontà di partecipazione. Ecco perché noi cerchiamo di garantire un'assoluta, ampia rappresentatività. [...] perché per noi sono tutti “pezzi pregiati”, insomma [Intervistato N. 10].

Da questo punto di vista, la Protezione Civile e le OdV come la Croce Rossa costituiscono un vero e proprio filtro che seleziona chi, a seguito delle calamità, ha veramente compiuto una scelta di *engagement*, rispetto a chi è spinto solo da moventi superficiali, e non genuinamente altruistici. Aderire a una di queste organizzazioni infatti mette i candidati alla prova, li costringe conformarsi a regole precise, a spendere tempo e fatica, e in definitiva permette di «togliere l'aspetto di estemporaneità e anche [...] togliere una dimensione narcisista che è inevitabilmente connessa, ma che è intrinsecamente opposta, al vero spirito. Il situazionismo della solidarietà risponde più alle esigenze di tipo narcisista che a un vero slancio solidale: lo slancio solidale va coltivato in forme stabili, solide, se no è perché vuoi fare il “figo”»: come osserva il dirigente, «Molti si tirano indietro a quel punto» [Intervistato N. 10]. Una logica simile si delinea anche nel campo dell'assistenza internazionale, quando cioè i *mass media* e l'opinione pubblica, cessata la fase di emergenza immediata, si disinteressano dei problemi umanitari di una popolazione o di una comunità. Come osserva il funzionario del Ministero degli Esteri, si tratta di «un problema molto serio [...]», esemplificato dall'attuale guerra civile in Yemen, con il suo tragico corollario di carestie ed epidemie, e che ciò nonostante è ignorata largamente («una cosa agghiacciante») [Intervistato N. 9]. In mezzo a queste difficoltà, la Croce Rossa costituisce una sicurezza per le istituzioni, perché i suoi dirigenti sanno che i problemi umanitari non cessano con la fine dell'emergenza immediata, ed operano di conseguenza:

c'è tutta una riflessione su come collegare la fase dell'assistenza immediata, del *relief*, col *development*, con lo sviluppo. La Croce Rossa interviene subito, rapidamente, però, molto spesso, si tratta di crisi strutturali, di crisi protratte, di crisi che si ripetono, quindi l'intervento *una tantum* non basta, occorre fare in modo che si trasformi in qualcosa di più duraturo. Cioè, si creano le premesse per lo sviluppo. Quindi c'è anche tutta questa riflessione che la Croce Rossa Internazionale sta facendo al suo interno, e ha reso partecipi anche i donatori di questo: come collegare la fase di prima emergenza allo sviluppo [Intervistato N. 9].

Al contrario dei rappresentanti delle istituzioni pubbliche, su questo punto gli esponenti del Terzo Settore si dimostrano ancora una volta riservati, benché non allo stesso modo. Infatti, mentre il dirigente di ANPAS si limita a concordare sull'aumento di visibilità determinato dalle emergenze («Sicuramente, sicuramente» [Intervistato N. 11]), il collega delle Misericordie esprime un'opinione discordante, che sembra essere una sconfessione dell'esistenza di questo meccanismo della psicologia collettiva:

sa, il fatto di abbinare l'emergenza terremoti, o l'emergenza alluvioni, o le emergenze varie a Croce Rossa è assolutamente sbagliato: Croce Rossa è una parte delle associazioni che in queste situazioni svolgono attività, e non sempre quella più impegnata. [...] cioè è chiaro che te, la persona che in quel momento ha bisogno, non è che sottolizza su chi gli va dare una mano: l'importante è che chi ci va lo faccia con lo spirito e con i valori del volontariato [Intervistato N. 13].

D'altro canto, proseguendo nell'intervista, egli finisce per ammettere che questa dinamica esiste, e che non ne beneficia soltanto la CRI, come già riscontrato dal funzionario della Protezione Civile. Più precisamente, questo esponente delle Misericordie riconosce che essa ha determinato lo sviluppo della sua stessa organizzazione negli ultimi decenni, come hanno riscontrato Fazzi e Marocchi nella loro ricerca menzionata al capitolo 3: «le Misericordie sono nate, al Sud soprattutto, in Campania, in Sicilia, a seguito di eventi calamitosi. [...] Perché quelle popolazioni hanno visto l'intervento del presidente delle Misericordie, e quindi naturalmente hanno detto: “Se questi sono venuti a darci una mano, perché non possiamo farlo noi, da noi, quindi, per le nostre comunità?”. E da lì sono nate...» [Intervistato N. 13].

A loro volta i sociologi concordano unanimemente sull'esistenza di tale dinamica: alcuni hanno collegato immediatamente la percezione della CRI ad essa, come già osservato, e Intervistato N. 19 lo ribadisce, aggiungendo che questa visibilità, largamente favorita dai *media*, fa passare in secondo piano i difetti dell'apparato burocratico dell'Associazione («credo che, da questo punto di vista, l'opinione pubblica abbia più un ritorno d'immagine che – giustamente, secondo me, comprensibilmente – è “a valle”, cioè sull'azione compiuta, molto meno, come dire, sul *back office* organizzativo [...]» [Intervistato N. 19]). Intervistato N. 20 arriva anzi a sostenere che la CRI gode di una “sovrapposizione mediatica” rispetto alle altre OdV («allora, la Croce Rossa ha un pregio e una fortuna: che è l'unica cosa che noti» [Intervistato N. 20]). L'unica “voce fuori dal coro” è Intervistato N. 18: questo sociologo infatti concorda a sua volta in generale, ma si contrappone nettamente a Intervistato N. 10, affermando che «la Protezione Civile ha fatto un pochettino la parte del gigante. Anche perché si ha l'impressione [...] che in queste vicende, così gravi, che ci sono state, c'è un po' la tendenza, da parte di qualche gruppo, in questo caso la Protezione Civile, a monopolizzare tutto. Per cui, per esempio, tende ad allontanare tutte le altre associazioni» [Intervistato N. 20].

In definitiva, anche la reputazione complessiva di cui gode la CRI è oggetto di valutazioni diversificate. Gli appartenenti all'Associazione ad esempio si esprimono nuovamente in termini positivi, ma ancora una volta non sono unanimi. Intervistati NN. 1 e 4 non dimenticano un punto debole, ossia l'immagine dell'assetto burocratico-amministrativo interno, ancora legata alla passata condizione giuridica di ente pubblico e sulla quale occorre intervenire energicamente: «La reputazione che la CRI ha oggi, in generale, è sicuramente positiva. Dobbiamo ancora lavorare molto per togliere quell'alone di negatività legata all'essere una struttura pubblica, e quindi un elefante [...] quell'idea recondita che però alcuni hanno, che di fatto poi impediva anche, impedisce anche lo sviluppo dell'Associazione, insomma» [Intervistato N. 1]; «Dal punto di vista dell'attività, [la reputazione è] molto alta. Operativamente parlando, fiducia operativa, cioè, “Faresti fare alla Croce Rossa questa cosa?”, sì. Credo, per mancanza di conoscenze, che ci sia molta meno fiducia, come dire, sulla struttura manageriale» [Intervistato N. 4]. Invece Intervistato N. 5, coerentemente con quanto già asserito in precedenza, si dimostra il più pessimista di tutti gli appartenenti all'Associazione. Egli in-

fatti ammette che la reputazione di cui complessivamente la CRI gode è «buona», ma osserva che si tratta di una reputazione sempre suscettibile di essere compromessa da qualunque scandalo, reale o immaginario. La radice di questa vulnerabilità tuttavia non risiede nella CRI, ma nella stessa opinione pubblica, che a giudizio dell'intervistato risulta essere, nel momento storico attuale, degradata ad un'estrema credulità e superficialità, totalmente sfiduciata verso tutte le istituzioni e portata al catastrofismo al di là di ogni sia pur minimo riscontro oggettivo:

c'è un'inarrestabile sfiducia nei confronti di qualsiasi cosa, che va dal vicino di casa, che insomma, tranne che in noi stessi, per cui evidentemente c'è un problema proprio di percezione della realtà, e quindi c'è un momento storico, credo, in questo paese, in cui non si ha più la percezione di niente, per cui i carabinieri sono tutti corrotti, i politici non fanno niente e rubano tutti, la Croce Rossa non serve a nulla [...] quando tu interroghi le persone su casi diretti, il dato non corrisponde: 10 persone sono state soccorse dalla Croce Rossa, tutte e 10, 9 su 10 dicono che sono state bravissime; tu chiedi a 10 persone «Che pensi della Croce Rossa?», ti dicono «Un baraccone pubblico», no?, le solite cose. [...] accadono negli ultimi anni delle cose che non sono mai accadute: il personale sanitario delle ambulanze viene picchiato! [Intervistato N. 5]

Al contrario, anche in questo caso i rappresentanti delle istituzioni pubbliche sono concordi nell'attribuire alla CRI, e alla Croce Rossa in generale, una buona o anche «un'ottima reputazione» [Intervistato N. 9]. I rappresentanti di Protezione Civile e Difesa pongono tuttavia alcuni distinguo, entrambi focalizzandosi sui difetti dell'Associazione nella sua precedente realtà di ente pubblico: per il primo la buona reputazione «fa “passare in cavalleria” alcune inefficienze interne, dovute a quel mondo precedente che dicevo, e che però il pubblico non vede: fortunatamente, dico io» [Intervistato N. 10]; il secondo invece sottolinea che la reputazione della CRI è legata alla sua conoscenza più o meno approfondita, perché «In chi non ne conosce le beghe e i problemi che ha avuto in passato, sicuramente [è] ottima. In chi, ad esempio come me, ne conosce anche i peccati più turpi, se vogliamo dire, della nuova Croce Rossa di oggi, vediamo come si comporterà [...]» [Intervistato N. 6]. Del resto, questi testimoni sono ancor più concordi nel rifiutare recisamente qualsiasi contrapposizione fra la reputazione della CRI e quella dello Stato: l'una cioè non “fa ombra” all'altra, ed anzi la rafforza, come sottolineano ancora concordemente i rappresentanti di Protezione Civile e Difesa, «perché comunque la Croce Rossa nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni di Protezione Civile [...] è un *partner*: non c'è concorrenza, non c'è contrapposizione, non è che, se figurano bene loro, sfiguriamo noi. È una direzione in cui si va avanti insieme, quindi ben venga» [Intervistato N. 6]. Anche a livello internazionale non sussiste «una logica di competizione [...] noi, come Italia, siamo assolutamente riconoscenti della loro capacità, insomma, della loro attività: la consideriamo assolutamente positiva» [Intervistato N. 9]. L'unica parziale eccezione è Intervistato N. 8: pur affermando a sua volta che non c'è contrapposizione perché sono «due piani diversi», cita un singolo episodio che potrebbe essere esemplificativo di una difficoltà, per lo Stato, di far valere le sue ragioni agli occhi dell'opinione pubblica in caso di contrasto con la CRI. L'episodio in questione, il contenzioso fra CRI e ASL sulla gestione del punto di primo intervento sanitario in un aeroporto, ha visto infatti la cittadinanza parteggiare per l'Associazione contro l'ente pubblico: «l'opinione pubblica è stata più dalla parte della Croce Rossa, insomma: forse neanche con informazioni complete, diciamo così, però questo significa che tendenzialmente si fida di più della Croce Rossa» [Intervistato N. 8].

Dal canto loro, i rappresentanti del Terzo Settore evitano di fornire risposte chiare e nette anche su questo punto (forse, anche in questo caso, perché parti in causa). Tuttavia, analogamente ai rappresentanti delle istituzioni pubbliche, non vedono nella reputazione della CRI una minaccia alla loro, e ciò in verità è alquanto singolare, vista la loro compresenza negli stessi ambiti di impegno umanitario: «No, credo che, nel momento in cui si evidenzia la nostra presenza, è un vantaggio per tutti» [Intervistato N. 11]; «Assolutamente no: le Misericordie, dove sono [...] hanno grande fiducia, grande rispetto da parte delle comunità. Quindi siamo assolutamente tranquilli su questo: non è una competizione [...]» [Intervistato N. 13]. D'altronde entrambi, concordando con Intervistato N. 20, ammettono che la CRI ha generalmente una visibilità maggiore rispetto alle loro organizzazioni, e ciò, se non costituisce una minaccia, quanto meno è un motivo di disappunto. Il rappresentante di ANPAS parla di un "effetto Coca Cola", nel quale la CRI corrisponde alla Coca Cola e loro ad un'altra bibita negletta dal consumatore («Certo che noi abbiamo, in questo momento, un *gap* che è un po', direi, un "effetto Coca Cola", no? [...] A noi ci secca un po' [...]» [Intervistato N. 11]), mentre il collega delle Misericordie riconosce che «probabilmente, associazioni come Croce Rossa, che sono molto, diciamo così... da un punto di vista della comunicazione, anche pubblica, molto "valutate", diciamo così, o comunque molto apprezzate, forse possono risultare più appetibili che non altre realtà» [Intervistato N. 13]. In proposito, quando gli viene chiesto, per precisare il suo pensiero, se la CRI goda di una specie di "sovraesposizione mediatica", questo testimone aggiunge anzi che «Si può dire tranquillamente, senza ombra di dubbio» [Intervistato N. 13], in decisa contrapposizione con le affermazioni di intervistato N. 5, secondo il quale, come osservato, la CRI ha una strategia comunicativa "modesta" e comunica meno di ciò che fa.

Infine, i sociologi si avvicinano alla categoria dei rappresentanti dello Stato: essi stessi infatti sono unanimi nel definire positiva la reputazione di cui gode la CRI, anche perché «sicuramente ci sono state luci e ombre, ma è appunto una reputazione che, a mio modo di vedere, è salda [...]» [Intervistato N. 19], o perché «non ricordo che ci siano stati scandali al suo interno [...]» [Intervistato N. 18], anche se vi è chi riecheggia Intervistato N. 2, un dirigente della stessa CRI, quando ammonisce che «La reputazione ci si mette tanto a costruirla e pochissimo a perderla» [Intervistato N. 16]. La categoria è altrettanto unanime e compatta nel rigettare l'ipotesi che la reputazione della CRI possa in qualche maniera offuscare quella delle istituzioni pubbliche, anche se per differenti motivi: o perché «Penso che più nessuno, ormai, in Italia, pensi che lo Stato possa fare tutto da solo: solo qualche vecchio "rifondarolo"» [Intervistato N. 16], o perché tuttora «la Croce Rossa viene vista come molto legata allo Stato [...]» [Intervistato N. 18], o perché, al contrario, «riesce a godere di essere considerata una figura istituzionale indipendente dagli apparati classici dello Stato [...] o più come soggetto "terzo" [...]» come i Vigili del Fuoco [Intervistato N. 17], o infine perché, quanto meno, svolgono «azioni assolutamente complementari [...]» [Intervistato N. 19]. Più diversificato è il rapporto fra la reputazione della CRI e quella delle altre realtà del Terzo Settore: l'unico per cui il problema sussiste è Intervistato N. 17, secondo il quale «si aprirà una fase di potenziale maggiore tensione col resto del Terzo Settore. Questo sicuramente c'è il rischio che avvenga, e sarà molto interessante capire come, su questo versante, si muoveranno [...]» [Intervistato N. 17]. Intervistato N. 16 ammette che «Potrebbe essere», ma preferisce considerare la questione costruttivamente: «se la Croce Rossa aumenta la sua reputazione in relazione a una

operatività che è di eccellenza, questo è un incentivo per organizzazioni comparabili, o che hanno delle aree di sovrapposizione con la Croce Rossa, a funzionare meglio» [Intervistato N. 16]. Intervistato N. 20, all'opposto, ritiene che semplicemente «non ci sia gara», perché «li c'è poco da fare: la Croce Rossa è la Croce Rossa, punto e basta, insomma» [Intervistato N. 20], mentre secondo Intervistati NN. 18 e 19 il problema non sussiste: entrambi infatti sono dell'idea che «nella percezione di senso comune, le persone i vari colori non li percepiscano come diversi» [Intervistato N. 18].

7.5. Contesto e reputazione internazionale della CRI: un prestigio recuperato e un modello a cui guardare

Un aspetto caratterizzante dell'identità della CRI è la sua storica appartenenza ad un Movimento Internazionale, come osservato nel capitolo 4 e come emerso dalle stesse interviste. Pertanto il *focus* è stato spostato anche sul contesto internazionale, allo scopo di approfondire tematiche forse non importanti come le precedenti, ma pur sempre utili per comprendere i rapporti della CRI con le sue consorelle e con i vertici internazionali del Movimento, la reputazione di cui gode, ed infine il modo in cui le polemiche in cui la Croce Rossa è stata coinvolta vengono vissute all'interno ed all'esterno della CRI.

Per quanto riguarda anzitutto le Società Nazionali, dalle testimonianze degli esponenti della CRI emerge la constatazione che la maggiore o minore vicinanza allo Stato non è una caratteristica solo italiana. Infatti, pur avendo un diverso grado di conoscenza della realtà internazionale, ognuno di essi generalmente ritiene logico e fisiologico che ciascuna Società Nazionale si adatti alla legislazione vigente:

Diciamo che ci sono realtà abbastanza diverse, nel senso che ci sono Società Nazionali che si caratterizzano da un punto di vista privatistico, e ci sono Società Nazionali che invece sono pubbliche, e quindi molto legate agli Stati in cui operano... diverso è anche le modalità di sostentamento della Società [...] Guardi, la Croce Rossa Spagnola è una Croce Rossa, è una Società Nazionale privata... diciamo, le Società Nazionali del Sud-Est asiatico in gran parte sono pubbliche. [...] Credo che non sia né un bene, né un male, dipende dal contesto in cui si opera. [Intervistato N. 1].

Anche Intervistato N. 2 ritiene che il contesto nazionale sia un fattore cruciale, ma sottolinea altresì che viene controbilanciato dal rispetto dei principi fondamentali della Croce Rossa: «questo dipende da Stato a Stato! [...] però, grosso modo, il rispetto dei 7 principi è alla base di tutto» [Intervistato N. 2]. I 7 principi fondamentali sembrano quindi costituire l'unica vera discriminante nel qualificare una Società Nazionale di Croce Rossa, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalla sua maggiore o minore vicinanza al potere statale, e su questo punto dirimente Intervistato N. 3 si mostra ottimista anche in merito ad una specifica ed imprevedibile Società consorella: «Addirittura noi ultimamente abbiamo avuto un rapporto con la Croce Rossa cinese, che opera abbastanza in modo autonomo, secondo quelle che sono i principi della Croce Rossa – perché naturalmente, se uno non aderisce ai 7 principi oppure non rispetta i 7 principi, naturalmente è fuori dalla Federazione mondiale della Croce Rossa [...]» [Intervistato N. 3].

Intervistato N. 4, dal canto suo, non si pronuncia su nessun caso in particolare, ma in generale ritiene che l'attuale CRI sia più vicina alle sue consorelle, non solo e non tanto per la sua configurazione giuridica (su questo piano ammette che è il contesto nazionale a decidere tutto), quanto piuttosto per una nuova capacità di collaborazione con la FICR e con le consorelle stesse:

Croce Rossa, nell'essere diventato un ente di questo tipo, con questa struttura, somiglia molto di più ora alle altre Società Nazionali. [...] E non tanto come, non solo e non tanto come figura legislativa, perché ogni nazione poi ha la sua, quanto proprio come dinamiche, tanto è vero che in questi primi mesi, in questo primo anno abbiamo interagito con le altre "consorelle", come vengono chiamate, in una maniera probabilmente mai così intensa che in passato, anche perché abbiamo bisogno anche di fare molto *benchmarking* noi su alcune attività. Quindi c'è un grossissimo scambio, anche, ci si incontra spesso coi colleghi. [...] Per fortuna la Federazione Internazionale favorisce questo attraverso incontri, *meeting*, piattaforme di *share valuing* condiviso, di *best practices*, quindi, diciamo, c'è molto, questo. Da questo punto di vista la Croce Rossa Italiana ha fatto in pochissimo tempo un enorme salto verso una, possiamo dire, un profilo più "anglosassone", più "europeo", meno "mediterraneo" nel senso di "chiuso intorno al bacino del Mediterraneo con i nostri problemi del Sud", no? Tanto per capirci. Quindi in questo caso, invece, devo dire, stiamo molto imparando, devo dire che abbiamo anche, in qualche modo, suscitato la sorpresa di molte Società Nazionali che hanno visto in questo anno, rispetto all'Italia, un cambiamento molto repentino, segno che evidentemente c'erano anche i tempi giusti, i momenti, e questa operazione è stata evidentemente ben preparata ai vertici di Croce Rossa, perché una cosa del genere non è che si improvvisa [Intervistato N. 4].

Intervistato N. 5, al contrario, è l'unico ad ammettere francamente che l'adesione effettiva ai 7 principi può essere condizionata in una Società Nazionale attiva nell'ambito di uno Stato totalitario, ma d'altro canto sembra ritenerlo un corollario pressoché inevitabile della necessaria simbiosi che le Società devono avere con i rispettivi Paesi per poter, semplicemente, esistere («penso che una Società Nazionale che è del tutto diversa dal proprio paese è una Società Nazionale che ha già tradito la propria missione iniziale, cioè di essere *community based*»):

[Il rapporto è] Assolutamente variabile: generalmente si muove coerentemente con lo Stato o con l'organizzazione del paese. Andiamo da Società Nazionali che hanno un allineamento totale con lo Stato [...] ma che non è altro che la riproduzione del "sistema-paese" [...] fino a Stati che hanno un rapporto con la Società Nazionale quasi nullo [...] in Giappone tutti gli ospedali delle isole sono gestiti dalla Croce Rossa Giapponese. In Egitto per tantissimi anni il presidente della Croce Rossa era l'ex Ministro della Salute, cioè dipende... [...] [Intervistato N. 5].

Anche tre rappresentanti delle altre categorie hanno potuto esprimersi in merito a questo aspetto della realtà della Croce Rossa, ed in generale tutti concordano sul fatto che lo specifico contesto nazionale influenzi fortemente lo sviluppo della singola Società. Intervistato N. 20, in particolare, concorda anche sul bilanciamento esercitato dal rispetto degli ideali fondamentali del Movimento:

in una nazione ci può essere una sola Croce Rossa, e complessivamente il Comitato Internazionale le rappresenta tutte, in una unità inscindibile. Poi però – io questo lo posso dire con sicurezza rispetto alla Croce Rossa Americana – le Croci Rosse risentono, sul piano organizzativo, come dire, della cultura burocratica, sociale: non so, quella degli Stati Uniti è una Croce Rossa molto meno burocratizzata, molto più volontaristica. È ovvio che quelle di tradizione, non so, tedesca, sono Croci Rosse più burocratiche, più rigide, più strutturate. Però, l'ideale di fondo non viene meno [Intervistato N. 20]

Diametralmente opposta è l'opinione di Intervistato N. 11, il quale si mostra molto scettico sull'effettivo rispetto dei 7 principi da parte delle Società Nazionali qualora si trovino a trattare con governi dittatoriali, sia ricorrendo ad un commento parzialmente ironico («mi consta che anche Noriega a suo tempo aveva la sua Croce Rossa e ha avuto i suoi casini» [Intervistato N. 11]), sia rievocando le passate vicende di organizzazioni simili alla sua ANPAS. Egli infatti precisa che ANPAS aderisce a Samaritan International (SAMI)²¹⁷, una federazione internazionale di realtà associative operanti nel settore socio-sanitario, particolarmente diffuse in Austria e Germania e caratterizzate da una comune radice laica, repubblicana, socialista o socialdemocratica, insomma “di sinistra”. Queste società avrebbero subito dal regime nazista persecuzioni e spoliazioni analoghe a quelle inflitte dal fascismo alle Pubbliche Assistenze italiane, ed in entrambi i casi ciò sarebbe andato a beneficio delle rispettive Società Nazionali di Croce Rossa:

Io mi occupo [...] di Samaritan International, che è una realtà simile a quella di Croce Rossa, nata proprio dalle Società Operaie di Mutuo Soccorso, soprattutto tedesche e austriache. [...] In particolare, con i Samaritan tedeschi, abbiamo vissuto la stessa storia, perché quando ci siamo incontrati alcuni anni fa, nelle fasi, qui, di affiliazione, ci hanno raccontato la stessa storia, cioè erano stati, anche loro hanno nascosto le bandiere durante il nazifascismo. Era la parte, diciamo, della sinistra operaia [...] [Intervistato N. 11].

La forma di Stato vigente e la cultura istituzionale dei suoi rappresentanti possono dunque essere una minaccia per le Società Nazionali di Croce Rossa, per la loro “anima”, ma anche per la maggiore o minore rigidità dei rapporti che vengono intrattenuti. In tal senso, il rappresentante della Protezione Civile rievoca un episodio lavorativo in cui ha avuto modo di esperire la realtà francese:

Io ho solo un'esperienza specifica, e cioè: ho partecipato, qualche anno fa, a un incontro, in Francia, tra Croce Rossa Francese e il sistema di Protezione Civile francese, che è molto diverso dal nostro, perché è un sistema assolutamente pubblico – tutta l'amministrazione francese è molto più, come dire, “paludata” – peraltro basata sul Ministero dell'Interno e articolata, all'interno delle Prefetture, su figure di provenienza militare, il più delle volte. E quello che mi colpì era che in questo incontro, dove io portavo in particolare l'esperienza italiana, di come il volontariato si integra nel sistema pubblico, era evidente che non c'era nessun tipo di familiarità, era evidente che i responsabili della Protezione Civile stavano incontrando Croce Rossa così come avrebbero incontrato, probabilmente, il San Vincenzo o qualunque altro tipo di organizzazione, ma era evidente che c'era una reciproca percezione di diversità, e di distinzione di ruolo, di responsabilità e del fatto «Io sono lo Stato, faccio delle cose, tu sei un privato che caso mai m'aiuta». Un clima completamente diverso dal nostro: cioè, noi, al di là di tutto, ci sentiamo nella stessa barca [Intervistato N. 10].

In questo contesto generale, i due rappresentanti del Comitato Nazionale della CRI concordano nell'identificare una particolare affinità sussistente fra CRI e Croce Rossa Spagnola, sia dal punto di vista della storia passata, sia dal punto di vista dell'attuale regime giuridico:

la Croce Rossa Spagnola, credo anche lì abbastanza in parallelo col paese, è molto efficiente, sono molto bravi, devo dire, come peraltro è stato, penso, proprio per la nazione Spagna negli ultimi decenni: è un luogo dove si coniuga – credo forse nel miglior modo possibile – il carattere mediterraneo con l'efficienza anglosassone, è veramente un *mix*. Quindi loro, da quel punto di vista, sono molto preparati e, come dire, mi piace anche molto come vivono il ruolo di Croce Rossa all'interno dello Stato: è molto basso il livello, nel senso, molto vicino alla

²¹⁷ Cfr. <http://www.samaritan-international.eu/about-us-en/historical-development-of-the-samaritan-organisations-in-europe/> (ultimo accesso: 20/11/2017).

gente, molto poco – mi passi il termine – molto poco militaresco, molto più di vicinanza, di prossimità. Ma rispetto a molte altre società, e sono anche molto bravi [...] [Intervistato N. 4].

La Croce Rossa Spagnola. L'unico modello praticamente uguale al nostro. Prima non lo era perché loro hanno avuto questa riforma: la riforma, la privatizzazione che, diciamo, stiamo avendo noi in questo momento, loro l'hanno avuta circa 15 anni fa, 20 anni fa, quindi si sono allineati ma l'organizzazione del volontariato, l'organizzazione dei Comitati, il rapporto con lo Stato è quasi identico. [...] Loro sono un'associazione, sono un soggetto di diritto privato; hanno però un organismo di vigilanza che è costituito da tutti i Ministeri, da tutta una serie di Ministeri, sono tutti i Ministeri sostanzialmente collaborano e finanziano la Croce Rossa Spagnola, e in più hanno un sistema di finanziamento, sempre tramite lo Stato, di concessione, per esempio, di una lotteria, che è una forma, diciamo, sperimentale, una forma diversa di contributo statale [...] [Intervistato N. 5].

Entrambi quindi esprimono valutazioni positive sulla maniera con cui questa Società consorella regola i suoi rapporti con le istituzioni pubbliche e si procaccia le necessarie risorse finanziarie, tanto da essere, per la CRI, un buon modello di riferimento, pur con le inevitabili differenze: «una cosa che abbiamo fatto è il *benchmarking* su America, Inghilterra e Spagna, non a caso, analizzando un pochino anche, non soltanto il *brand*, ma anche la struttura amministrativa, com'era gestito proprio il flusso economico di questi tre, ci sembravano quelli più rappresentativi [...]» [Intervistato N. 4]; «noi adesso stiamo andando verso il nuovo, il nuovo sistema di finanziamento non è un contributo a pioggia, bensì è simile, è una convenzione [...] noi, rispetto a Croce Rossa Spagnola, abbiamo sicuramente un'attività molto più forte per quello che riguarda anche l'ausiliarità dei pubblici poteri, per cui tutto il sistema di supporto, per esempio, anche della Sanità Militare [...]» [Intervistato N. 5]. Nelle parole dei due dirigenti, la Croce Rossa Spagnola si rivela quindi come il modello a cui punta la strategia di cambiamento della CRI, perché il suo regime giuridico, le modalità con cui regola i suoi rapporti con le istituzioni pubbliche, la sua operatività e le sue tecniche di *fundraising* vengono ritenute confacenti agli interessi dell'Associazione, e pertanto meritevoli di essere adottati. In proposito, non è evidentemente un caso che si tratti della Società Nazionale afferente ad un Paese il cui *welfare state* ha analogie molto forti con il nostro, e con il quale condivide l'appartenenza al *Mediterranean cluster*, come già osservato nel capitolo 1: anche questa circostanza deve aver avuto un peso nelle scelte di chi ha avviato questa strategia di assimilazione del modello iberico. In merito a ciò, tuttavia, un'altra parte in causa è costituita naturalmente dalle nostre istituzioni pubbliche, le quali, per bocca di Intervistato N. 8, non soltanto risultano essere consapevoli e favorevoli a tale strategia, ma rivendicano anche di esserne state le ideatrici:

Io penso che si dovrebbe arrivare a avere una convenzione-quadro del rapporto tra la Croce Rossa, ente di volontariato di dimensioni nazionali, e i tre Ministeri interessati, in modo tale da stabilirne, di anno in anno, sia il quantitativo dovuto per il sostentamento della Croce Rossa, che le regole della relazione, che è il modello spagnolo, questo: cioè, quello nel quale, ogni anno, viene regolato convenzionalmente il rapporto, mentre tu hai settori – il modello anglosassone ed altro – dove c'è una forte attività privata, o altri paesi dove, invece, è pubblica. [...] Questa [...] è la strada su cui abbiamo provato, molto faticosamente, a indirizzare l'attività della Croce Rossa [Intervistato N. 8].

In base a queste testimonianze, l'attuale cambiamento strutturale dell'Associazione italiana si configura quindi come un processo gestito di comune accordo fra la *leadership* nazionale e la classe politica, ma ovviamente occorre considerare il ruolo di una terza parte in causa, ossia il vertice internazionale del Movimento di Croce Rossa. Con ogni evidenza, anche quest'ultimo sta guardando con favore al mutamento profondo intrapreso dalla CRI, e una prova evidente è la dichiarazione ufficiale, di carattere estremamente positivo,

rilasciata pochi mesi or sono (giugno 2017) dal presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa, lo svizzero Peter Maurer. Questi infatti ha ringraziato la CRI «per il rigoroso processo di riforma: il Comitato Internazionale di Croce Rossa è al vostro fianco e voi potrete sempre contare su di noi»²¹⁸. Altrettanto indicativa è naturalmente la recentissima elezione del presidente della CRI Francesco Rocca a presidente della FICR, avvenuta il 6 novembre: «Eletto ad Antalya, in Turchia, al primo turno con la maggioranza assoluta dei voti (98 su 178 votanti), Rocca è il primo italiano a ricoprire la prestigiosa carica internazionale»²¹⁹. Anche dalle interviste degli appartenenti alla CRI, effettuate quando ancora era in corso la “campagna elettorale” che ha visto Rocca vincitore, emerge il convincimento che la CRI goda di una posizione rispettata, anche se non privilegiata, nel contesto internazionale del Movimento. Ciò nondimeno gli intervistati non hanno dipinto tale rapporto con toni enfatici, ma hanno mostrato anzi equilibrio e prudenza. Ad esempio uno dei due appartenenti al Comitato Nazionale, Intervistato N. 4, ha declinato *in toto* l’invito a parlare di tale aspetto dell’esistenza della CRI, ritenendo di non essere qualificato. Intervistato N. 2, dal canto suo, ha preferito evitare di pronunciare giudizi sullo stato di tali rapporti, sviluppandone una trattazione meramente descrittiva. Gli altri invece hanno ritenuto di poter formulare giudizi di valore molto positivi, e tuttavia Intervistato N. 1 ha mostrato a sua volta prudenza: «Posso dirle per quella che è la percezione che noi abbiamo. Sicuramente il nostro presidente in questi anni ha lavorato tantissimo, anche in questo rapporto, e credo che la nostra immagine sia un’immagine... come Società Nazionale sia assolutamente positiva, vista dall’esterno» [Intervistato N. 1]. All’opposto, Intervistato N. 3 si mostra forse il più ottimista nel valutare la posizione internazionale della CRI («la reputazione della Croce Rossa Italiana è fortissima [...]. Ma questa reputazione è stata sempre ottima: voi immaginate i tedeschi, la *Deutsche Rotes Kreuz*, che è una delle società più forti a livello mondiale, ha voluto sempre fare dei progetti di collaborazione nazionali e, cioè internazionali, con la Croce Rossa Italiana» [Intervistato N. 3]). Intervistato N. 5, dal canto suo, esprime una valutazione positiva basata su una panoramica generale e circostanziata della situazione:

L’attuale rapporto è di fortissima collaborazione: abbiamo ormai anche dei programmi comuni, progetti comuni, proprio con il Comitato Internazionale, specialmente per tutto il tema del *Restoring Family Link*, e soprattutto stiamo lavorando insieme al Comitato Internazionale, al Ministero dell’Interno nonché di Grazia e Giustizia, per quello che riguarda le condizioni umane nelle carceri e nei luoghi di detenzione, quindi comunque c’è un forte rapporto di collaborazione, senza contare che stiamo, diciamo, Croce Rossa Italiana, stiamo supportando e sposando molte delle campagne anche del Comitato Internazionale per quello che riguarda la protezione degli operatori sanitari in zona di guerra. Quindi col Comitato Internazionale è fortissima; con la Federazione ancora di più, visto che il nostro presidente nazionale è attualmente il vicepresidente della Federazione. [...] quindi diciamo che oggi la Croce Rossa Italiana è modello di organizzazione e soprattutto di volontariato: abbiamo più di 55 progetti di cooperazione in altri paesi del mondo con le nostre consorelle [...] [Intervistato N. 5].

Come si può osservare, una buona parte del merito per il prestigio e per l’alta considerazione di cui gode la CRI presso CICR e FICR viene attribuita all’operato specifico dell’attuale presidente nazionale Francesco Rocca, il quale è stato evidentemente capace, negli anni del suo mandato, di dispiegare un notevole talento

²¹⁸ Cfr. <https://www.cri.it/27-06-2017-incontro-cri-cicr> (ultimo accesso: 20/11/2017).

²¹⁹ Cfr. <https://www.cri.it/06-11-2017-francesco-rocca-primopresidente-italiano-della-federazione-internazionale> (ultimo accesso: 20/11/2017).

diplomatico. Indirettamente, questa particolare attitudine dell'attuale presidente della CRI a coltivare le relazioni internazionali viene riconosciuta anche da Intervistato N. 2:

Dunque, il Comitato Internazionale è una delle tre articolazioni del Movimento Internazionale della Croce Rossa. Il Comitato Internazionale si occupa del controllo e dello sviluppo delle Convenzioni di Ginevra, quindi si muove esclusivamente in caso di guerra. È formato da 23 cittadini svizzeri, quindi non è un organismo a carattere internazionale nel senso letterale del termine, e quindi chiaramente questi 23 cittadini svizzeri sono il Comitato, poi sul teatro d'operazioni ci sono i delegati del Comitato Internazionale. [...] Quindi i rapporti con questa organizzazione, con questa articolazione del Movimento mondiale sono... basati sui rapporti reciproci e su quello che loro fanno, partecipiamo regolarmente alle conferenze internazionali, ma non c'è un'attività in comune, perché il Comitato Internazionale svolge esclusivamente funzioni, esercita la propria funzione e giurisdizione nell'ambito delle situazioni di guerra, mentre rapporti estremamente stretti di collaborazione e di aiuto reciproco avvengono nell'ambito della Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, che rappresenta la parte "civile" della Croce Rossa. La Federazione è l'organo federativo di tutte le Società Nazionali, e coordina l'attività delle Società Nazionali. Lì siamo estremamente presenti... [Intervistato N. 2].

In questo ambito tematico le risposte di Intervistato N. 2 sono particolarmente rilevanti, sia per la maniera semplice ma efficace con la quale descrive le relazioni fra le componenti del Movimento Internazionale di Croce Rossa («Il Movimento Internazionale della Croce Rossa è come una famiglia: ci sono il padre, la madre e i figlioli. Il padre è il Comitato Internazionale, la madre è la Federazione delle Società di Croce Rossa, terzo sono le Società Nazionali di Croce Rossa» [Intervistato N. 2]), sia per la nettezza con cui evita di sbilanciarsi sulla questione dell'esistenza di eventuali rapporti privilegiati fra gli organi internazionali ed alcune Società Nazionali («No, non ci può essere, perché il rapporto non è... il Comitato Internazionale non ha rapporti diretti con le Società Nazionali [...] ha nei rapporti con le Società Nazionali solo questioni amministrative, fiscali, di appoggio sul territorio, ma sono assolutamente autonomi!» [Intervistato N. 2]). L'immagine assolutamente neutra che egli tratteggia tuttavia non collima con la precedente descrizione data dal suo collega del Comitato Nazionale, ed anche con l'opinione di Intervistato N. 3. Questi infatti ribadisce la sua valutazione positiva sulla reputazione internazionale della CRI, tanto da volerla quasi accreditare come una delle "predilette" da CICR e FICR, ma solo in ragione della sua efficienza e della sua generosità («Voi immaginate che noi contribuiamo più degli Stati Uniti!»), mentre non ravvisa vere e proprie forme di favoritismo o discriminazione («fare il delegato internazionale e collaborare col CICR bisogna avere delle qualità, delle conoscenze, conoscere delle lingue, quindi avere dei requisiti che molto spesso magari stanno più in una società che in un'altra, però non penso che ci siano delle corsie preferenziali» [Intervistato N. 3]). Anche Intervistato N. 5, nonostante quanto osservato sulla CRI, non ravvisa particolari trattamenti preferenziali da parte di CICR e FICR, ma soltanto una collaborazione che fisiologicamente è più intensa con le Società Nazionali maggiormente attive in ambiti nei quali sono coinvolte a livello territoriale, o nei quali hanno competenze spiccate:

credo che semplicemente ci sono delle Società Nazionali che sono più *committed* nel supportare ovviamente l'attività del CICR e nel lavorare in coordinamento, ma soprattutto sono più soggette a lavorare con il Comitato Internazionale. Faccio un esempio: noi abbiamo dovuto rafforzare molto l'attività con il Comitato Internazionale sui programmi di ricongiungimenti familiari, perché, inevitabilmente, tra i familiari in Austria e le famiglie in, non lo so, in Congo, c'era un evidente punto di passaggio su cui, comunque, molte persone sono ospitate, magari nei nostri centri, nelle strutture italiane, quindi anche tutta l'attività di ricongiungimento familiare, che è gestita a livello centrale dal CICR, l'abbiamo dovuta potenziare e lavoriamo insieme [Intervistato N. 5].

Lo stesso Intervistato N. 5 chiarisce inoltre che questa buona reputazione della CRI a livello internazionale non è un fatto né scontato né costante. Al contrario degli altri esponenti dell'Associazione, che non hanno potuto (o voluto) accennare al passato più o meno lontano, egli infatti rievoca un momento particolarmente critico dei rapporti fra la Società Nazionale italiana ed i vertici del Movimento, a causa del già menzionato operato in Iraq fra 2004 e 2005, sul quale l'intervistato fa importanti riferimenti:

credo che questo, per esempio, sia un rapporto che Croce Rossa Italiana ha recuperato dopo degli anni di crisi molto forti, che ci furono prima del 2005, con il ruolo della Croce Rossa Italiana in Iraq, che fu fortemente celebrato internamente in Italia, ma di grandissimo imbarazzo per tutta la comunità internazionale. Io mi ricordo, in quegli anni, ero italiano, giravo per il mondo, e insomma, il mondo di Croce Rossa, quando dicevi che eri italiano, dicevano «Oh ma la Croce Rossa Italiana in Iraq...» e tante altre cose, perché lì, insomma, noi comunque non... per carità, abbiamo assistito un sacco di gente... però non l'abbiamo, cioè, abbiamo assistito un sacco di gente però non abbiamo proprio rispettato tutte le regole del mandato internazionale, ecco, ci siamo persi qualche passaggetto, forse [Intervistato N. 5].

Questa fase particolarmente negativa dei rapporti fra CRI e vertici internazionali del Movimento è conosciuta anche da altri 3 testimoni, ossia Intervistati NN. 10, 11 e 16, e naturalmente ognuno esprime in proposito un giudizio critico. Di essi, tuttavia, solo Intervistato N. 10 fornisce una descrizione molto dettagliata della passata contingenza, collegandola all'attuale recupero di credibilità:

La riforma, in questo, è stata, credo, molto ben congegnata, proprio per rimettere Croce Rossa Italiana nel solco della Federazione. Credo che questa, peraltro dalla conoscenza, diciamo, abbastanza superficiale che ho di questo percorso, sia stato anche il frutto positivo di un momento di rasserenamento delle relazioni tra la Croce Rossa Italiana e la Federazione Internazionale, che invece si erano complicate in occasione di alcune attività che Croce Rossa aveva svolto in occasione di recenti interventi – mi riferisco in particolare all'Iraq, all'epoca della gestione Scelli – che avevano creato profondi malumori, in quanto Croce Rossa era stata vista come una sorta di *longa manus* del governo italiano, nella misura in cui il governo – che era parte in causa, perché partecipava alle operazioni militari – aveva utilizzato Croce Rossa per alcune, recupero di alcuni ostaggi, insomma. Voglio dire, quello era stato un po', dalla percezione che avevamo fuori, dall'esterno, quello era stato un po' il punto peggiore, delle relazioni: invece l'attuale configurazione... [Intervistato N. 10].

Peraltro Intervistato N. 5 è anche l'unico ad esprimere perplessità sulla divisione dei compiti esistente fra CICR e FICR («a volte c'è un rischio di sovrapposizione o di estensione, o in base, non so, a delle condizioni politiche, economiche o di forza, diciamo, di *management* o di *governance*, per cui a volte c'è un Comitato Internazionale che lavora molto su aree che dovrebbero essere di totale appannaggio della Federazione e viceversa» [Intervistato N. 5]), laddove gli altri intervistati, in generale, trovano tale suddivisione funzionale e adeguata alla bisogna, in particolare Intervistato N. 2 che, come osservato, paragona il Movimento ad una famiglia ben ordinata, o Intervistato N. 1, che ha parole di elogio per l'operato del CICR:

Penso che sia un ottimo momento e metodo di lavoro, poi è chiaro che un'emergenza è diversa dall'altra e quindi bisogna sapersi adattare anche alle diverse situazioni ma il CICR ha al proprio interno ovviamente professionisti in grado di rispondere tranquillamente con una esperienza grandissima in tutte le parti del mondo, quindi è sicuramente un punto di riferimento importante, insomma, non solo per noi all'interno, credo che lo sia anche per l'esterno, insomma, per i governi, per i paesi, per, per le comunità [Intervistato N. 1].

D'altro canto, anche i rapporti dello Stato italiano con i vertici del Movimento risultano essere molto positivi, e ciò è confermato non soltanto, indirettamente, dalla concordia di intenti nel processo di riforma della CRI, ma soprattutto dalla testimonianza di Intervistato N. 9, che fornisce esempi concreti:

quello che è importante considerare è che l'Italia, dal 2014, fa parte del *Donors Support Group*, che è il gruppo che... cioè è il *club*, come definirlo, che raggruppa i maggiori donatori, cioè coloro che versano almeno 10.000 franchi svizzeri l'anno. E il *Donors Support Group* è molto importante perché, sostanzialmente, incide sulla *policy* del CICR. [...] C'è sempre tutta una parte di *advocacy*, c'è sempre una parte di Diritto Internazionale Umanitario, però c'è anche la volontà di incidere rafforzando i rapporti bilaterali: quindi questo è l'obiettivo delle varie visite e dei vari scambi. Tra l'altro, il CICR è stato molto, molto contento di accoglierci nel *Donors Support Group* [Intervistato N. 9].

Questo rapporto positivo si traduce anche in una cooperazione tecnica fra operatori del CICR e del Ministero degli Esteri («abbiamo avuto gli incontri a livello tecnico, cioè con, come dire, gli esperti di determinate crisi, esperti di paesi africani, che ci vengono regolarmente a trovare [...]»), che peraltro segue da vicino le vicende del Movimento («nel CICR, a Ginevra, abbiamo comunque un collega: c'è un mio collega che si occupa dei rapporti con la Croce Rossa Internazionale» [Intervistato N. 9]). Ancora migliori sembrano essere i rapporti con la FICR (che l'Intervistato chiama «FICROS»), perché il Ministero ha avviato una specifica forma di collaborazione umanitaria estremamente funzionale:

Interveniamo spessissimo finanziando la FICROS, e abbiamo anche un fondo bilaterale di emergenza presso la FICROS: in pratica, all'inizio dell'anno, destiniamo un certo numero di risorse a una specie di "tesoretto", che la FICROS ha nella sua cassaforte. Nel momento in cui si verifica una catastrofe umanitaria, noi informiamo la FICROS della volontà di destinare una parte di quel tesoretto, già in possesso della FICROS, per quella crisi. Quindi abbiamo anche questa forma di finanziamento, che è davvero la più rapida possibile, perché la FICROS ha già i soldi: noi semplicemente comunichiamo alla FICROS di "spenderli", tra virgolette, per quella specifica crisi [Intervistato N. 9].

Con ogni evidenza questi buoni rapporti fra lo Stato italiano, il CICR e la FICR hanno contribuito al recupero di credibilità da parte della CRI dopo gli "anni bui" 2004 e 2005, o quanto meno non lo hanno ostacolato, mentre evidentemente la riforma della stessa CRI, di cui si tratterà nel successivo paragrafo, ha senza dubbio ottenuto anche questo risultato, come attestato da Intervistato N. 10. D'altro canto il buon nome della CRI non è legato soltanto al suo specifico operato, ma anche a quello complessivo del Movimento stesso, ed in proposito gli appartenenti all'Associazione si sono trovati d'accordo nel rigettare le critiche provenienti da certa stampa e da altre organizzazioni umanitarie per la sua linea di condotta basata sulla più rigorosa neutralità. L'allusione, compiuta in maniera generica da parte di chi scrive durante le interviste (*Ciclicamente sulla stampa quotidiana e periodica vengono mosse critiche alla Croce Rossa per una presunta eccessiva vicinanza con i regimi non democratici, in specie nei paesi in via di sviluppo. Qual è la sua opinione in proposito?*), si riferisce alle problematiche sollevate da Linda Polman in merito alla condotta delle organizzazioni umanitarie in generale, ed a quella della Croce Rossa in particolare, che è stata alla base della scissione del gruppo di fondatori di Medici Senza Frontiere. Gli intervistati non hanno chiesto precisazioni e nomi, ma hanno perfettamente intuito il senso della domanda, ed hanno risposto rivendicando la piena legittimità della condotta

della Croce Rossa. Ciò che li ha contraddistinti sono state tuttavia le modalità delle risposte. Intervistato N. 1, ad esempio, ha dimostrato *nonchalance* e tatto:

Io credo che la Croce Rossa sia un organismo assolutamente neutrale. Credo che ciò che non è neutrale è sicuramente la visione umana rispetto a quello che accade, e non escludo ovviamente che nel passato e nella storia della Croce Rossa, che dura ormai da più di 150 anni, ci siano stati momenti in cui qualche esponente della Croce Rossa abbia commesso qualche errore, ma qui ritorniamo sempre nel, nell'ambito della dimensione mondiale di una struttura che al proprio interno può avere anche qualche limite, insomma [Intervistato N. 1].

Intervistato N. 5, dal canto suo, è stato piuttosto sbrigativo ed ha quasi derubricato il problema ad una semplice questione di disciplina interna: «Una Società Nazionale è riconosciuta dal Comitato Internazionale. Il Comitato Internazionale ha questo potere in seno alla conferenza, dove siedono anche gli Stati: *dura lex sed lex*, cioè se la Società Nazionale esiste, esiste, e se non è in procedura di infrazione da parte della Federazione o del Comitato Internazionale, è una Società Nazionale a tutti gli effetti come la nostra, per cui nessuno ha il diritto di...» [Intervistato N. 5]. Intervistati NN. 2 e 3, invece, hanno risposto con una veemenza molto simile, segno evidente di un loro forte coinvolgimento personale, e forse persino emotivo, nel mantenimento del buon nome della CRI, e più in generale della Croce Rossa: non è un caso che entrambi ne facciano parte da molti decenni. Particolarmente rappresentative sono le parole di Intervistato N. 3:

Guardi, io non so a cosa si riferisce, però io le posso dire una cosa. Nei 7 principi noi siamo neutrali. Molto spesso si sono creati delle incomprensioni da parte della stampa o dell'opinione pubblica perché non si conoscono i principi della Croce Rossa. [...] Emergency denunciava il maltrattamento dei prigionieri politici, oppure, come dicevo prima, dei campi di sterminio. Ma la Croce Rossa, la *mission* della Croce Rossa qual è? Quella di fare politica? No, la *mission* è quella lì, di alleviare le sofferenze di chi soffre. Emergency, quando ha denunciato le condizioni dei prigionieri di guerra, gli è stato impedito di entrare più nelle carceri. Qual è il risultato? Si è fatto la mediaticità, in modo mediatico si è denunciato... si è interrotto questo, e non si è avuto più – cosa che ha continuato a fare la Croce Rossa – il pacco di viveri, una lettera dei familiari, vedere, cercare di trattare per alleviare le condizioni umanitarie di queste persone [Intervistato N. 3].

Da queste parole emerge dunque il punto dolente dei rapporti con Medici Senza Frontiere ed Emergency, e si attesta che la divergenza con queste organizzazioni non può essere sanata e trasformata in una cooperazione stabile e regolare, contrariamente a quanto accade con ANPAS e Misericordie, mentre, tutt'al più, possono realizzarsi sinergie momentanee su questioni umanitarie specifiche. Il motivo sembra essere che le rispettive *mission* umanitarie sono radicalmente differenti, ed impattano sull'operare concreto e quotidiano, facendo prevalere le divergenze rispetto alle convergenze. Fra i rappresentanti del Terzo Settore, peraltro, l'esponente di Medici Senza Frontiere conferma questo stato di cose, precisando che a suo giudizio lavorare direttamente con il CICR è più facile che con le Società Nazionali (non molto diverse dalla CRI quanto a "stile" gerarchico e burocratico), ma senza andare mai oltre a cooperazioni episodiche, cosa che del resto corrisponde ai *desiderata* della sua stessa organizzazione:

All'estero è diverso [...] perché all'estero, spesso, quando si lavora in ambito umanitario, si lavora con ICRC, che è il Comitato Internazionale, e che quindi, certo, è chiuso, ha le sue regole e non condivide ufficialmente.... però, se ci vado a condividere le informazioni che possono riguardare la sicurezza, alcuni aspetti del lavoro, insomma, se c'è una buona relazione con il capo delegazione, si riesce a avere uno scambio a porte chiuse, e non è che viene detto: «Ah devo chiedere a Ginevra e poi le faremo sapere». [...] anche perché sono conte-

sti, spesso, dove alla fine si ha bisogno gli uni degli altri, no? Quindi... per quanto riguarda effettivamente, poi, le sezioni di Croce Rossa locale, comunque non è... sì, sono abbastanza, anche loro, gerarchiche [...] io, per esempio, ho lavorato in Palestina con la Croce Rossa, Red Crescent, la Mezzaluna Rossa, e c'erano delle relazioni, insomma, incontri formali e informali, si riusciva, insomma anche, diciamo, si riusciva a lavorare insieme sullo stesso tema. Poi, ovviamente, non riesci mai a lavorarci insieme a livello progettuale, ecco, diciamo così, ma anche perché anche Medici Senza Frontiere ha un approccio molto individuale alle tematiche che affronta. Quindi, diciamo, da ambedue le parti non c'è tutto questo interesse a creare progetti congiunti [Intervistato N. 14].

L'unico altro rappresentante del Terzo Settore che dimostra una conoscenza del contesto internazionale e delle sue problematiche è l'esponente di ANPAS, che sembra sposare *in toto* la posizione di Linda Polman e degli altri critici («Anche perché poi è discutibile: ho visto studi, come dire, di alcuni ricercatori sui risultati, a volte, degli aiuti umanitari, che in situazioni di guerra possono in qualche modo essere paradossali, perché ne allungano i tempi, permettendo una sopravvivenza delle parti» [Intervistato N. 11]).

Molto più prudenti risultano invece i testimoni appartenenti alla categoria dei sociologi, i quali per un verso comprendono la fondatezza di queste critiche, ma per un altro verso comprendono anche la difficoltà di agire diversamente quando sono in gioco vite umane. Questa è soprattutto l'opinione di Intervistati NN. 16, 18 e 19, ben rappresentata dalle parole del primo dei tre:

L'intervento umanitario non è mai, in effetti, al di sopra delle parti, e che, per essere efficace, si deve mescolare con le parti, e che alla fine finisce, anche non volendo, per supportare una parte piuttosto che un'altra. [...] È chiaro che il tipico intervento della Croce Rossa, in situazioni di crisi umanitaria, è inevitabilmente mescolato alle relazioni con le parti in causa, per cui, come sappiamo bene, se uno vuole fare arrivare 1/15, 1/10, il 20% dei beni di prima necessità, che sono stati raccolti, alla popolazione che sta in un paese in cui c'è la guerra civile, l'80% lo deve regalare, buttare, insomma, lo deve "investire" per strada, per poter portare quel 20%. E questo significa comunque, no?, insomma, essere una parte in causa, non essere al di sopra delle parti. Però questo a me sembra un po' intrinseco nella logica dell'intervento umanitario, no?, degli aiuti nell'emergenza. Non vedo come si possa fare diversamente [Intervistato N. 16].

Dal canto suo, Intervistato N. 17 ha sottolineato il fortissimo disinteresse dell'opinione pubblica italiana per le tematiche internazionali, soprattutto se si tratta di polemiche su questioni umanitarie:

il 95% dell'opinione pubblica italiana non segue per più di 30 secondi questi dibattiti. [...] Quindi, secondo me, quello che succede, quello che la Croce Rossa fa, a livello internazionale, e le polemiche che ne derivano, su alcuni territori, da noi non ha minimamente un impatto sulla reputazione, sull'opinione pubblica italiana. A meno che uno venga fuori con scandali dove ci sono soldati nostri, che so, in Kosovo, OK?, però, anche lì... paradossalmente, appunto, questo fatto che è un'organizzazione nazionale e internazionale fa sì che la critica vada alla Croce Rossa, non alla Croce Rossa Italiana [Intervistato N. 17].

L'insieme di queste circostanze, a suo avviso, permette quindi che il buon nome della Croce Rossa in generale, e della CRI in particolare, non venga lesa dalle polemiche menzionate. Infine Intervistato N. 20, dal canto suo, ribadisce che certamente la Croce Rossa può essere tacciata di un'eccessiva vicinanza ai governi, «Però, nello stesso tempo, questi governi non sono mai riusciti a fargli fare cose contro la sua natura [...] Questo è un tema importante, ma la Croce Rossa si è sempre difesa dicendo: "Questo esula dal mio [...]"» [Intervistato N. 20].

7.6. La riforma dello *status* giuridico della CRI: una metamorfosi globalmente positiva

Su questo argomento delicatissimo, di fatto cruciale per la vita stessa della CRI, i suoi rappresentanti hanno espresso giudizi globalmente positivi, anche se le risposte differiscono in vario modo. Alcuni si mostrano più prudenti e rimandano al futuro valutazioni su singoli aspetti, mentre altri si mostrano decisamente fiduciosi. Peraltro, i due appartenenti al Comitato Nazionale sono stati intervistati dopo l'approvazione del Codice del Terzo Settore: hanno quindi potuto esprimere opinioni non soltanto sulla "privatizzazione" della CRI, ma anche sul suo passaggio di *status* giuridico da APS a OdV, che comunque gli altri intervistati avevano previsto ed auspicato, come accennato in precedenza. Ad ogni modo, Intervistati NN. 1, 3 e 4 si sono espressi immediatamente in termini elogiativi nei confronti della riforma, come esemplificato dalle parole del primo di essi:

Penso che come tutte le riforme, che in questo paese sono state attuate, certamente poteva essere migliore, ma è una riforma epocale, e indispensabile per la Croce Rossa, per la sopravvivenza della Croce Rossa, che ha dato alla Croce Rossa, secondo me, tantissime opportunità. [...] poter migliorare la nostra presenza e la nostra qualità di assistenza sul territorio, la nostra capillarità, e forse anche una miglior percezione del cittadino rispetto alla nostra struttura [Intervistato N. 1].

Viceversa, Intervistati NN. 2 e 5 evitano prudentemente di pronunciarsi nel merito, come già hanno fatto in altre occasioni, limitandosi a prendere atto del cambiamento avvenuto:

Guardi, non penso niente del Decreto perché è una legge dello Stato, quindi le leggi dello Stato si rispettano e non si commentano [...]. Però insomma, si discutono in Parlamento, quando il Parlamento le approva, quelle sono. Ma, ritengo che il percorso per questa legge sia stato lungo; ritengo che ci siano stati tanti passi avanti e tanti indietro, per cui non sempre nell'evoluzione della norma si è riuscito ad allineare, forse, la volontà del legislatore con la reale applicabilità della norma [...] [Intervistato N. 5].

Intervistato N. 5, tuttavia, non rinuncia a esprimere una critica, non tanto sul Decreto Legislativo in sé, quanto piuttosto sull'*iter* della sua esecuzione, che evidentemente è stato calibrato in maniera imperfetta. Come già osservato nel capitolo 6, egli rileva infatti che vi è stata una sfasatura fra la privatizzazione dei Comitati Provinciali e Locali, avvenuta nel rispetto dei tempi previsti, e quella del Comitato Centrale, il cui sdoppiamento nell'ente strumentale CRI e nel nuovo Comitato Nazionale dell'Associazione CRI è pesantemente slittato al 1° gennaio 2016, con inevitabili complicazioni operative:

[il Decreto Legislativo 178] Ha sicuramente creato, da un lato, la privatizzazione a due velocità, quella prima del Comitato territoriale, poi dell'Associazione nazionale. Ha permesso che la Croce Rossa continuasse, non ci fosse, diciamo, uno stop improvviso. Ha a mio avviso probabilmente creato due velocità iniziali, per cui i Comitati locali si sono un po' ritrovati dal nulla, cioè, ci sono stati 2 anni di grosso sforzo, di grossa fatica, da parte dei Comitati territoriali, e un'incapacità in quei 2 anni dell'ente pubblico – che era in fase di chiusura – di capire quali fossero le esigenze dei Comitati territoriali [Intervistato N. 5].

I rappresentanti delle istituzioni pubbliche, dal canto loro, "promuovono" la riforma (escluso Intervistato N. 9, che ne è totalmente ignaro) e, senza negare l'esistenza di alcuni punti critici fin dall'emanazione del Decreto Legislativo 178, li giustificano in base alle circostanze politiche ed economiche: come osserva Inter-

vistato N. 6, «è una riforma che è figlia del tempo in cui è nata», ossia di un momento critico in cui sia la CRI, sia lo Stato stesso, erano fortemente indebitati, quindi in definitiva essa ha impedito il *default*, e «il *default* della Croce Rossa sarebbe stato comunque il massiccio intervento dello Stato. Oggi la Croce Rossa ha comunque problemi di liquidità, ma sono garantiti da un prestito che dovrà rimborsare [...]» [Intervistato N. 6]. Per essere ancora più chiaro, l'esponente del Ministero della Difesa osserva che «da tecnico legislativo, non esiste un provvedimento migliore o quello peggiore: sai che quello che riesci a fare, forse in quel momento, in quelle circostanze, è quello che di più non riesci a fare» [Intervistato N. 6]. Un'opinione analoga, favorevole ma senza dimenticare le difficoltà, viene formulata dall'esponente del Ministero della Salute, da cui è stata avviata la riforma: «le finalità, secondo me, sono condivisibili. Il Decreto purtroppo è composto da norme di complessa applicazione concreta [...] ci si è resi conto che, alle volte, il Decreto era lacunoso – cioè aveva necessità di integrazione, e in parte è già stato fatto – e, in altre parti, era non pienamente coerente [...]» [Intervistato N. 7]. Ancora più positivo è il giudizio di Intervistati NN. 8 e 10: il primo in particolare, basandosi sul presupposto secondo cui «bisogna tener conto che è il primo caso in assoluto di una privatizzazione che dà vita a un'associazione di volontariato. Tutte le privatizzazioni stanno dando problemi [...]», osserva globalmente che «Il Decreto Legislativo ha dimostrato negli anni dei punti deboli, tanto è vero che siamo dovuti intervenire più volte. È stato modificato diverse volte. Però l'impianto iniziale ha retto, quindi non si può dire che sia stato sbagliato: diciamo così che, per essere stata una prima volta, era nel conto che qualcosa non funzionasse» [Intervistato N. 8].

Viceversa, i rappresentanti del Terzo Settore esprimono forte scetticismo, se non disapprovazione, nei confronti della riforma. Più precisamente, soltanto i dirigenti di ANPAS e delle Misericordie hanno dimostrato di averne una conoscenza dettagliata, mentre gli altri ne erano consapevoli solo approssimativamente (Intervistati NN. 12 e 15) o ne erano del tutto ignari (Intervistato N. 14). I due esponenti delle organizzazioni nazionali non hanno dunque lesinato valutazioni critiche, stigmatizzando unanimemente la mancanza di chiarezza del Decreto e delle sue successive correzioni: «per quello che ho capito, è stato un tentativo un po' abborracciato [...] di tamponamento dei grandi problemi di tenuta del bilancio, e quindi di finanziamenti *ad hoc* per sostenere il sistema, sia a livello centrale che in alcune Regioni. [...] Un pasticciaccio» [Intervistato N. 11]; «non vorrei proprio entrare nel merito, io, di questa vicenda, che ancora, un po', su certi aspetti, mi lascia perplesso [...] Vorrei vederla attuata nel suo complesso: credo che ancora oggi ci sia un pochino troppo di passato dentro» [Intervistato N. 13].

Per quanto riguarda infine i sociologi, come già accennato nel paragrafo 7.1., costoro si sono dichiarati non a conoscenza della riforma del 2012, con l'unica eccezione di Intervistato N. 20: pertanto essi hanno fornito in maggioranza risposte parziali, ipotetiche e congetturali, basate sulle informazioni che hanno potuto acquisire prima dell'intervista o nel corso della stessa da parte di chi scrive, e naturalmente attingendo alla loro competenza ed esperienza nello studio del *welfare*. In generale la maggioranza di essi “promuove” la riforma, ed in particolare Intervistati NN. 19 e 20 sono i più convinti: «Penso che sia stata una buona trasformazione, perché io credo che, appunto, l'indipendenza e l'autonomia del Terzo Settore sia un valore aggiunto. Quindi, come dire, questo potrebbe anche “tagliare alla radice” tutta una serie di ambivalenze, di ambi-

guità, che sicuramente nel tempo questa organizzazione ha vissuto, per questo legame molto stretto [con lo Stato] [...]» [Intervistato N. 19]; «io credo che era inevitabile che si arrivasse lì, un po' per questioni economiche, un po' perché non c'era più la guerra» [Intervistato N. 20]. «La dimensione giuridica è una dimensione fattuale. Quindi, diciamo, se è stato rotto il cordone che legava giuridicamente lo Stato alla Croce Rossa, questo è comunque un risultato. Però c'è anche l'altra parte [...]: l'eredità, il peso dell'eredità materiale e immateriale: quello è un legame che resta» [Intervistato N. 16]. Intervistato N. 18, dal canto suo, esprime un'isolata valutazione critica, in parte analoga a quella di Intervistato N. 6: a suo giudizio infatti la riforma «è stato il risultato di una serie di processi che riguardano, proprio, tutta la riforma, implicitamente o esplicitamente in atto, del nostro sistema di *welfare*», un processo che egli però disapprova, perché «Io ritengo che ci sono alcune funzioni, ecco, che lo Stato non può esternalizzare», e pertanto il fatto che il Decreto Legislativo 178 abbia ribadito il principio dell'ausiliarità della CRI ai pubblici poteri «non nuoce» [Intervistato N. 18]. A ciò questo sociologo aggiunge un'impressione di fondo, ossia che «Secondo me questo cambiamento [...] è stato un po' imposto alla Croce Rossa: [...] indubbiamente ci potevano essere – io non so, non lo conosco bene – delle esigenze di cambiamento [...], ma non credo che questi sentissero tanto il bisogno di uscire dal parastato» [Intervistato N. 18]. Intervistato N. 17 condivide questa impressione, coniando anzi un termine *ad hoc* per descrivere l'avvenuto mutamento: «questo è un cambiamento che è stato imposto alla Croce Rossa. Cioè, questo è un cambiamento subìto: questa è una forma di “isomorfismo coatto” [...]» [Intervistato N. 17].

La prudenza di Intervistati NN. 2 e 5 non impedisce a questi rappresentanti della CRI di elencare, insieme agli altri testimoni, alcuni precisi aspetti positivi e negativi che la riforma ha prodotto per l'Associazione, quando ciò viene chiesto loro in maniera esplicita, come risulta dalla Tabella 7.4.:

Tab. 7.4. Aspetti positivi e negativi della riforma della CRI secondo l'opinione di tutti gli Intervistati

| Testimone privilegiato | Aspetti positivi della riforma | Aspetti negativi della riforma |
|------------------------|---|--|
| Intervistato N. 1 | <ul style="list-style-type: none"> • la capillarità • il miglior rapporto fra qualità del servizio e costi • il maggior afflusso di volontari | <ul style="list-style-type: none"> • l'inevitabile difficoltà di riorganizzarsi (esempio della creazione di una <i>start-up</i>) |
| Intervistato N. 2 | <ul style="list-style-type: none"> • la totale libertà di azione • la totale libertà nella scelta dei dirigenti | <ul style="list-style-type: none"> • la forma giuridica dell'APS: problema comunque già superato (si noti: l'intervista è stata svolta <i>prima</i> dell'approvazione del Codice del Terzo Settore) • le modalità troppo affrettate e improvvisate della messa in mobilità dei dipendenti |
| Intervistato N. 3 | <ul style="list-style-type: none"> • le maggiori efficienza, operatività e velocità | <ul style="list-style-type: none"> • la perdita di dipendenti altamente qualificati |
| Intervistato N. 4 | <ul style="list-style-type: none"> • lo stimolo alla gestione virtuosa delle finanze • la nuova e completa libertà d'azione nei confronti del privato e del Terzo Settore | <ul style="list-style-type: none"> • nessuno in particolare |
| Intervistato N. 5 | <ul style="list-style-type: none"> • l'esistenza di una legge regolativa della CRI • la garanzia dell'esistenza stessa della CRI, contro le ipotesi, circolate in sedi politiche, di dismissione totale dei suoi beni • la totale libertà di azione, bilanciata dalla responsabilità | <ul style="list-style-type: none"> • le modalità troppo affrettate e improvvisate della messa in mobilità dei dipendenti • le modalità troppo affrettate e improvvisate di ridefinizione dell'attività operativa |
| Intervistato N. 6 | <ul style="list-style-type: none"> • la trasformazione della CRI in una realtà più snella, non oberata dal vecchio debito (che erediterà, ma con un piano di ammortamento) | <ul style="list-style-type: none"> • l'impossibilità per lo Stato di non poter più intervenire sulla CRI in caso di un eventuale fallimento operativo |
| Intervistato N. 7 | <ul style="list-style-type: none"> • il ristabilimento dell'autonomia della CRI, in coerenza con i principi della Croce Rossa • la smilitarizzazione dei Corpi Ausiliari, anch'essa in coerenza con i principi della Croce Rossa • la maggiore efficienza della gestione interna | <ul style="list-style-type: none"> • la lacunosità e l'incoerenza di alcune norme del decreto Legislativo 178: problematiche corrette <i>in itinere</i> |
| Intervistato N. 8 | <ul style="list-style-type: none"> • il ristabilimento della natura volontaristica della CRI • l'instaurazione di una vera democrazia interna alla CRI | <ul style="list-style-type: none"> • la lacunosità e l'incoerenza di alcune norme del decreto Legislativo 178: problematiche corrette <i>in itinere</i> |
| Intervistato N. 10 | <ul style="list-style-type: none"> • la maggiore efficienza della gestione interna soprattutto a livello centrale | <ul style="list-style-type: none"> • l'insufficiente chiarimento delle modalità di gestione del patrimonio • l'insufficiente chiarimento della condizione dei Corpi Ausiliari delle Forze Armate |
| Intervistato N. 11 | <ul style="list-style-type: none"> • il tentativo di eliminare la statalizzazione | <ul style="list-style-type: none"> • lo scarico dei debiti derivanti dalla <i>mala gestio</i> precedente sui cittadini • i problemi derivanti dalla modifica dello Statuto |
| Intervistato N. 13 | / | <ul style="list-style-type: none"> • l'impossibilità per lo Stato di non poter più intervenire sulla CRI in caso di un eventuale fallimento operativo • la necessità di un cambio globale di mentalità • la necessità di molto tempo per l'implementazione degli aspetti burocratico-amministrativi |
| Intervistato N. 16 | <ul style="list-style-type: none"> • il tentativo di eliminare la statalizzazione | <ul style="list-style-type: none"> • i problemi di convivenza fra le varie componenti della CRI |
| Intervistato N. 18 | <ul style="list-style-type: none"> • la permanenza del principio dell'ausiliarietà della CRI ai pubblici poteri | <ul style="list-style-type: none"> • la privatizzazione in se stessa |
| Intervistato N. 19 | <ul style="list-style-type: none"> • il ristabilimento dell'autonomia della CRI | <ul style="list-style-type: none"> • la forma giuridica dell'APS |
| Intervistato N. 20 | <ul style="list-style-type: none"> • il ristabilimento della natura volontaristica della CRI • l'eliminazione di figure anacronistiche • lo stimolo alla gestione virtuosa delle finanze | <ul style="list-style-type: none"> • la forma giuridica dell'APS |

In effetti Intervistato N. 5 è l'unico a riflettere sull'aspetto costituito, *in quanto tale*, dalla promulgazione di una legge specificamente finalizzata a riformare la CRI in maniera radicale e complessiva, e non solo settoriale, per la prima volta da quasi un quarto di secolo, ossia dal DPR 613 del 1980, e peraltro «prevista anche nei criteri di riconoscimento di una Società Nazionale» [Intervistato N. 5]. Ciò tuttavia non gli impedisce

di considerare anche vantaggi più concreti, come ad esempio il salvataggio patrimoniale, che la situazione di dissesto precedente al Decreto Legislativo aveva gravemente compromesso, e l'acquisizione di un'inedita *libertà*, sia interna (scelta autonoma della *leadership*) sia operativa (intervento in caso di emergenze, raccolta delle risorse e loro utilizzo): questo è in definitiva il vantaggio che tutti gli intervistati comunemente riconoscono, esplicitamente come Intervistato N. 2 e lo stesso Intervistato N. 5, o implicitamente come Intervistati NN. 1, 3 e 4. Naturalmente si tratta di una libertà non disgiunta da un'altrettanto inedita *responsabilità* che la CRI deve iniziare a dimostrare per le scelte che compie, e in particolare per le loro ricadute economico-finanziarie. Gli intervistati tuttavia ne sono ben consapevoli e, ciò nonostante, la considerano concordemente un prezzo vantaggioso da pagare, e addirittura un'opportunità.

Questi vantaggi sembrano oscurare fortemente gli aspetti negativi, o comunque i limiti, della riforma, che in definitiva si riducono ad uno, nelle parole di Intervistati NN. 2, 3 e 5: la perdita di molti dipendenti qualificati, posti davanti alla scelta fra la riassunzione con un diverso e meno vantaggioso contratto, e la messa in mobilità ed il riassorbimento in altri enti pubblici. Al contrario, Intervistati NN. 1 e 4 non menzionano questo aspetto, negando *in toto* l'esistenza di veri e propri aspetti negativi ed ammettendo soltanto difficoltà fisiologiche legate alla concreta "messa a punto" della riforma nella realtà quotidiana.

Fra i rappresentanti dello Stato, l'unico che esprima una vera e propria critica di principio nei confronti della riforma è l'esponente della Difesa, che pure complessivamente la promuove. La sua opposizione deriva proprio dal fatto che l'attuale configurazione privatistica rende la CRI libera, ma altresì responsabile di se stessa, anche per il suo finanziamento, e dunque la espone al rischio potenziale di fallire nuovamente, senza possibilità di ricevere un aiuto da parte dello Stato, che però deve assolutamente poter contare sulla CRI, dato il suo ruolo strategico per il bene pubblico («come APS si poteva poi partecipare a determinate anche gare, per l'affidamento di servizi, e quindi rendere questi Comitati finanziariamente autonomi. Il rovescio della medaglia è che, se tu non hai convenzioni o non riesci ad averne, vai a casa»). In questo senso, la già accennata riforma tentata dal governo Berlusconi avrebbe fornito, a suo avviso, maggiori garanzie:

Una prima linea di riforma fu tracciata dal governo Berlusconi nel 2011, ma il Parlamento poi non la adottò mai, e prevedeva una privatizzazione a metà: cioè, la privatizzazione degli enti, dei Comitati, diciamo territoriali, Locali e Provinciali, e invece un *corpus* di diritto pubblico all'interno del Comitato Centrale e di quelli Regionali. Questo era funzionale a due scopi, fondamentalmente: primo, a diminuire i costi di gestione della "macchina" Croce Rossa [...]; dall'altro mantenere e garantire attraverso il controllo pubblico – e quindi anche un pubblico finanziamento – quelli che sono comunque obiettivi, finalità di interesse pubblico, perché tutti i compiti elencati all'articolo 1 del 178 sono compiti che vanno a favore della società e che hanno un'utilità sociale [...]. Io penso che una privatizzazione totale sia in parte ingiustificata secondo me: io non l'avrei privatizzata completamente. Innanzitutto perché la rilevanza degli interessi pubblici è enorme, e quindi un *link*, un collegamento anche piccolo con quello che si definisce troppo genericamente "potere pubblico", l'avrei conservato. [...] noi dobbiamo essere in grado di poter avvertire eventuali campanelli d'allarme, laddove possa essere compromessa l'efficienza di una, dello strumento, perché si tratta di uno strumento eccezionale, che oggi va benissimo, però oggi. [...] il 178 è comunque un buon provvedimento, non tutti la pensano così, però è un provvedimento nato dalla contingenza economica di dover tagliare le spese [Intervistato N. 6].

È molto significativo che nessuno dei suoi colleghi ponga questo problema, nemmeno il dirigente della Protezione Civile, il quale anzi non vede rischi nella nuova configurazione. Al contrario, Intervistato N. 8 ri-

sponde a sua volta sul piano del principio, rivendicando che la riforma, oltre che per innegabili motivazioni economiche, sia stata compiuta per “salvare” la più genuina natura volontaristica della CRI:

noi abbiamo fatto la privatizzazione inizialmente per motivi economici, perché la Croce Rossa era in perdita in modo significativo, era non più gestibile in quella modalità, era piena di cause di lavoro, è stata commissariata quasi 30 anni, quasi continuativamente, e quindi – il che è un segno notevole di crisi – c’erano ragioni, diciamo così, di quelle basiche per intervenire. Però c’è anche una scelta, che è il motivo per cui noi abbiamo insistito sulla strada della privatizzazione, perché in realtà avremmo anche potuto – ed è stato una forte pressione in quella direzione – diciamo così, risanare l’ente e mantenerlo all’interno della dimensione pubblica. Se questo non è stato fatto e noi – e parlo del Parlamento – convintamente siamo andati avanti nella strada della privatizzazione, è la convinzione che, al giorno d’oggi, un’entità come la Croce Rossa si mantiene viva solo se si alimenta del volontariato, se si sforza di andare a cercare risorse anche col *fundraising*, o altre modalità donative, se è costretta continuamente a confrontarsi con i cambiamenti sociali. La condizione di ente pubblico non ti favorisce questo [Intervistato N. 8].

Anche Intervistato N. 7 non trascura questo aspetto della questione, e lo declina sul piano della difficile situazione dei Corpi Ausiliari, già menzionata, osservando diplomaticamente che «c’era stata una eccessiva assimilazione di questo personale con il personale delle Forze Armate, e quindi si era un po’ “appannato” probabilmente l’aspetto volontaristico [...]. E quindi anche questo processo di smilitarizzazione, diciamo, rafforza questo processo di privatizzazione, volto a esaltare i principi di autonomia della Croce Rossa e di attività di volontariato» [Intervistato N. 7].

I rappresentanti del Terzo Settore, come già accennato, vedono invece più difetti che pregi nella riforma. Fra i due il rappresentante di ANPAS apprezza quanto meno il cambiamento di *status* in se stesso, che però a suo giudizio ha portato gravi complicazioni interne a causa del conseguente mutamento dello Statuto («ho visto dei ricorsi pazzeschi, anche di strutture territoriali loro contro le modifiche statutarie [...]» [Intervistato N. 11]), laddove invece, singolarmente, Intervistato 13 considera un grave svantaggio per la CRI il mutamento medesimo, in questo avvicinandosi, in certo qual modo, a Intervistato N. 6: «Se io fossi CRI, forse, e quello è anche quello che sento, sarei più preoccupato. [...] Perché viene sbandierata una certa felicità, ma non mi risulta che, poi, ci sia questa grandissima felicità, perché, appunto, prima c’era “babbo” che interveniva [...]» [Intervistato N. 13]. I due si trovano però assolutamente concordi nel considerare negativamente il sostegno pubblico accordato, un’ultima volta, alla “nuova” CRI, ed in particolare è duro il commento del rappresentante delle Misericordie: «io credo che, nella finanziaria del 2016, siano stati stanziati 80.000.000 di euro per risanare i conti... quindi, dire che le cose siano superate, francamente mi sembra eccessivo. [...] se devo usare un termine, mi sembra vergognoso questo» [Intervistato N. 13].

Fra i sociologi Intervistati NN. 16 e 18, avendo sinceramente riconosciuto di ignorare la riforma, evitano di pronunciarsi su di essa in maniera dettagliata. Intervistato N. 17, come osservato, sospende il giudizio, ma formula 3 ipotesi sulla sua genesi, ognuna con relative conseguenze: se la riforma è figlia solo di una logica di *austerity* contingente, «il futuro non è particolarmente roseo [...]»; se invece è il frutto della volontà di cambiare la CRI in maniera strutturale e definitiva, il suo impatto sarà forte e non indolore («sarà veramente un passaggio, se va bene, al cavallo, ma ci diventi per cura dimagrante [...]»); se infine risponde ad un impulso esterno, proveniente dai vertici internazionali del Movimento, «è lo Stato italiano che in parte si è adeguato, o ha preso la palla al balzo, per fare questo passaggio» [Intervistato N. 17]. Al contrario, come osser-

vato, Intervistato N. 19 è molto favorevole alla riforma in linea di principio, ma aggiunge che «Poi, sulla collocazione della Croce Rossa come Associazione di Promozione Sociale, si potrebbe discutere»: nel tentativo di comprendere tale scelta, da esperto del Terzo Settore osserva anzitutto che *lato sensu* questa condizione giuridica non è del tutto incongrua, e in secondo luogo ipotizza che «siccome è un'organizzazione mista, sicuramente essere messa in questo contesto è meglio che non, magari, come dire, un'associazione di volontariato, che hanno dei vincoli maggiori, per quanto attiene la presenza di lavoratori, di figure di altra natura» [Intervistato N. 19].

La valutazione del Decreto si esprime anche con osservazioni più circostanziate, ossia relative alle sue conseguenze sui rapporti con lo Stato e con gli altri enti di Terzo Settore attivi nei medesimi ambiti umanitari, nonché all'operatività concreta della CRI e alla sua percezione da parte dei cittadini. In generale il quadro che emerge da ciascuno di questi ambiti è molto diversificato. Per quanto concerne anzitutto i rapporti con le istituzioni pubbliche, 2 su 5 rappresentanti della CRI ritengono che la riforma li abbia migliorati («[la riforma ha avuto conseguenze] positive, perché, a quanto mi è dato sapere, la collaborazione tra la Croce Rossa e lo Stato è abbastanza corretta» [Intervistato N. 3]), un altro ritiene che non abbia prodotto cambiamenti («Credo che [la riforma] non abbia avuto conseguenze da questo punto di vista [...]» [Intervistato N. 1]) e 2 non ritengono di poter rispondere, sia pure per motivi diversi.

I rappresentanti delle istituzioni dal canto loro riconoscono che la riforma è stata un vantaggio per lo Stato italiano, anzitutto sul piano banale ma essenziale degli oneri economici. Intervistato N. 6 fra di essi è forse il più “freddo”, perché riconosce che «abbiamo avuto una contrazione di spesa a prestazione inalterata: questo è lo scopo. L'obiettivo perseguito è stato questo: al momento non si può dire che non sia stato raggiunto», ma ribadisce che la perdita di controllo pubblico ha a suo avviso creato un rischio, «nel senso che l'intervento su un soggetto privato sarà difficile in futuro. E quindi speriamo di far sì che non sia mai necessario un intervento di quel genere dopo un fallimento operativo» [Intervistato N. 6]. Al contrario, il suo collega del Ministero della Salute ritiene che il maggior vantaggio per lo Stato sia consistito in «una più chiara natura dei rapporti tra lo Stato italiano e la Croce Rossa Italiana [...]», e ciò vale particolarmente per il suo dicastero, perché la riforma «ha favorito anche l'avvio, diciamo, di rapporti operativi mediante convenzioni, quindi con rispetto dell'organizzazione di entrambi i soggetti interessati [...]» [Intervistato N. 7], mentre in passato, paradossalmente, erano più complicati i rapporti con la CRI ente pubblico. Un secondo e meno rilevante vantaggio è stato certamente il risparmio, mentre l'unica difficoltà che la riforma ha determinato per lo Stato «Al momento è la realizzazione di questo processo, perché sta coinvolgendo numerose amministrazioni [...]» [Intervistato N. 7]. Anche Intervistato N. 10 ritiene che un'inedita chiarezza di rapporti fra CRI e Stato sia il vantaggio principale della riforma per quest'ultimo in generale, mentre le conseguenze per la Protezione Civile in particolare sono state «Positivissime, perché finalmente ci consente di trattare Croce Rossa con gli stessi strumenti, molto efficaci, che noi già utilizziamo per le altre associazioni di volontariato, superando la dimensione pubblicistica» [Intervistato N. 10]. Intervistato 8, al contrario, pone i benefici economici al primo posto: «Per lo Stato [le conseguenze sono state] positive: ha permesso di impedire la continua crescita di un debito che non si riusciva a controllare» [Intervistato N. 8].

La questione finanziaria è invece proprio il punto debole che uno dei due esponenti del Terzo Settore individua nel nuovo rapporto fra CRI e Stato: riferendosi nuovamente all'ultimo esborso di denaro pubblico della finanziaria 2016, egli afferma che le conseguenze della riforma sono state «assolutamente negative, perché, se continuiamo a pagare per risanare...» [Intervistato N. 13]. Più in generale, egli ribadisce che fra CRI e Stato «sia cambiato veramente molto poco» [Intervistato N. 13], mentre il collega di ANPAS conferma a sua volta che il mutamento di *status* è comunque un passo avanti anche per lo Stato.

Questa convinzione, analoga a quella di Intervistati NN. 7 e 10, fra i sociologi trova concorde anche Intervistato N. 19, per il quale è un vantaggio la nuova chiarezza dei rapporti, «nel senso che sono enti afferenti ad ambiti diversi, che possono stabilire delle relazioni, una collaborazione, chiarendo i confini di questa collaborazione, gli ambiti» [Intervistato N. 19]. Intervistato N. 20, dal canto suo, ritiene che il cambiamento «sia assolutamente positivo [...]»: infatti anche per lo Stato, come per la stessa CRI, l'eliminazione di «figure figure storiche che ormai non avevano più senso, i militari della Croce Rossa [...]» [Intervistato N. 20] e la responsabilizzazione della gestione economica sono grandi vantaggi. Su quest'ultimo punto, invece, Intervistato N. 17 ritiene di poter formulare in via ipotetica un'opinione molto dettagliata e molto poco ottimistica:

quello che mi posso immaginare, come ipotesi da verificare, è che potrebbe aumentare in questi anni il livello di fibrillazione nei rapporti con lo Stato: cioè, se il Decreto significa che, in realtà, lo Stato inizia a trattare la Croce Rossa più, veramente, come organizzazione di Terzo Settore, scatta la “mitica giostra” delle convenzioni, dei rinnovi, dei finanziamenti [...]. La Croce Rossa potrebbe iniziare a pagare – potrebbe! – sulla propria pelle la tipica strategia di “scarico di patata bollente con poche risorse”, che è stato uno dei tratti tipici del rapporto fra Stato e Terzo Settore in Italia negli ultimi 30 anni, in misura crescente con l'*austerità* [Intervistato N. 17].

I rapporti con gli altri enti di Terzo Settore, a giudizio dei rappresentanti della CRI, risultano cambiati positivamente per due intervistati, e precisamente per uno in senso più collaborativo («il riportarci all'interno dell'alveo del Terzo Settore ci permette maggiori collaborazioni» [Intervistato N. 5]) e per l'altro in senso più competitivo («il costo del lavoro nostro si è abbassato notevolmente. Questo ci permette di poter essere presenti su più tavoli e partecipare a delle gare a cui, nelle quali prima, nel passato, eravamo abbastanza esclusi [...] Da questo punto di vista sicuramente siamo diventati un *partner*, come dire, un *competitor*» [Intervistato N. 1]), mentre gli altri tre non ravvisano mutamenti, in particolare non determinati dalla riforma. Anche i rappresentanti delle istituzioni pubbliche ritengono che la riforma faciliti i rapporti fra CRI e Terzo Settore, mostrando una notevole uniformità: tutti concordano sul fatto che la parificazione dello *status* giuridico possa avere solo conseguenze positive. Per quanto riguarda la concorrenzialità, l'esponente della Difesa è in accordo con Intervistato N. 20: “non c'è gara”, perché la CRI «Secondo me è un *competitor* inarrivabile, almeno sul piano del marchio» [Intervistato N. 6]. Intervistato N. 8 in particolare è molto netto nel rivendicare la positività della riforma anche in questo ambito, principalmente perché il passato *status* pubblicistico della CRI «inquinava [...] il tema del rapporto col Terzo Settore. Che cosa succedeva? L'ente, crescendo così tanto di personale, di cui in realtà non aveva bisogno, andava a caccia di convenzionamenti per giustificare questi aumenti di persone, le assunzioni. Quindi, in realtà, entrava in competizione con altri ambiti del Terzo Settore», mentre la riforma ha complessivamente rafforzato il Terzo Settore italiano, «Nel senso che ha aggiunto un altro soggetto importante alla platea»: quando gli è stato fatto notare che la “nuova” CRI – potendo

ora avere accesso a fondi destinati al Terzo Settore, come egli stesso riconosce – è diventata un temibile *competitor* per realtà come ANPAS e Misericordie, ribadisce che «Il *competitor* c’era anche prima e si muoveva con regole che gli davano un vantaggio» [Intervistato N. 8]. Peraltro, queste parole sembrano trovare una eco nei rappresentanti di ANPAS e Misericordie, il che è tanto più significativo considerando la loro valutazione globalmente critica sulla riforma: pur con la dovuta prudenza, ammettono che forse questa ha favorito «Una maggiore flessibilità» [Intervistato N. 11], e che quindi sembra aver avuto conseguenze «Per ora si potrebbe dire positive. Forse questo cambiamento ha convinto anche Croce Rossa che bisognerà iniziare davvero a camminare insieme» [Intervistato N. 13].

Anche i sociologi, escluso Intervistato N. 16, si pronunciano su questo aspetto, benché in maniera molto diversificata: Intervistato N. 20 ritiene «che, di per sé, non sia cambiato molto» [Intervistato N. 20], mentre Intervistati NN. 18 e 19 concordano con gli altri testimoni nel valutare positivamente il fatto che la riforma «ristabilisce un po’ di “simmetria” tra le organizzazioni. E questo potrebbe giovare al miglioramento delle relazioni» [Intervistato N. 19], il che è particolarmente significativo per Intervistato N. 18, in generale sfavorevole alla privatizzazione, come osservato. È invece pessimista Intervistato N. 17, secondo il quale la riforma «aumenterà le potenziali fonti di tensione tra Croce Rossa e il resto del Terzo Settore [...]», soprattutto a causa della competizione per le risorse: in questo la sua posizione è dunque vicina a quella di Intervistato N. 6 e diametralmente opposta a quella di Intervistato N. 8.

Maggiore unanimità si ha invece, fra i rappresentanti della CRI, in merito all’operatività concreta, poiché solo per Intervistato N. 2 questa non è stata modificata dalla riforma, laddove gli altri quattro testimoni riscontrano un mutamento positivo, esemplificato dalle parole di Intervistato N. 5: «C’è stato un aumento dei servizi, una maggiore efficienza, una maggior capacità di spendere nei tempi e nei modi previsti, e quindi senza un rallentamento, spesso, delle procedure per la gestione dei servizi, e comunque c’è stato un incremento delle attività. Noi abbiamo avuto negli ultimi due anni un incremento delle attività, del *budget* e dei volontari» [Intervistato N. 5].

Per quanto riguarda i rappresentanti dello Stato, Intervistato N. 6 è nuovamente il più “freddo” e si limita ad ammettere che non vi sono stati cambiamenti negativi («sotto il profilo della produttività [...] in nulla, nel senso: opera e va bene» [Intervistato N. 6]), mentre Intervistato N. 8 può dare solo una conferma indiretta («io ho solo i segnali delle proteste [...] siccome le proteste sono in calo, vuol dire che va meglio» [Intervistato N. 8]). Intervistati NN. 7 e 10, esponenti del Ministero della Salute e della Protezione Civile, sono invece i più favorevoli a questo aspetto della “nuova” CRI, in particolare il primo:

detto con molta chiarezza: sia noi come Ministero, che lo stesso, diciamo così, vertice gestionale della Croce Rossa, inteso sia come Associazione, sia come ente strumentale, abbiamo visto l’intervento a cui è stata chiamata la Croce Rossa, in occasione dei terremoti che, da agosto dello scorso anno, hanno interessato l’Italia centrale, come una sorta, diciamo, di prova della capacità della Croce Rossa di continuare a svolgere la sua funzione, soprattutto per le emergenze, in maniera rapida ed efficace. [...] Un banco di prova che ha dato esito più che positivo, con, diciamo, contentezza di tutti. E l’altro banco di prova, in parte, è stato anche, appunto, il controllo sanitario, e l’assistenza sanitaria anche, ai migranti [...] [Intervistato N. 7].

Il secondo invece, pur essendo chiamato in causa, non nega di percepire a sua volta un miglioramento, ma riconosce la necessità di più tempo per valutare appieno gli effetti della riforma:

penso che la trasformazione operata con la riforma sia un liberatore di energie: alcuni cambiamenti si sono già visti. La velocizzazione di alcuni processi decisionali è già immediata: prima era molto più complessa. Io, ecco, spero che a questo punto Croce Rossa sappia mettere in campo una capacità di auto-organizzazione e di gestione molto migliore di quella che ha avuto finora, non avendo più il vincolo di dover seguire noi burocrati, che, come dire, con tutti i nostri difetti [Intervistato N. 10].

I rappresentanti del Terzo Settore sono invece molto più “freddi” nel valutare questo aspetto: il dirigente delle Misericordie non ravvisa cambiamenti rilevanti, ammettendo che la CRI è e resta «una realtà molto importante, professionale, veramente con gente preparata» [Intervistato N. 13], mentre il collega di ANPAS chiama in causa la necessità della “nuova” CRI di auto-sostenersi, in parallelo con la stessa ANPAS: «Sicuramente sono in difficoltà, perché il territorio ormai si ritrova con le nostre stesse condizioni, e quindi con l’esigenza di una quadratura del bilancio» [Intervistato N. 13].

Anche per quanto concerne la percezione del cambiamento da parte dei cittadini, quattro esponenti della CRI su cinque, pur non essendone certi, ritengono sia stata pressoché nulla, in particolare per Intervistato N. 5 («non lo so. Io credo che le persone non sappiano neanche bene quali sono la differenza tra ente pubblico e un organismo del Terzo Settore, ecco» [Intervistato N. 5]), mentre soltanto un dirigente regionale afferma con sicurezza che il cambiamento sia stato avvertito («hanno notato la differenza, proprio gestionale, della cosa» [Intervistato N. 3]). I rappresentanti delle istituzioni pubbliche e gli esponenti del Terzo Settore concordano invece in maniera unanime sul fatto che l’opinione pubblica ne sia all’oscuro: fra tutti, in particolare Intervistato N. 6 è *tranchant* quanto Intervistato N. 5 «Queste sono dinamiche che, in realtà, interessano molto poco il cittadino e ne viene attratto solamente se sente puzza di scandalo» [Intervistato N. 6].

Come si è potuto osservare, il concetto ricorrente nelle risposte relative all’operatività concreta è “efficienza”, sia che venga menzionata esplicitamente, sia che venga evocata indirettamente. Ad ogni modo, Intervistati NN. 4 e 5 precisano particolari importanti proprio sul tema dell’operatività concreta, ciascuno dal suo punto di vista. Intervistato N. 4, ad esempio, rivendica il fatto che la “nuova” CRI non stia abusando dell’inedita libertà di cui gode, e quindi non sia più avvantaggiata rispetto ai suoi omologhi del Terzo Settore, ma anzi sia maggiormente vincolata: «banalmente con Croce Rossa noi adesso, in questo momento, noi, dal punto di vista amministrativo, manteniamo gli *standard* dell’ente pubblico perché vogliamo avere gli *standard* più restrittivi possibili. Per cui non c’è mai assegnazione diretta di nulla... queste cose comportano comunque una difficoltà di gestione che il privato non ha [...]» [Intervistato N. 4]. Intervistato N. 5, dal canto suo, rivendica invece la capacità della CRI di riuscire ad attuare un proficuo *fundraising* e di non essere più dipendente esclusivamente dagli emolumenti pubblici: «Numericamente, cioè basandomi sui numeri, non più sulla percezione, c’è stato un aumento: noi avevamo prima un bilancio che era al 100% di natura pubblica; oggi il nostro bilancio credo che abbia il 60% di provenienza pubblica e il resto di offerta di servizi, quindi significa che siamo comunque capaci di attrarre persone che vogliono, insomma, credere in noi» [Intervistato N. 5]. Tutto ciò si verifica nonostante vi sia un impegno sempre maggiore nel campo

dell'assistenza sociale, storicamente secondario fra le attività della CRI, come osservato nel capitolo 5, ma divenuto negli ultimi anni sempre più rilevante a causa della crisi:

Noi [l'assistenza sociale] l'abbiamo sempre fatta, però era relegata un po' alla buona volontà delle signore, del Comitato femminile di Croce Rossa, che faceva un'attività d'assistenza. Oggi questa attività è diventata molto più vasta, perché sicuramente c'è anche un cambiamento del paese, cioè, purtroppo il tema della povertà, dell'inclusione sociale o che, è fortemente modificato, e quindi abbiamo dovuto dotare le nostre organizzazioni, soprattutto i nostri volontari, di maggiori strumenti per saper rispondere alle esigenze [...] [Intervistato N. 5].

È soprattutto Intervistato N. 5 ad illustrare con dovizia di particolari le attuali prospettive di impegno sociale della CRI: a richiesta esplicita, egli conferma infatti sia che il tema dell'inclusione sociale fa parte della "Strategia 2020", sia che la CRI si sta lentamente orientando verso l'investimento sociale:

il tema è inclusione sociale e *empowerment*, intendendo quindi l'attività per le persone, un'attività di sviluppo, dove "sviluppo" si intende la possibilità della persona di realizzare se stessa. [...] noi proprio stamattina abbiamo fatto una riunione sull'investimento sociale, sull'innovazione sociale e via dicendo. Allora [...] non siamo probabilmente il faro in questo settore, perché è un settore che Croce Rossa ha sempre svolto, ma senza mai un *core*, cioè senza mai una priorità, perché per tanti anni ha svolto un'attività molto più sanitaria e d'emergenza. Oggi che specialmente le autorità locali ci chiedono maggiori sforzi nel mondo sociale, anche noi ci stiamo strutturando, ci stiamo organizzando con una filiera molto più, come si può dire, anche visibile, cioè di servizi, per poter offrire una gamma di servizi, ma una preparazione di questo tipo [Intervistato N. 5].

La disponibilità dell'Intervistato ad esplorare questo argomento permette di scendere su un piano ancora più concreto di definizione delle attività socio-assistenziali della CRI, che stanno iniziando ad incidere, sia pur timidamente, anche nel campo dell'inserimento lavorativo («assolutamente, siamo anche *provider* formativi, quindi, ripeto, va molto di pari passo col territorio. [...] Se ci sono, insomma, dei posti dove i bisogni sono già coperti da un altro soggetto, noi cerchiamo di non farlo» [Intervistato N. 5]), o comunque in altri servizi già "presidiati" fortemente da altre organizzazioni di Terzo Settore. Indirettamente Intervistato N. 5 conferma quindi che il Decreto non facilita solo la collaborazione con esse ma, come asserito esplicitamente da Intervistati NN. 1 e 6, rende anche la CRI un temibile *competitor*, soprattutto a livello locale, anche se l'approccio dell'Associazione, come osservato, non è conflittuale:

Esistono due attività: una, quella che noi chiamiamo "di bassa soglia", ovvero attività in strada, in cui le nostre unità di strada assistono la gente che è in strada; dei servizi organizzati, per esempio degli sportelli sociali, dove distribuiamo anche i viveri, o delle raccolte alimentari provenienti da AGEA; o alcune attività, quindi in quel caso siamo dei veri e propri *provider*, come altri organismi del Terzo Settore, per cui partecipiamo a dei bandi dei Comuni per l'erogazione [...] però abbiamo anche una piccola parte, alcuni Comitati, ben organizzati, che offrono servizi anche ai Comuni, o tramite affidamenti o tramite gare, per l'erogazione di questi servizi: alcuni possono fare un servizio per i minori non accompagnati, abbiamo le case anti-violenza, che sono fatti di fatto in convenzione con gli organismi locali [Intervistato N. 5].

In questo contesto sostanzialmente positivo, le dinamiche interne mostrano tuttavia che permane la problematica dell'accettazione della riforma da parte delle varie componenti, ed in particolare da parte dei dipendenti e dei due Corpi Ausiliari delle Forze Armate (o "personale militarizzato", come è stato chiamato per brevità nelle interviste), anche se gli intervistati appartenenti alla CRI tendono a minimizzarla in varie maniere. Ad esempio essi sottolineano la forte accettazione della riforma da parte dei volontari e degli organi

rappresentativi interni, richiamano la soggettività delle opinioni, negano l'esistenza di problemi o negano perfino legittimità alle opinioni di dipendenti e personale dei Corpi Ausiliari a causa del loro stesso *status* («i dipendenti, diciamo, non sono chiamati a esprimere un'opinione sul proprio posto di lavoro, no? [...] se sono Corpi militari, non dovrebbero averle espresse, ecco. Se poi dei soggetti individuali, appartenenti a Corpi militari, sono andati in piazza a protestare quando si discuteva la privatizzazione, credo che... dimostra che forse di militare c'era ben poco» [Intervistato N. 5]).

Il quadro complessivo delle opinioni dei rappresentanti della CRI viene riassunto nella seguente Tabella 7.5.:

Tab. 7.5. *Dinamiche interne alla CRI: percezione del cambiamento nelle varie componenti da parte dei suoi rappresentanti*

| Testimone privilegiato | Percezione del cambiamento da parte dei membri della CRI | Differenze di vedute fra personale volontario e personale dipendente | Differenze di vedute fra personale civile e personale militarizzato (Corpi Ausiliari delle forze Armate) |
|-------------------------------|---|---|---|
| Intervistato N. 1 | Positiva | Nessuna | Nessuna |
| Intervistato N. 2 | Indifferenza generale | Elude la domanda | Elude la domanda |
| Intervistato N. 3 | Positiva | Nessuna | Elude la domanda |
| Intervistato N. 4 | Elude la domanda | / | / |
| Intervistato N. 5 | Libera accettazione | Irrelevanza delle opinioni dei dipendenti | Irrelevanza delle opinioni del personale militarizzato |

Posti tuttavia di fronte a specifiche allusioni alle proteste che hanno avuto luogo fra il personale dipendente, gli intervistati riconoscono il problema. In particolare Intervistati NN. 1, 2 e 3 – forse perché, a causa del loro ruolo di dirigenti territoriali, sono stati più colpiti personalmente nel passato recente dai processi di ristrutturazione – tendono a sottolineare come gli ex dipendenti messi in mobilità abbiano avuto modo di scegliere liberamente il proprio futuro professionale, senza correre mai il pericolo di perdere la propria fonte di sostentamento, ed anzi cogliendo talvolta vere e proprie occasioni di miglioramento delle condizioni di lavoro e della retribuzione:

L'ho vissuta [la vicenda dei dipendenti ricollocati], le dirò di più. Quindi... Devo dire però una cosa: che nessun dipendente della Croce Rossa è stato lasciato a casa. Quindi tutti hanno trovato collocazioni, è vero, in altre strutture dello Stato, ma nessuno è rimasto a casa, quindi io credo che questo sia un grande merito che va al nostro Presidente nazionale, che ha fatto in questi anni un difficilissimo lavoro [...] [Intervistato N. 1].

è stato fatto con abbastanza disponibilità, poi in modo graduale, si è data la possibilità a tutti di scegliere, addirittura c'è gente che è andata nelle dogane, è andata all'Agenzia delle Entrate, alla Guardia di Finanza, cioè ha avuto dei posti anche alla Motorizzazione Civile, quindi, voglio dire ecco, per esempio, chi è che è andato alla Motorizzazione Civile sono andati bene, perché più o meno il lavoro era quello che avevano fatto precedentemente [Intervistato N. 3].

Dal canto loro, i due rappresentanti del Comitato Nazionale – forse perché più vicini al centro nevralgico decisionale, ed anche al mondo politico responsabile della riforma – tendono a presentare queste polemiche, in ultima analisi, come fisiologici effetti collaterali che sempre accompagnano i grandi provvedimenti legislativi: «Credo che sia veramente una materia, per quel che capisco, veramente molto, molto complessa, per

il quale creare efficienza in una struttura così complessa, così grande, come lo era la Croce Rossa di due anni fa, e non scontentare o non creare comunque delle situazioni difficili, è praticamente impossibile» [Intervistato N. 4]; «Ma, perché quando si fanno queste grandi, cioè, manovre che riguardano tutti, purtroppo, e questo è il grande limite [...] il riuscire a personalizzare è difficilissimo e spesso anche pericoloso [...]» [Intervistato N. 5].

Anche i rappresentanti delle istituzioni pubbliche riconoscono che il personale dipendente è stato tutelato nella fase di messa in mobilità e ricollocamento, ma ne rivendicano altresì il merito: «Io confermo. Non so quanto lo possano rivendicare quelli della Croce Rossa: lo dovrebbe rivendicare [...] alcuni esimi colleghi del Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno speso mesi, settimane e anni, giorno e notte, diciamo, a elaborare, costituire e far funzionare il portale della mobilità, che ha accompagnato sia la chiusura delle Province, che il procedimento della Croce Rossa [...]» [Intervistato N. 6]. Intervistato N. 7, dal canto suo, precisa le dinamiche del meccanismo di ricollocamento dei dipendenti della CRI attivi nel suo campo di competenza, ed anch'egli sottolinea il grande sforzo fatto dal suo Ministero e dalle Regioni per soddisfare questa necessità, inizialmente non prevista in maniera adeguata nel Decreto Legislativo 178:

molto personale che prima veniva utilizzato per assicurare queste convenzioni con i vari Servizi Sanitari Regionali, e che non era personale dipendente della Croce Rossa intesa come ente, ma dei singoli Comitati, ed era assunto secondo le esigenze, appunto, a tempo determinato, poi giurisdizionalmente, cioè ricorrendo, diciamo, al giudice del lavoro, stanno ottenendo il diritto ad essere assunti a tempo indeterminato. E sono molti, sono centinaia. E quindi si è creato il problema di dover ricollocare questo personale: trattandosi di personale, appunto, che veniva già utilizzato in convenzione dalle Regioni, lo stesso legislatore, modificando l'originaria visione del 178 – perché, quando il 178 è stato scritto, questo problema ancora non era diventato di grande rilievo – ha previsto il collocamento anche in soprannumero presso le Regioni, e alcune di queste Regioni, diciamo, sono state chiamate a ricollocare, ad assorbire, ricollocare, un gran numero, diciamo, di questi “autisti-soccorritori” si chiamano, come qualifica. [...] per molte Regioni, si trattava di numeri molto piccoli. Per alcune Regioni, tipo la Lombardia in particolare, in parte anche il Lazio, eccetera, si tratta di numeri molto più alti, però, insomma, il processo sta andando avanti, devo dire, c'è stata una disponibilità delle Regioni, e si dovrebbe concludere entro quest'anno, diciamo, probabilmente entro luglio di quest'anno, comunque entro quest'anno, questo ricollocamento, diciamo, degli “autisti-soccorritori” presso le Regioni, dove già operavano in convenzione, peraltro [Intervistato N. 7].

La questione del personale dipendente in eccesso e dei ricorsi da esso promossi, che questo testimone ha appena accennato, trova un puntuale riscontro nelle parole di Intervistato N. 8, che la indica come uno dei due aspetti più problematici della riforma insieme alla gestione dei Corpi Ausiliari, cui peraltro è strettamente collegata. In merito al personale dipendente in generale, tuttavia, questo esponente del Parlamento svela le cause profonde della sua crescita sproporzionata (con relativi costi):

Cos'è che ha reso molto difficile, ulteriormente, il procedimento che tiene in piedi l'ente strumentale? La mole dei ricorsi di fronte ai giudici del lavoro, che sono anche qui moltissimi, in cui l'ente strumentale è stato dichiarato perdente. [...] D'altronde era la modalità con cui ci si stabilizzava all'interno della Croce Rossa prima della riforma. Cosa succedeva? Ogni commissario o ogni presidente – nei pochi periodi di tempo in cui c'era un presidente – assumeva chi voleva per periodi brevi, di tre mesi in tre mesi: a forza di sommarsi, superati i 36 mesi complessivi, ricorrevano al tribunale del lavoro, che ne stabiliva l'assunzione a tempo indeterminato. Nessuno si opponeva, perché in realtà il percorso era concordato, in quanto questo faceva saltare la necessità dei concorsi. Allora, smontare questo meccanismo è stato molto complesso [Intervistato N. 8].

Per quanto riguarda specificamente i circa 900 dipendenti in servizio continuativo del Corpo Militare, invece, le difficoltà sono derivate anche dalla scarsa collaborazione del Ministero della Difesa, il cui operato viene posto dunque in una luce molto diversa rispetto alle parole di Intervistato N. 6:

Per due anni le commissioni hanno chiesto alla Difesa di farsene carico, perché la Difesa [...] stava procedendo al riordino e alla riduzione del numero complessivo della ferma, quindi di quelli che hanno firmato, e noi gli avevamo chiesto di inserire questi 900 in questo percorso di “esodo”, chiamiamolo, tra virgolette. La Difesa si rifiuta, e quindi sostanzialmente rifiuta di identificare questo blocco di persone come dei militari, vedi a tutti gli effetti. Quindi ci troviamo in una situazione nella quale sono militari, da un certo punto di vista, ma non lo sono dal punto di vista della Difesa. Allora, siamo stati costretti a procedere alla loro “civilizzazione”, cioè alla trasformazione di quei soggetti da militari a civili. Questo ha rallentato molto i tempi, perché il procedimento è stato molto complesso: tutta questa partita è stata gestita dalla Funzione Pubblica [...] [Intervistato N. 8].

La gestione dei dipendenti è stata dunque uno degli aspetti più problematici della riforma, e forse il più problematico in assoluto: secondo Intervistato N. 8 anzi è stata forse la causa della stessa scelta dello *status* di APS per la “nuova” CRI, come ipotizzato anche da Intervistato N. 19 («l’Organizzazione di Volontariato ha dei limiti nelle assunzioni, giustamente, che in quel momento non era possibile rispettare. Adesso sì» [Intervistato N. 8]): questo testimone rivendica quindi l’attuale riduzione del personale dipendente del Corpo Militare a 300 unità (cifra su cui concordano anche Intervistati NN. 2 e 3) come un risultato notevole, in piena attuazione del comma 6 dell’articolo 5 del Decreto Legislativo 178, menzionato al capitolo 6.

Per quanto riguarda invece gli aspetti perfettibili della riforma, i dirigenti regionali della CRI danno giudizi sostanzialmente positivi, sia in merito alla regolamentazione giuridica, sia in merito all’assetto interno dell’Associazione. Intervistato N. 3, in particolare, è il più ottimista: non apporterebbe nessuna correzione «perché già l’organizzazione della Croce Rossa sta dando il massimo proprio per cercare di limare e di potenziare, di migliorare quello che è il 178 [...]» [Intervistato N. 3]. Un giudizio quasi identico viene espresso da Intervistato N. 1, il quale resta sul vago ed ammette soltanto che «Apporterei magari qualche cambiamento nell’organizzazione interna che ci stiamo dando, insomma, ma sono cambiamenti che sicuramente l’Associazione farà nei prossimi mesi o anni» [Intervistato N. 1]. Dei due dirigenti nazionali, invece, Intervistato N. 4 si astiene, mentre Intervistato N. 5 si distingue ancora una volta sottolineando due problematiche concrete e rilevanti. La prima è di natura giuridica, e riguarda la necessità di armonizzare i regolamenti del personale del Corpo Militare, ora divenuto volontario, a quelli di tutti gli altri volontari:

le norme che negli anni hanno regolato i Corpi ausiliari delle Forze Armate non sono state adeguate nel 178, perché sono altre norme, e quindi in alcuni passaggi, specialmente quelli che riguardano i volontari, sono totalmente disallineate col regolamento dei volontari. Questo è un grossissimo problema. Noi abbiamo iscritti al Corpo Militare, volontari che, la loro iscrizione è sufficiente per essere volontari, mentre i volontari, diciamo, “civili”, chiamiamoli così, sono soggetti a tutta una serie di regole e regolamenti. Questo, secondo me, disallinea anche la volontà del legislatore, soprattutto sulle categorie dei volontari all’interno del Codice del Terzo Settore, e quindi credo che un maggior coordinamento normativo, delle normative speciali che regolano i Corpi ausiliari, andrebbe fatto [...] ad uno *status* invece identico, tra soci, all’interno della Croce Rossa Italiana, insomma [Intervistato N. 5].

L’altra problematica è invece di carattere più strettamente operativo, ma conseguenza del nuovo *status* legale. Egli infatti avverte come un rischio l’autonomia ottenuta a livello giuridico da ogni singolo Comitato

fra gli oltre 600 della CRI, perché ritiene che possa incoraggiarli a deviare dai modelli nazionali in merito alle prassi operative, ai requisiti e all'attività amministrativa. Perciò, senza voler ritornare alla passata organizzazione piramidale tipica di un ente pubblico, giudica necessario garantire comunque una forte uniformità territoriale:

il rischio della privatizzazione è che sono nati comunque 600 soggetti giuridici, che sono i Comitati territoriali: quindi oggi il grosso, la grossa sfida non è fare in modo che torni, cioè, cambiargli la struttura, che non ci siano più, ma che le loro attività, le loro funzioni solo attive siano molto di più standardizzate. [...] cioè, standardizzare i Comitati, cioè, avere, quello che è un po' il principio di accreditamento, no?, cioè, fare in modo che i Comitati, per essere Comitati di Croce Rossa, rispettino tutti, requisiti, modalità, sistemi di controllo, proprio un "sistema-qualità", ecco, diciamo così, per garantire che Croce Rossa sia identica ovunque [Intervistato N. 5].

La prima problematica trova peraltro concorde il rappresentante del Ministero della Difesa, il quale aggiunge dettagli importanti:

una parte del Decreto Legislativo ad oggi è rimasta inattuata: mi riferisco all'ultima parte dell'articolo 8, che prevedeva una Fondazione all'interno della quale poteva partecipare il Ministero della Difesa, o altri soggetti pubblici, e i Corpi ausiliari, proprio per garantire le funzioni ausiliarie alle Forze Armate. E questo ancora non si è pienamente realizzato. Tuttavia io credo che il rapporto sia buono, potrebbe essere migliore: il Decreto Legislativo non ha potuto contenere, sotto il profilo tecnico, per mancanza di delega, una serie di interventi correttivi al Codice dell'ordinamento militare, che forse sarebbero stati necessari per meglio omogeneizzare, disciplinare i rapporti tra il nuovo soggetto privato, i Corpi ausiliari in regime di diritto pubblico e il Ministero della Difesa. [...] quindi, ecco, lì un'attività di coordinamento normativo sarebbe stata necessaria all'inizio [Intervistato N. 6].

Dal canto loro, Intervistati NN. 7, 8 e 10 non ravvisano la necessità di ulteriori aggiustamenti perché, come osservato, valutano positivamente la riforma e ritengono che le sue criticità siano già state corrette *in itinere*, inserendo emendamenti nelle varie leggi di stabilità.

Fra i sociologi invece si pronunciano soltanto Intervistati NN. 18, 19 e 20, i quali non intervengono su eventuali problematiche giuridiche («io credo che questo sia un livello in cui si deve esprimere la soggettività organizzativa» [Intervistato N. 19]), ma sottolineano alcune problematiche operative: per Intervistato N. 18 è importante «non perdere la connotazione di primo intervento [...]» [Intervistato N. 18], mentre Intervistati NN. 19 e 20 esprimono perplessità sull'attuale assetto gerarchico dei Comitati, il secondo rilevando che non gli risulta chiaro, il primo consigliando l'adozione di «un assetto in cui sia possibile una reciprocità e uno scambio maggiore [...]» [Intervistato N. 19].

Come già più volte osservato, infine, la riforma della CRI si è intersecata con la riforma complessiva del Terzo Settore, che ha avuto su di essa conseguenze rilevanti, menzionate nel capitolo 6. I due rappresentanti del Comitato Nazionale della CRI, come accennato, sono stati intervistati dopo l'approvazione del Codice del Terzo Settore, ed hanno quindi potuto esprimere la loro opinione anche in merito alla trasformazione dell'Associazione in una OdV. Per entrambi si è trattato di un'evoluzione naturale, la migliore in base alla vera essenza della CRI ed ai suoi bisogni, come attesta soprattutto Intervistato N. 5:

Come posso dire, ritengo che non abbia fatto altro che prendere atto di ciò che siamo: cioè, eravamo già praticamente un'Organizzazione di Volontariato, base dei volontari, ci sono alcune norme molto interessanti, contenute nel riordino del Terzo Settore, che cercano proprio di superare eventuali rischi di, come dire, volontariato

“grigio”, lavoro nero, che noi sappiamo esistere, io mi auguro non in Croce Rossa, però insomma bisogna sempre guardare a casa propria, prima di guardare a casa degli altri. [...] Quindi in questo noi siamo molto felici, l’abbiamo fortemente voluta e credo che sì, che comunque la configurazione dell’Organizzazione di Volontariato è la più simile a ciò che siamo: noi siamo un’Organizzazione di Volontariato che offre servizi alle persone [Intervistato N. 5].

Intervistato N. 4 considera la riforma anche tempestiva, perché ha impedito che la condizione di APS si “sedimentasse”, sia nella prassi delle attività amministrative ed economico-finanziarie della “nuova” CRI (suo campo di attività), sia nella percezione dell’opinione pubblica, rendendo quindi più agevole adottare la nuova veste di OdV, applicarla in concreto e comunicarla, ad esempio, ai potenziali donatori:

il percepito di Croce Rossa come soggetto *non profit*, che può, oltretutto, metterti a disposizione, seppure come APS, delle agevolazioni fiscali, non era ancora passato: quindi la gente ha donato ma non ha ancora percepito che era come se avesse donato ad una ONG, tanto per capirci. Quindi, tutto sommato, questa cosa arriva nel momento giusto, in cui, tutto sommato, stiamo spiegando bene chi siamo nella nuova, in questa nuova “vita”, insomma, in questo nuovo momento [Intervistato N. 4].

In aggiunta Intervistato N. 5, su precisa richiesta, riconosce che anche l’articolo 57 del Codice comporta un miglioramento della situazione del trasporto d’emergenza, scongiurando il rischio di un massiccio ingresso del settore *for profit* in questo ambito di assistenza e dell’avvio di una dannosa competizione al ribasso, ed in proposito è disposto a rendere merito ad ANPAS di aver svolto un ruolo cruciale nel difendere le prerogative del volontariato:

quella è stata una cosa che in verità esisteva, è sempre esistita. Ritengo sia stato ri-inserito perché nel frattempo è uscito il Codice degli appalti, che sembrava allontanare la possibilità di utilizzare i sistemi che in alcune Regioni sono il sistema fondante, che è i servizi sanitari gestiti dal volontariato, e dall’altro prende, recepisce quella che è stata una battaglia molto forte, molto importante di ANPAS, sul tema dell’affidamento diretto dei servizi sanitari, che è arrivata fino alla Corte di Giustizia, alla Corte Europea, che ha chiarito che non c’era l’obbligo, diciamo, della gara europea per l’affidamento diretto in quelle realtà dove le associazioni di volontariato esistono e sono già esistenti, e quindi non sono soggette a un impianto, diciamo, di affidamento ai servizi esterni, ma, cioè, questo riconoscimento all’associazione di volontariato, anche ai sensi dell’articolo della Costituzione sulla sussidiarietà, come parte del “sistema-paese”, e quindi non come un esterno a cui affidi i servizi, essendo i volontari parte della comunità stessa, e questo io credo che la norma lo recepisce [...] [Intervistato N. 5].

Intervistato N. 5 esprime quindi un giudizio complessivo di netto favore nei confronti della riforma del Terzo Settore, ed in particolare del Codice, quanto meno per la sua azione di riordino generale, e pur nella consapevolezza che, per i fisiologici meccanismi anzidetti, vi saranno senz’altro effetti collaterali: «noi ci consideriamo soddisfatti al di là dei problemi che questa norma porterà, che avrà gli stessi problemi del 178: non esistono norme dello Stato, diciamo, che non provochino degli effetti, provocano sempre qualche effetto. Però riteniamo che comunque il Terzo Settore avesse necessità di essere riordinato [...]» [Intervistato N. 5]. In proposito, egli individua un’unica distorsione, nata peraltro da riconosciuti intenti positivi:

C’è questo tema chiaro, la non sovrapposizione del lavoro volontario con il lavoro dipendente, per cui noi abbiamo un sacco di nostri dipendenti che sono anche volontari: io stesso, che sono dipendente, ho iniziato la mia attività a 14 anni come volontario [...] nasce per evitare che ci sia qualche dipendente che viene sfruttato e gli fanno fare le 6 ore da volontario e 6 ore da dipendente, no? Poi dall’altro lato, con tutte le norme, ha la sua,

diciamo, perversione, per cui se io [...] avessi voglia di andare a dare da mangiare alla mensa, mi tocca andare alla mensa della Caritas e non a quella della Croce Rossa [...] [Intervistato N. 5].

Per quanto riguarda invece i rappresentanti delle istituzioni pubbliche, nessuno è a conoscenza di «motivi di rimostranza da parte della CRI», eccetto «Un'esigenza di coordinamento» fra le due riforme [Intervistato N. 7]. L'unica problematica di rilievo viene sollevata da Intervistato N. 6 relativamente al già menzionato emendamento che il suo dicastero ha tentato di inserire nel mese di maggio, e che riguardava il Corpo delle Infermiere Volontarie: «c'è stata una presa di posizione del vertice della Croce Rossa nazionale, relativamente ad un intervento normativo proposto dalla Difesa, molto scomposta e assolutamente fuorviante rispetto all'entità della norma che abbiamo inserito. [...] Però penso che si possa ricondurre tutto ad una dialettica tra istituzioni che sarà sicuramente composta a breve» [Intervistato N. 6].

Tutt'altra lettura dell'episodio viene data da Intervistato N. 8: «la Difesa, la Pinotti, mi risulta che avesse chiesto di inserire una norma, che però non ho letto, la quale avrebbe riconosciuto un'autonomia, un rapporto diretto tra la Difesa e le Ispettrici. [...] Io non entro nel merito della relazione tra queste due parti della Croce Rossa, perché penso che non sia compito nostro. Dal mio punto di vista, non stava nella legge-delega: era una forzatura» [Intervistato N. 8]. Questo parlamentare mostra quindi, ancora una volta, di avere vedute molto critiche nei confronti dell'operato della Difesa e del suo rapporto con i Corpi Ausiliari, i cui vertici sembrano preferire una relazione diretta con questo Ministero rispetto a quella con la *leadership* dell'Associazione: «lì o il conflitto, che è anche relazionale, si risolve all'interno della Croce Rossa, come dovrebbe essere, oppure, se vogliono farne una fondazione che abbia relazione diretta col Ministero della Difesa, che si rifiuta di avere relazioni con un'OdV, allora l'unico modo è che si chiamino “amiche della Croce Rossa”» [Intervistato N. 8]. In questa prospettiva il problema dei rapporti fra Infermiere Volontarie, Comitato Nazionale e Ministero della Difesa assume quindi molte sfaccettature, fra cui evidentemente quella dei rapporti personali, ma anche quella dei principi, ossia l'autonomia e la salvaguardia dell'interesse pubblico. Ciò dimostra la delicatezza estrema della questione, che però muove da un punto fermo, ossia lo *status* già acquisito dalla CRI, ormai fuori dal controllo pubblico: pertanto, come osserva il parlamentare (che evidentemente condivide le posizioni del Comitato Nazionale, e di Intervistato N. 5 in particolare), «se vogliono l'autonomia rispetto al resto dell'organizzazione, è un problema interno a un'organizzazione privata, non può essere la legge a dirlo. Da un certo punto di vista è figlio della vecchia cultura, in cui, essendo ente pubblico, i problemi interni erano risolti dal legislatore: adesso non può essere così» [Intervistato N. 8].

Dal canto loro, i rappresentanti del Terzo Settore vedono in questa riforma un'opportunità, per la CRI, di rinnovarsi in maniera ancora più incisiva e di proseguire nella costruzione di buoni rapporti. In proposito l'esponente delle Misericordie parla di conseguenze «positive, nel senso che abbiamo iniziato anche su questo a lavorare insieme: ormai da tempo, abbiamo condiviso determinati percorsi» [Intervistato N. 13], mentre il collega di ANPAS sottolinea la necessità comune di rinnovamento formale e sostanziale, che porterà ad un ulteriore avvicinamento: «dovranno ristrutturare tutto e cambiare – come faremo anche noi – gli statuti. Ci sarà veramente un momento di ripensamento e di riallineamento e di modifiche organizzative: anche noi andremo a un congresso straordinario per modificare lo statuto, e anche le singole associazioni dovranno alli-

nearsi [...] Quindi è una omologazione e una chiarificazione [...]» [Intervistato N. 11]. Su questo argomento peraltro hanno espresso la loro opinione anche i rappresentanti delle due realtà locali, le cui vedute sono ancora una volta molto diverse: il dirigente della Croce Bianca Milano ONLUS dapprima commenta scetticamente che mettere davvero in pratica lo *status* di OdV per la CRI «è una bella sfida!», ma poi ammette che ciò potrà facilitare le cose, perché «sicuramente, in questo senso, sarà un rapporto paritario, come ci confrontiamo con ANPAS, con Misericordie, e altre associazioni del settore» [Intervistato N. 12], mentre il suo collega della Croce Verde di Verona ritiene che «essere diventata un'associazione di volontariato, secondo me, può essere solo un vantaggio per chi beneficerà dei servizi di Croce Rossa», mentre non cambierà i già ottimi rapporti con la sua organizzazione [Intervistato N. 15].

Infine, anche due sociologi vedono nella riforma del Terzo Settore un'opportunità per la CRI, benché Intervistati NN. 16, 18 e 19 siano stati ascoltati prima che venisse emanato il Codice, e non si siano dunque potuti pronunciare nel merito. Intervistato N. 16, tuttavia, avendo seguito e studiato a fondo tale riforma, ha potuto comunque esprimere un giudizio moderatamente favorevole, ritenendo che «è un momento in cui tutti devono un po' ri-collocarsi, ri-organizzarsi, ri-definirsi, ri-pensarsi. In questo senso potrebbe esserci una felice concomitanza [...]» [Intervistato N. 16]. Ancora più ottimista è Intervistato N. 20, che reputa «assolutamente positivo» e più confacente alla sua vera natura «E alla sua genesi» l'ulteriore mutamento dello *status* della CRI in OdV. Tuttavia, proprio perché non dimentica la genesi della Croce Rossa, la sua originaria *mission* umanitaria in guerra, egli ravvisa in questo passaggio anche un rischio: «che si snaturi un po': che diventi una normale Organizzazione di Volontariato, che, di per sé, non è negativo. Però, poi, quando ne hai bisogno per la sua forza istituzionale, per la sua neutralità [...] non te la ritrovi più [Intervistato N. 20]. Anche Intervistato N. 17²²⁰, ribadendo le sue posizioni generalmente critiche, pone una questione identitaria, ma più generale: non soltanto il nuovo *status* di OdV non faciliterà i rapporti della CRI con il resto del Terzo Settore, ma anzi

Le fibrillazioni aumenteranno ulteriormente [...] cioè, sia le fibrillazioni interne, che quelle rispetto al resto del mondo del volontariato: uno, perché significherà domandarsi anche di più qual è la natura identitaria. Cioè, noi già abbiamo un tema molto importante, che è l'ibridazione delle Organizzazioni di Volontariato: c'è un numero crescente di Organizzazioni di Volontariato che non necessariamente si basano sul principio di azione volontaria, punto e basta, ma usano personale retribuito in misura crescente, e in misura centrale rispetto all'azione dei volontari. Allora, se già questo è un fenomeno in crescita dentro il volontariato, è chiaro che l'arrivo dentro questo mondo, anche formalmente, di una realtà come la Croce Rossa [...] rischia di rendere anche più, diciamo così, complesso e ibrido il profilo del volontariato, rispetto a come era stato pensato nella 266 [Intervistato N. 17].

Di fronte a questo scenario di grande incertezza identitaria, e di persistente scarsità di risorse (a meno di una ripresa economica molto forte), la CRI ha a suo avviso tre strade, tutte problematiche: «andare da sola, non credo; alleanza con soggetti simili forti, ma lì c'è un conflitto potenziale per le risorse, che è molto più forte; alleanza con soggetti del volontariato diversi, quali?» [Intervistato N. 17].

²²⁰ Come riportato nella *Nota metodologica*, Intervistato N. 17 è stato ascoltato in due fasi: dapprima il 22 aprile ed in seguito il 22 settembre. In questa seconda fase era ovviamente a conoscenza dell'emanazione del Codice del Terzo Settore, ma ignorava il contenuto dell'articolo 99, di cui è stato informato sul momento.

7.7. Il futuro della CRI: prospettive di sviluppo e di sacrificio?

Le domande sul futuro della CRI sono state ideate allo scopo di elaborare, sulla base delle risposte ricevute, un'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*). I risultati sono compendati nella seguente Tabella 7.6.:

Tab. 7.6. Schema riassuntivo dell'analisi SWOT sul futuro della CRI

| Strengths – Punti di forza della CRI nella prospettiva del suo futuro | Weaknesses – Punti di debolezza della CRI nella prospettiva del suo futuro |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. la passione, o dedizione, di tutto il personale CRI, legata ai 7 principi [Intervistati N. 1 e 6] 2. l'appartenenza ad un'istituzione umanitaria mondiale [Intervistati NN. 2, 5, 8, 9 e 11] 3. la capacità di adattarsi e riconvertirsi per venire incontro alle necessità umanitarie di ogni tempo [Intervistati NN. 2 e 3] 4. la solidità intesa come concreta "produzione" di azione umanitaria [Intervistato N. 4] 5. la capillarità, o ramificazione, o radicamento [Intervistati NN. 1, 5, 9 e 10] 6. la base volontaria [Intervistati NN. 5, 6 e 7] 7. la fiducia dei volontari [Intervistato N. 4] 8. il fatto di non dipendere da un leader <i>carismatico</i> [Intervistati NN. 2 e 5] 9. la competenza, la preparazione, il <i>know-how</i> [Intervistati NN. 6, 8 e 10] 10. la trasversalità, intesa come capacità di agire in più campi umanitari nei quali non sono presenti altre organizzazioni [Intervistati NN. 8 e 11] 11. il prestigio mantenuto presso l'opinione pubblica [Intervistato N. 8] 12. l'atteggiamento istituzionale nelle trattative con gli Stati, a livello nazionale ed internazionale [Intervistato N. 8] 13. la rapidità negli interventi [Intervistato N. 9] 14. il suo <i>brand</i> [Intervistato N. 11] 15. la sua storia [Intervistato N. 11] | <ol style="list-style-type: none"> 1. la difficoltà di formare e selezionare una classe dirigente all'altezza, per competenza e dedizione [Intervistati NN. 1, 2 e 6] 2. la necessità del ricambio generazionale della classe dirigente [Intervistato N. 2] 3. la complessità della gestione della "macchina" dell'organizzazione [Intervistati NN. 2 e 11] 4. la solidità se viene percepita come staticità [Intervistato N. 4] 5. i possibili frequenti cambi della <i>leadership</i>, che procurano discontinuità [Intervistato N. 5] 6. la difficoltà di reimpostare la sua collaborazione con l'apparato pubblico nella sua nuova natura privatistica [Intervistato N. 7] 7. la necessità di risanare le proprie finanze [Intervistato N. 8] 8. la necessità di riprendere il contatto diretto con l'opinione pubblica [Intervistato N. 8] 9. l'autoreferenzialità [Intervistato N. 9] 10. la difficoltà di completare la transizione strutturale in una vera OdV [Intervistati NN. 10 e 11] 11. la difficoltà di cambiare la mentalità e di cessare di percepirsi come un ente pubblico [Intervistato N. 10] 12. la difficoltà di instaurare una vera democrazia interna [Intervistato N. 11] 13. l'aver perduto lo <i>status</i> di ente pubblico [Intervistato N. 13] |
| Opportunities – Opportunità per la CRI nella prospettiva del suo futuro | Threats – Minacce per la CRI nella prospettiva del suo futuro |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. l'aumento dei bisogni umanitari in generale, che si traduce in opportunità di azione [Intervistati NN. 1, 4, 5, 9, 18 e 20] 2. la possibilità di creare sinergie con le altre organizzazioni umanitarie per venire incontro all'aumento dei bisogni umanitari [Intervistati NN. 4 e 19] 3. la capacità di dare la risposta giusta al proprio territorio [Intervistato N. 1] 4. l'opportunità di gestire oculatamente e con trasparenza le proprie finanze, diventando una realtà d'eccellenza [Intervistato N. 6] 5. l'opportunità di far valere la propria forza strutturale, simile a quella di una vera impresa sociale [Intervistato N. 17] 6. l'opportunità di esprimere la propria identità associativa [Intervistato N. 19] | <ol style="list-style-type: none"> 1. le minacce all'incolumità fisica degli operatori di Croce Rossa nei conflitti [Intervistati NN. 1 e 3] 2. l'aumento rilevante dei bisogni umanitari in generale, e delle necessità in campo sociale in particolare [Intervistato N. 1] 3. il rischio che la crisi del mondo del lavoro faccia diminuire l'afflusso di nuovi volontari [Intervistato N. 1] 4. il rischio di accettare competizioni inutili con le altre organizzazioni umanitarie [Intervistato N. 4] 5. gli eventuali rallentamenti nell'azione di rinnovamento interno [Intervistato N. 4] 6. la perdita di identità e la riduzione al rango di un semplice <i>service provider</i> [Intervistati NN. 5 e 8] 7. il rischio di derive giovanilistiche secondo la moda generale della società, con la perdita del valore aggiunto dei dirigenti anziani [Intervistato N. 5] 8. il rischio di gestire male le proprie finanze e di fare bancarotta [Intervistati NN. 6 e 18] 9. la maggiore competizione da parte di altre organizzazioni in alcuni campi [Intervistato N. 8] 10. il rischio che lo <i>status</i> giuridico di OdV limiti l'autonomia di azione della CRI [Intervistato N. 17] 11. il rischio di non riuscire a sviluppare un'autonomia identitaria [Intervistato N. 19] |

Come si può osservare, la Tabella 7.6. riassume le opinioni di tutti gli Intervistati, senza distinzione di categoria, ma indicando la paternità di ogni risposta, in particolare quando testimoni diversi, appartenenti a categorie diverse, si sono trovati a concordare.

In sintesi, i rappresentanti della CRI guardano al futuro dell'Associazione con ottimismo, confortati da una serie di punti di forza che sovrastano i punti deboli. La componente volontaria viene unanimemente riconosciuta come uno di questi, sia in se stessa, sia per le peculiari motivazioni che contraddistinguono il volontario di Croce Rossa dai suoi omologhi delle altre organizzazioni. Se quindi Intervistato N. 1, prudentemente, indica una possibile minaccia a questo punto di forza, ossia il fatto che la crisi economica possa dissuadere molti dall'ingresso nella CRI come volontari, Intervistati NN. 2 e 4 si dicono fiduciosi anche da questo punto di vista, confortati da un *trend* che attualmente sembra positivo. È inoltre significativo che Intervistati NN. 2 e 3 riconoscano alla CRI il merito di essersi saputa riformare ed evolvere, seguendo i cambiamenti della società e dei suoi bisogni, e quindi la capacità di essere flessibile: questo punto di forza si collega direttamente alla previsione di un aumento dei bisogni sociali nel futuro, percepito come una minaccia, ma anche come un'opportunità. In proposito, gli appartenenti alla CRI sembrano essere accomunati da una disposizione positiva, basata appunto sulla consapevolezza che l'Associazione è ben "equipaggiata", dotata di risorse tali da cogliere le prime e fronteggiare le seconde: Intervistati NN. 1, 4 e 5 sottolineano anzi concordemente l'ambivalenza fra minacce ed opportunità, che diventano le due facce della stessa medaglia («aumentando le richieste di aiuto aumenta anche la nostra possibilità di dare una risposta sempre più grande, sempre più completa, sempre più pregnante» [Intervistato N. 1]; «per ogni opportunità c'è una minaccia, per cui c'è un problema di pesi [...]» [Intervistato N. 5]). L'unica eccezione a questo ragionamento sono le vere e proprie minacce all'incolumità fisica degli appartenenti all'Associazione: è significativo che ben due Intervistati ricordino il pesante tributo di sangue pagato dalla Società Nazionale siriana nel corso dell'attuale conflitto (compreso Intervistato N. 3, di solito il più ottimista del *cluster*).

Un altro aspetto ambivalente della CRI, sottolineato da Intervistato N. 4, è il punto di forza costituito dall'essere una realtà solida, in grado di proiettare un'immagine di affidabilità che l'opinione pubblica apprezza e premia. Da esperto di *marketing* qual è, tuttavia, Intervistato N. 4 osserva altresì che tale solidità può diventare controproducente, se comunica l'idea che la CRI è un'istituzione tanto forte da non aver bisogno di essere sostenuta. Questo potenziale punto debole è una sfida per chi cura le strategie di comunicazione: bisogna saper dare un'immagine della CRI che ispiri fiducia, ma che sappia al tempo stesso spingere il cittadino medio a contribuire in qualche modo a migliorarla e a rafforzarla ulteriormente.

Un altro punto debole che ha un risvolto ambivalente è la *leadership*, riconosciuta come *weakness* da 3 dei 5 intervistati, anche se per motivi diversi: Intervistati NN. 1 e 2 ritengono che si debba curare maggiormente la preparazione dei dirigenti; Intervistato N. 2 aggiunge la necessità di un ricambio generazionale (pur essendo lui un dirigente anziano); Intervistato N. 5, infine, osserva che la democrazia interna e il fatto di non dover dipendere da un fondatore carismatico, da un "padre padrone", sono certamente un punto di forza, ma anche una difficoltà perché impediscono la continuità e non garantiscono il miglioramento del livello dei dirigenti (e così dicendo si associa, implicitamente, all'opinione di Intervistati NN. 1 e 2).

Un ultimo aspetto ambivalente del futuro viene sottolineato dallo stesso Intervistato N. 5, il più realista e disilluso fra i rappresentanti della CRI: la minaccia incombente della logica economicistica che ormai, abbracciata dallo Stato e dal mercato, governa il mondo dei servizi socio-sanitari. L'Associazione tuttavia non deve piegarsi a tale logica, che di fatto costituisce una sfida identitaria da raccogliere e da vincere:

Io non parlo del futuro, non ne ho idea [...] ciò che non dobbiamo essere è diventare dei *service provider*, che è normale che noi proponiamo servizi, ma sostanzialmente snaturare l'Associazione con la fornitura di servizi [...] Quindi mantenere la nostra identità, cioè riuscire a arrivare sempre prima delle istituzioni, dove le istituzioni non sono ancora arrivate: quindi significa essere pronti continuamente a cambiare il nostro *core* [...] senza cambiare la nostra *mission* [...] [Intervistato N. 5].

Dal punto di vista dei rappresentanti dello Stato, è significativo che il punto di forza più importante, unanimemente sottolineato, sia la preparazione, la competenza, il *know-how* del personale CRI, un dato che gli stessi appartenenti all'Associazione invece non hanno minimamente menzionato: con ogni evidenza, ciò è dovuto al fatto che questi ultimi, dal loro punto di vista interno, lo danno per scontato, mentre gli esponenti delle istituzioni, dalla loro prospettiva interna, lo considerano una risorsa preziosa e rara. Molto sentita è poi da questa categoria la perdurante debolezza economica dovuta ai debiti pregressi, che nella prospettiva del futuro si traduce anch'essa in un'ambivalenza fra minaccia ed opportunità: dal momento che ora «Devono camminare con le loro gambe [...]» [Intervistato N. 6], non possono permettersi “passi falsi”, sia perché perderebbero credibilità, sia perché ora lo Stato non potrebbe più intervenire per salvarli dalla bancarotta. Intervistato N. 7 inoltre ribadisce un tema a lui caro, ossia che la nuova chiarezza identitaria e relazionale della CRI, rispetto ai suoi compiti ed ai suoi principi ispiratori, sia un ottimo “viatico” per il suo futuro, oltre ad aver prodotto benefici già nel presente [Intervistato N. 6]. Intervistato N. 8, dal canto suo, concorda con Intervistato N. 5 nell'indicare in particolare il grave rischio della perdita d'identità, che può scaturire (ancora una volta in maniera ambivalente) da un punto di forza che pure egli stesso apprezza, ossia la grande professionalità e preparazione. A suo giudizio infatti la CRI «Deve evitare di ricadere nello stesso errore, cioè di professionalizzarsi tanto da costituire alla fine, di nuovo, un'organizzazione molto complessa e molto costosa. Invece deve rimanere flessibile, adatta a gestire le emergenze» [Intervistato N. 8]. D'altro canto questo parlamentare riconosce che tale rischio fa parte del più generale processo di ibridazione delle OdV, di portata mondiale, e dunque su questo punto concorda con Intervistato N. 17: «noi siamo di fronte a una progressiva professionalizzazione in questo ambito, con organizzazioni sempre più grandi, con compiti delegati dal pubblico sempre maggiori, che richiedono maggiore professionalità e che non si fanno gratuitamente [...]. Negli altri paesi è stato risolto con un riconoscimento progressivo dell'ambito professionale e la perdita sempre di più dell'ambito volontaristico [...]» [Intervistato N. 8].

In questo quadro il rapporto con le giovani generazioni, sia dentro sia fuori dall'Associazione, non viene menzionato come una particolare risorsa ma, cosa più importante, nemmeno come un punto debole. Le osservazioni degli intervistati sembrano infatti convergere su un punto, e cioè che non esiste un “problema generazionale” all'interno della CRI. Al contrario, l'Associazione sembra essere riuscita a creare un solido e positivo rapporto intergenerazionale al suo interno («Il presidente dei giovani è il vicepresidente nazionale:

quindi è, come dire, il massimo dell'espressione del fatto che, se non investe nel futuro, nelle nuove generazioni, sarà poi difficile dire "Un'Italia che aiuta" piuttosto che altro» [Intervistato N. 4]), e ciò già da molto tempo prima della riforma, tanto che Intervistato N. 2 arriva a rievocare la sua esperienza biografica, riconoscendo alla CRI il merito di essere stata per lui una "scuola di vita" sotto molti punti di vista, in particolare i rapporti umani e istituzionali e l'apertura mentale al mondo:

io l'ho vissuto sulla mia pelle. Nel senso: io sono entrato un giovane di Croce Rossa, mi hanno educato gli anziani di Croce Rossa... io sono praticamente figlio di un operaio, che ha avuto fortuna economica subito dopo la guerra, diventando industriale. Ma sempre operaio d'origine era, quindi mio padre, più che farmi studiare, e farmi controllare che io studiassi, cosa che lui non poteva fare, altro non mi poteva dare. Già è parecchio. Andando però in Croce Rossa, ho trovato delle persone che mi hanno aperto al mondo. Mi hanno fatto conoscere altre persone importanti, e sono stato allievo di queste persone, e quindi mi hanno contribuito a formare. Questa è una cosa che la mia famiglia non mi poteva dare: ecco, io l'ho trovata in Croce Rossa [Intervistato N. 2].

Anche i rapporti con le giovani generazioni, intese in termini generali, sembrano essere molto positivi per la CRI, che a giudizio quasi unanime degli intervistati riscuote ampio interesse e disponibilità in ogni occasione: «La gioventù, nel momento in cui andiamo a fare attività con i giovani, le porte sono sempre aperte per la Croce Rossa, quindi questo ci dà molto stimolo» [Intervistato N. 1]. Per una volta l'unica voce fuori dal coro non è Intervistato N. 5, ma Intervistato N. 4, il quale si focalizza sugli aspetti più prettamente economici del coinvolgimento delle giovani generazioni nel sostegno alla CRI, osservando che da questo punto di vista la situazione non è la più rosea, ma senza escludere margini di miglioramento: «Il donatore giovane non è proprio il *target* di donatore abituale: adesso questo glielo dico per onestà, più che altro proprio perché fino adesso non abbiamo, la Croce Rossa non ha mai attivato campagne dedicate proprio ai giovani ai giovani» [Intervistato N. 4]. Intervistato N. 5 tuttavia non rinuncia a sottolineare la difficoltà di coinvolgere i giovani nel volontariato, ma riconosce che non si tratta di una difficoltà peculiare della CRI, ed infatti non l'ha menzionata fra i punti deboli. Questa difficoltà per lui rientra invece nel più generale processo di perdita di senso civico, disinformazione e disaffezione verso le istituzioni che contraddistingue tutto il corpo sociale. Tuttavia egli riconosce che la responsabilità di ciò non è sicuramente da attribuire ai giovani, ma piuttosto a chi non ha saputo comprenderli e indirizzarli nelle loro scelte, e quindi in parte alle istituzioni stesse:

credo che il problema non sia delle giovani generazioni. Credo che, cioè [...] quando tu produci un orologio, e questo orologio non piace ai giovani, significa che questo orologio è stato prodotto male, non è un problema... [...] se 10 giovani decidono di andare in un partito estremista, significa che come si sentono lì è meglio di come si sentono qui, e il volontariato è in assoluto la cartina tornasole di qualsiasi umore umano [Intervistato N. 5].

In merito a opportunità e minacce per il futuro, come osservato, Intervistato N. 4 vede la possibilità di costruire sinergie con tutte le organizzazioni umanitarie, proprio a causa del prevedibile aumento dei bisogni, e ritiene che entrare in competizione con esse sia solo controproducente. Un punto di vista diverso è però sostenuto da Intervistato N. 2, che non cerca la competizione, ma che rimarca comunque la differenza radicale fra la CRI e ONG come Medici Senza frontiere ed Emergency, dimostrando ulteriormente come si tratti di un contrasto insanabile, sia dal punto di vista dei principi sia dal punto di vista dell'agire concreto:

in una guerra ci sono i più vulnerabili. Ci sono i cattivi e ci sono i buoni. E allora il nostro intervento va nei riguardi di chi ha più bisogno in quel momento, in ordine di gravità [...] E questo è difficile da accettare: anch'io delle volte mi ribello. E ci sono stati nostri medici, che poi sono andati a... costituire altre organizzazioni, perché si sono rifiutati di accettare fino in fondo questo principio. Non so, Kuchner, quello che ha fondato *Médécins Sans Frontières*, è un medico di Croce Rossa. Il nostro Gino Strada, che ha fatto *Emergency*, eh, è stato un medico di Croce Rossa. È la Croce Rossa, il nostro Movimento Internazionale. Altre organizzazioni sono state create proprio in contrasto a questo principio. Però non sono organizzazioni che, a mio giudizio... avranno un futuro roseo per i prossimi secoli, perché si tratta di organizzazioni che purtroppo sono movimentiste. Necessarie anche loro, immagino. Però, movimentiste. Per cui, prendono le difese delle persone che in quel momento li ce n'hanno più bisogno. Ma, finito il problema, finisce l'organizzazione [Intervistato N. 2].

In proposito è significativo che anche un rappresentante dello Stato, Intervistato N. 8, pur essendo fortemente contrario alla passata dimensione parastatale della CRI, consideri un punto di forza dell'Associazione, e di tutta la Croce Rossa, l'«atteggiamento istituzionale» che la contraddistingue, e che rende regolarmente più agevole per gli Stati trattare con essa piuttosto che con MSF o con Emergency, contraddistinte invece da un «atteggiamento antagonista» [Intervistato N. 8]. Anche per questo suo «pregio», i rappresentanti dello Stato si augurano unanimemente che la CRI, e in generale la Croce Rossa, continui la sua stretta e forte collaborazione, a livello sia locale, sia nazionale sia internazionale, perché è un *partner* prezioso, naturalmente «sperando che il paese abbia meno bisogno di chi interviene nelle emergenze» [Intervistato N. 8]. Tuttavia in proposito si ripropone una divergenza fra l'esponente della Difesa, il quale auspica che «dopo un periodo [...] di assestamento, la Croce Rossa torni in parte sotto un coordinamento più stretto con lo Stato» [Intervistato N. 6], ed Intervistati NN. 8 e 10. La radice del dissenso è nella fondamentale concezione di Stato di cui sono portatori: il primo infatti afferma che

io non sono uno statalista, però io penso che lo Stato debba [...] essere in grado di intervenire laddove ci sia bisogno: in parte l'abbiamo visto con i settori in crisi, l'abbiamo visto con le attività industriali... Deve essere un padre saggio che coordina e che vigila: ecco, io penso che chi è essenziale per la sicurezza dello Stato, per la sicurezza sanitaria, oltre che per quella militare, che per quella interna, deve comunque avere, se non una *governance*, deve dare un *feedback* allo Stato [Intervistato N. 6].

Dal canto suo l'esponente della Protezione Civile, pur operando proprio in un settore strategico per la sicurezza dei cittadini, più di una volta ha dimostrato di considerare la presenza di un volontariato forte ed indipendente come un valore aggiunto per gli apparati pubblici, ed anche in questa occasione ribadisce tale convinzione. Egli infatti auspica che la CRI sappia andare fino in fondo nel suo processo di cambiamento, evitando di compiere un rinnovamento solo di facciata, «all'italiana», ed anzi liberandosi della passata condizione di ente pubblico in tutto e per tutto, anche nella mentalità dei suoi appartenenti: «Io noto che l'attuale *leadership* di Croce Rossa, invece, ha saputo dare un'incisa accelerazione su questo piano. Spero che l'Associazione segua e non perda tempo [...]» [Intervistato N. 10].

Sono tuttavia proprio i rappresentanti del Terzo Settore a non avere una visione particolarmente rosea del futuro, per tutto il loro mondo in generale (a causa della scarsità di risorse) e per il rapporto con la CRI in particolare. Sono infatti ancora forti le diffidenze verso questa organizzazione, cui si imputano un legame preferenziale con lo Stato ed un atteggiamento di prevaricazione («sulla base delle esperienze fatte prima e di quello che le ho detto prima, è chiaro che, se l'ottica di Croce Rossa non cambia, può essere vista solo come

competitor» [Intervistato N. 12]). D'altro canto si è anche disposti a sperare che la CRI prosegua veramente sulla strada del dialogo e della collaborazione intrapresa dall'attuale *leadership*, perché ciò permetterà a tutti di fronteggiare meglio le difficoltà, come riassumono le parole del dirigente di ANPAS:

sicuramente [la CRI] dovrà fare un balzo, senza rete, senza protezioni, e in un contesto non facile, dove ci sono tanti bisogni, dove anche altre realtà come le Misericordie si sono scottate, perché, insomma, s'è visto, chiaramente. E quindi una grande scommessa sul futuro da inventare, insomma: anche noi saremo in affanno e spero, penso, come stiamo facendo, lavorando insieme faremo meglio per tutti, insomma [Intervistato N. 11].

Una CRI collaborativa potrebbe quindi essere un aiuto e una risorsa preziosa («Se partiamo da un principio di parità, sì, non c'è dubbio» [Intervistato N. 13]), tanto che il dirigente di ANPAS auspica perfino un utilizzo delle potenzialità dell'articolo 41 del Codice del Terzo Settore per costruire una grande organizzazione-ombrello in cui raggrupparsi e rafforzarsi a vicenda, «perché le reti possono essere anche reti di reti...» [Intervistato N. 11], mentre il suo collega delle Misericordie si limita a ribadire che «c'è tante cose da fare, appunto, nell'interesse delle realtà, delle comunità. E, quindi, più siamo e più possiamo dare risposte» [Intervistato N. 13]. Questa prospettiva è invece già realtà per la Croce Verde di Verona, perciò il suo rappresentante si distingue per l'ottimismo con cui guarda ai rapporti futuri con la CRI: «è un *partner* prezioso: noi abbiamo comunque un buon rapporto e cerchiamo di mantenere questo buon rapporto di collaborazione reciproca» [Intervistato N. 15].

Fra i sociologi, infine, Intervistato N. 16 si mostra molto incerto, sia sul futuro della CRI sia sull'evoluzione delle politiche sociali: «non saprei rispondere a questa domanda sulla Croce Rossa, perché non saprei rispondere, in questo momento, alla domanda più in generale. Cioè, verso che mondo stiamo andando, dal punto di vista, diciamo, dell'azione pubblica per il governo delle questioni pubbliche?» [Intervistato N. 16]. Per lo stesso motivo questo sociologo evita di pronunciarsi direttamente su opportunità e minacce, osservando più generalmente che «un mondo in cui i poteri degli Stati diminuiscono [...], le responsabilità e le prerogative di organismi come può essere la Croce Rossa aumentano. Però questo non esime, non elimina pericoli [...]»: l'unica cosa che egli può dire con sicurezza, toccando un punto molto sentito dagli stessi esponenti della CRI, è che «dipende molto da come sarà la *leadership* [...]» [Intervistato N. 16]. Su questo punto Intervistato N. 17 è assolutamente concorde, osservando che «dovranno reclutare con molta attenzione la classe dirigente locale, o auto-reclutarsi, perché saranno anni turbolenti» [Intervistato N. 17]. La prospettiva critica di questo sociologo, già più volte coerentemente ribadita, lo porta ad identificare con sicurezza tale elemento cruciale per il futuro della CRI, che dovrà anche affrontare il già menzionato «processo di selezione [...]» a livello locale, determinato dalla scarsità di risorse (a meno di una forte ripresa economica): ciò contribuirà a far aumentare il suo «livello di efficienza e di efficacia, e sarà anche una buona sfida al resto del volontariato» [Intervistato N. 17]. Da questo punto di vista la natura «ibrida» della CRI, una OdV molto strutturata con «un patrimonio e un modo d'agire che assomiglia molto di più a quello di un'impresa sociale», è una grande opportunità, perché la pone in condizione di competere con le «“imprese sociali”, definite attorno alla figura delle cooperative sociali», che nel corso degli ultimi 20 anni, a suo giudizio, stanno marginalizzando sempre più le OdV nell'assegnazione dei servizi maggiormente rilevanti e remunerativi [In-

tervistato N. 17]: il rischio contrapposto a tale opportunità è tuttavia lo *status* giuridico di OdV, che potrebbe impedire alla “nuova” CRI di agire in alcuni ambiti sociali.

Intervistati NN. 18 e 20, dal canto loro, concordano con Intervistati NN. 1, 4, 5 e 9 nel rilevare un’ambivalenza fra minacce ed opportunità («un ossimoro positivo» [Intervistato N. 20]), ma per Intervistato N. 18 la CRI deve saperle cogliere “camminando con le proprie gambe”: in proposito questo sociologo non menziona il tema della classe dirigente, ma sottolinea la necessità di «avere una forte progettualità e, proprio, investire anche nel reclutamento dei giovani» [Intervistato N. 18]. Intervistati NN. 19 e 20 sono più ottimisti, non ravvisando difficoltà di questo tipo, e tuttavia i due sociologi divergono sulla questione identitaria: Intervistato N. 19 ritiene che la CRI abbia tutte le potenzialità per diventare «una componente importante del Terzo Settore [...]». E quindi penso che, sicuramente, possa dare un contributo significativo», ma solo a patto di saper appunto «sviluppare un’autonomia identitaria, venendo meno, diciamo, questo *maternage* dello Stato [...]» (il che è diverso dal non poter più contare sulle risorse dello Stato, come indicato da Intervistato N. 18). Invece per Intervistato N. 20, in assoluto il più ottimista della categoria, neppure questo è un problema: infatti a suo giudizio, come già osservato, la riforma ha avuto effetti positivi e li esplicherà fino in fondo, ma ciò nonostante la CRI «non può diventare un fattore di *welfare* come un altro. Non può. È ausiliaria dello Stato: in caso di guerra questo la connota in maniera radicale [...]», e dunque anche un ritorno sotto il controllo statale non intaccherebbe la sua identità originaria e le sue potenzialità.

7.8. Conclusioni

In questo capitolo sono state riportate ed analizzate le concezioni e le convinzioni di venti testimoni privilegiati in merito agli aspetti costitutivi della CRI, della sua esistenza e della sua azione.

Per quanto riguarda in primo luogo la sua *identità*, si è riscontrato un generale consenso sul volontariato come elemento che la connota più di ogni altro; ad esso seguono il rapporto stretto con le istituzioni, la capillarità e l’appartenenza ad un movimento internazionale, nonché la rapidità e la competenza, più o meno sottolineati dagli Intervistati a seconda della loro categoria di appartenenza. Occorre tuttavia precisare che per alcuni testimoni intervistati l’identità della CRI non è prodotta da una o da alcune di queste caratteristiche, ma dal loro *mix*. La CRI è tale perché è formata da volontari *ed* è vicina alle istituzioni *e* fa parte di un Movimento Internazionale, e se manca uno di questi tre ingredienti, manca la CRI. Ciò la rende quindi un *unicum* nel panorama del Terzo Settore italiano. Per gli appartenenti alla CRI, si tratta di un’identità di cui andare fieri; per gli appartenenti ad altre organizzazioni *non profit* e per alcuni sociologi, si tratta di una commistione deleteria. Ad ogni modo, tali caratteristiche hanno orientato la percezione della CRI, unitamente alla maggiore o minore conoscenza delle sue più recenti vicende politico-giuridiche: chi era a conoscenza del suo attuale *status* di OdV lo ha considerato il più consono alla sua natura; chi era a conoscenza dello *status* di APS lo considerava incongruo e ne auspicava o prevedeva il superamento; molti consideravano ancora la CRI un ente pubblico. In ogni caso la conoscenza dello *status* non inficiava la percezione esatta della *vision* e

della *mission* dell'Associazione: la prima viene indicata nell'azione umanitaria intesa in senso più ampio, la seconda viene ripartita fra una serie di compiti specifici, quali in particolare l'intervento nelle emergenze. Tali *vision* e *mission* vengono ritenute coerenti con i 7 principi della Croce Rossa e con il messaggio di Jean Henry Dunant, anche se alcuni ne obiettano la genericità.

Il rapporto con le istituzioni pubbliche del nostro Paese è un secondo tratto costitutivo della CRI, e ciò ne condiziona sia l'identità, come osservato, sia l'operare concreto. In generale gli intervistati concordano sulla *vicinanza della CRI allo Stato*, ma qui le opinioni iniziano a diversificarsi. I rappresentanti della stessa CRI ritengono che tale vicinanza sia normale e doverosa per ogni Società di Croce Rossa, visti i suoi compiti umanitari, e che non costituisca una minaccia per la sua indipendenza e neutralità, almeno nel caso italiano. I rappresentanti dello Stato assicurano a loro volta che la CRI è ora indipendente nelle sue scelte, che esiste solo un blando controllo o coordinamento con i Ministeri della Salute e della Difesa e con la Protezione Civile, e che sono complessivamente molto soddisfatti della *partnership* con l'Associazione (la Protezione Civile in particolare ha beneficiato di una collaborazione molto più incisiva inaugurata dal presidente Rocca). Viceversa, gli esponenti del Terzo Settore ed un sociologo percepiscono la CRI come troppo vicina allo Stato, esprimendo valutazioni anche molto critiche. I restanti sociologi, infine, non valutano tale vicinanza in termini negativi, talora esprimendo un apprezzamento forte per la riforma, che avrebbe fissato il rapporto nei giusti confini, talora invece ritenendola rischiosa per aver "allontanato" troppo la CRI dallo Stato. In questo quadro complessivamente positivo, la posizione dei Corpi Ausiliari delle Forze Armate è l'unico vero punto debole del rapporto, causato dall'esistenza stessa di questi Corpi in quanto essi sono un *unicum* nel panorama delle Società Nazionali di Croce Rossa.

Un terzo aspetto cruciale della "vita" della CRI è inevitabilmente il rapporto con le altre organizzazioni di Terzo Settore, con cui la CRI ha sempre dovuto confrontarsi negli ambiti dell'assistenza socio-sanitaria e dell'*advocacy*. In proposito, è unanime la percezione che negli ultimi anni intercorrano *buoni rapporti*, e che la CRI in particolare abbia avviato una politica di collaborazione, dialogo e sinergia, a livello locale e nazionale. Soprattutto sembra forte la volontà di "fare rete" con ANPAS e Misericordie, che vedono con favore questa nuova impostazione dei rapporti e hanno risposto in termini altrettanto collaborativi, soprattutto in occasione della riforma del Terzo Settore. Ciò tuttavia non basta ancora a cancellare il ricordo del passato, cui si uniscono taluni dissapori e "sgarbi" tuttora persistenti a livello locale e la percezione che la CRI si ponga nei confronti delle altre organizzazioni in maniera collaborativa, ma non paritaria: si guarda tuttavia al futuro con una certa fiducia. L'unica eccezione è il rapporto con MSF ed Emergency, che attualmente è positivo, ma che risulta minato alla radice da una profonda divergenza di vedute nella maniera di concepire la *mission* umanitaria, e nelle regole di condotta in cui questa si traduce: pertanto fra queste ONG e la CRI non vi può essere, almeno attualmente, una collaborazione che vada oltre sinergie circostanziate *ad hoc*.

Il rapporto con il Terzo Settore si collega inevitabilmente al rapporto con l'opinione pubblica, che per il Terzo Settore è fonte di sostegno economico, dell'adesione di nuovi volontari e di popolarità, se la percezione che un'organizzazione genera nel sentire comune è positiva. La CRI, a giudizio della maggioranza degli intervistati, viene *percepita positivamente* dall'opinione pubblica, che tuttavia è focalizzata su alcuni dei tanti

ambiti del suo concreto operare: l'intervento nelle emergenze insieme alla Protezione Civile, il trasporto sanitario in collaborazione con il SSN e l'azione umanitaria nei conflitti armati, soprattutto legata alla figura delle crocerossine, più la recente immagine dell'assistenza ai migranti, che però ha causato alla CRI problemi di impopolarità. Gli appartenenti all'Associazione traggono forza e sicurezza da questa fiducia che sentono di avere, ma dichiarano di non volerne abusare e di fare di tutto per meritarsela giorno per giorno. Anche per i rappresentanti delle istituzioni pubbliche, e per alcuni fra i sociologi, questa popolarità è senz'altro un bene, mentre i rappresentanti del Terzo Settore evitano di pronunciarsi. Unanime invece è il riconoscimento dello stimolo esercitato dalle emergenze umanitarie sull'opinione pubblica: esse garantiscono visibilità alla CRI ed alle altre organizzazioni, sia pubbliche sia *non profit*, che in queste circostanze intervengono a favore delle vittime. I rappresentanti della CRI assicurano di non andare in cerca di questa facile visibilità, e di essere più interessati al fare che all'apparire, e su questo punto qualche sociologo e qualche rappresentante del Terzo Settore dissente, ma in definitiva l'esistenza stessa della CRI, e di altre OdV, è ritenuta un utile filtro per selezionare coloro che, sull'onda del coinvolgimento emotivo del momento, decidono di impegnarsi come volontari in maniera sincera. Tutto ciò determina una reputazione della CRI che viene generalmente considerata positiva, anche se gli appartenenti alla CRI non sembrano intenzionati a crogiolarvisi, poiché è diffusa la consapevolezza della volubilità dell'opinione pubblica.

Il *prestigio internazionale* di cui attualmente gode la CRI sintetizza lo stato dell'arte della sua collocazione nel Movimento: si tratta della quinta dimensione che la connota, così come connota le sue consorelle, tutte unanimemente ritenute dagli intervistati influenzate, entro certi limiti, dalle caratteristiche dei rispettivi "sistemi-paese". In questa prospettiva la CRI si configura come una realtà che ha recuperato il suo buon nome dopo gravi infrazioni dei principi di neutralità ed indipendenza avvenuti negli anni 2004 e 2005, che l'avevano screditata. Inoltre la CRI si sta avvicinando alla sua consorella spagnola, vista come un *benchmark*, un modello a cui conformarsi, per molte sue caratteristiche distintive ed operative, *in primis* il regime giuridico e il tipo di collaborazione con lo Stato: questa è la strategia che la *leadership* della CRI sta lucidamente perseguendo, con il favore di CICR e FICR e della stessa classe politica italiana. Per quanto attiene più in generale al prestigio del Movimento, gli appartenenti alla CRI rivendicano l'adesione stretta e coerente al principio di neutralità ed il rigetto delle critiche all'operato della Croce Rossa portate avanti da alcuni organi di stampa e da altre organizzazioni: si conferma dunque l'insanabile lontananza da MSF e da Emergency.

La neutralità di una Società Nazionale di Croce Rossa passa dunque, inevitabilmente, per il suo rapporto con lo Stato, e il rapporto della CRI con lo Stato italiano, insieme a molti altri aspetti della sua esistenza, è stato ridisegnato dalla *riforma* avviata con il Decreto Legislativo 178 del 2012 e terminata con il Codice del Terzo Settore del 2017. La convinzione prevalente fra gli intervistati è che si sia trattato di un *cambiamento positivo*, anche se limitato da alcuni problemi corretti soltanto *in itinere*, che hanno richiesto sforzi e tempi supplementari. Questa è un'opinione largamente condivisa da tutti i rappresentanti della CRI e da quasi tutti gli esponenti delle istituzioni pubbliche ed i sociologi. Un sociologo ed un dirigente del Ministero della Difesa, infatti, ritengono che la "nuova" CRI sia più debole senza la tutela garantita dalla sua passata natura pub-

blicistica, ed il secondo in particolare paventa il rischio di un fallimento economico, che priverebbe lo Stato di un *partner* strategico in ambiti quali la salute pubblica, le emergenze e l'assistenza umanitaria nelle missioni all'estero. Questo rischio viene tuttavia accettato volentieri dagli appartenenti alla CRI, che sono disposti ad assumersi l'onere della responsabilità insieme al beneficio inedito dell'autonomia, ed anche gli altri esponenti delle istituzioni, compreso il dirigente della Protezione Civile, vedono nella riforma un cambiamento positivo. Alcuni vedono nel risparmio per le casse pubbliche il beneficio maggiore, mentre altri lodano soprattutto la chiarezza determinatasi nei rapporti istituzionali, ed anche la maggioranza dei sociologi vede in questo un grande vantaggio. Viceversa, la riforma viene osteggiata dai rappresentanti del Terzo Settore, che vi vedono l'ennesima manifestazione di favoritismo dello Stato verso la CRI, divenuta APS senza averne i requisiti. Eppure, con molta prudenza e senza rinunciare a ricordare il passato, anch'essi vedono nella riforma un passaggio almeno potenzialmente utile a porre la CRI su un piano di parità con le loro organizzazioni, e vogliono darle credito, soprattutto dopo che alla riforma della CRI si è sovrapposta quella del Terzo Settore, che è stata l'occasione di una sinergia fra CRI, ANPAS e Misericordie.

Il quadro delineato in merito a ciascuno di questi aspetti costitutivi dell'esistenza della CRI porta dunque gli Intervistati a sviluppare valutazioni sui suoi prossimi anni di attività. In generale, si prevede un *futuro positivo*, nel segno dell'ambivalenza fra minacce ed opportunità: le une infatti possono tradursi nelle altre e viceversa, ma i rappresentanti dell'Associazione si sentono in grado di governare in maniera favorevole questo scenario instabile. Questa opinione è condivisa dai rappresentanti dello Stato e dai sociologi, con le eccezioni già menzionate. I rappresentanti del Terzo Settore sono invece più diffidenti, e più pessimisti in generale sul futuro, ma auspicano che veramente la CRI voglia dar seguito alla nuova politica di dialogo avviata dall'attuale presidente. Ciò infatti permetterebbe di affrontare meglio, insieme, la scarsità delle risorse e il prevedibile aumento dei bisogni sociali, anche se resta un margine di dubbio: il futuro potrebbe anche essere fatto di una concorrenza spietata, "darwiniana", invece che di una collaborazione piena, come ipotizza uno dei sociologi. Questa è la grande sfida che attende la CRI.

Considerazioni finali

Al termine della ricerca esposta nelle pagine precedenti, può essere utile richiamare in estrema sintesi le principali risultanze emerse nel corso dell'indagine. Tali considerazioni conclusive non devono essere considerate definitive, in quanto si basano sullo stato attuale di trasformazione della Croce Rossa Italiana per effetto di una riforma avviata circa cinque anni fa dal Decreto Legislativo 178 del 2012, e che è stata concretamente implementata con lentezze e ritardi, come più volte osservato. Soltanto nel tempo, quindi, si potrà dimostrare in maniera definitiva se la CRI è stata in grado di superare con successo sia le vecchie criticità che hanno reso necessaria la riforma, sia le nuove sfide poste dalla riforma stessa e, più in generale, dalla configurazione della *welfare society* in cui si trova ad operare. Tuttavia a cinque anni dall'avvio di questo cammino, che comunque ha comportato per l'Associazione rivolgimenti radicali sia nella sua forma giuridica sia nella sua struttura interna, ritengo di poter formulare con ragionevole certezza alcune conclusioni provvisorie: la CRI attualmente si configura come un'organizzazione umanitaria vitale, forte, al passo coi tempi, e complessivamente il processo riformatore sta riuscendo negli intenti per i quali era stato concepito, benché continuino a persistere alcune criticità da non eludere né sottovalutare.

Nel corso del presente lavoro (capitolo 4°) è stato infatti riscontrato che, in generale, le Società Nazionali della Croce Rossa riflettono le caratteristiche del sistema di *welfare* dei rispettivi Paesi e vi si conformano: negli USA la Croce Rossa ha una forte impostazione imprenditoriale e bilancia il residuale e debole *welfare state*; in Scandinavia le Società Nazionali hanno rapporti strettissimi con i rispettivi Stati e non si dedicano ai bisogni dei cittadini, ma essenzialmente alla cooperazione internazionale; nell'Europa continentale le Società si sono conformate a sistemi di *welfare* basati sulla sussidiarietà, sull'esempio tedesco; in Grecia la Croce Rossa anni addietro ha subito una discriminazione sulla base del meccanismo tipicamente "mediterraneo" della connivenza con le forze politiche al potere. In sintesi, come dichiarato da uno dei testimoni privilegiati da me intervistato, il rapporto che le Società Nazionali di Croce Rossa hanno con i rispettivi Stati è «la riproduzione del "sistema-paese"» [Intervistato N. 5].

La CRI non fa eccezione, e ciò è stato dimostrato ricostruendone la storia (capitolo 5°). Si è infatti verificato che l'Associazione ha sempre seguito le intricate vicende del *welfare state* italiano, che come si è osservato è difficilmente etichettabile. In ogni caso, ciascuna svolta epocale che ha connotato quest'ultimo, ciascun mutamento nella politica sociale dello Stato, ha avuto anche forti ricadute sulla CRI, che ne è divenuta una componente sempre più rilevante. L'Associazione infatti è stata toccata dall'interventismo in campo sociale secondo il modello della Germania di Bismarck a fine Ottocento, che si è tradotta nella sua assunzione sotto la tutela statale. Ha quindi attraversato la politica sociale del fascismo, imperniata sul particolarismo e sulla moltiplicazione degli enti parastatali, dei quali essa stessa è entrata a far parte. In seguito è stata coinvolta nella creazione di una sanità pubblica a carattere universalistico con la riforma del 1978, che ha determinato la fissazione del suo *status* di ente pubblico in termini ancora più chiari. Infine, negli ultimi 40 anni,

ha subito i contraccolpi delle convulse vicende politiche del Paese, che nel campo della politica sociale hanno determinato essenzialmente una drastica razionalizzazione delle spese, una maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali, fino ad una vera e propria frammentazione del nostro *welfare*, ed infine il progressivo e faticoso riconoscimento del Terzo Settore e delle sue istanze, culminato con la riforma del 2016-2017.

La CRI attuale è figlia sia di questa storia, sia dei suoi esiti più recenti, ossia la riforma del 2012 e la stessa riforma del Terzo Settore. Queste ultime, come osservato, si sono intrecciate negli ultimi due anni ed hanno prodotto una legislazione che, nel complesso, ha comportato per la CRI una netta cesura con il suo passato di ente pubblico, inserendola a pieno titolo nel Terzo Settore del nostro Paese. Tuttavia le peculiarità identitarie che connotano l'Associazione sono state adeguatamente riconosciute e tutelate, quali: il fatto che la CRI abbia una natura eminentemente volontaristica e che la sua *vision* e la sua *mission* si basino sul principio fondamentale dell'umanitarismo, ma anche la sua appartenenza ad un Movimento Internazionale, la sua unicità sul territorio nazionale e la sua ausiliarietà ai pubblici poteri. Come rilevato nelle interviste ai testimoni privilegiati (analizzate nel 7° capitolo), infatti, l'identità della CRI è data dal *mix* di tutte queste caratteristiche, e non dalla loro semplice somma, così come una lega di metalli è qualcosa di diverso dalla loro giustapposizione. L'articolo 1 del decreto Legislativo 178 del 2012, integrato dall'articolo 99 del Codice del Terzo Settore, riconosce questa peculiarità e la definisce a chiare lettere, con un evidente rafforzamento e chiarificazione dell'identità della CRI, ora non più un ibrido giuridicamente pubblico con una base volontaristica.

Il Decreto Legislativo summenzionato ha inoltre regolamentato, in maniera innovativa e definitiva, aspetti particolarmente delicati e problematici dell'organizzazione interna dell'Associazione: la gestione del patrimonio e dei debiti; la situazione del personale dipendente; la collocazione istituzionale dei due Corpi Ausiliari delle Forze Armate; le istanze di democrazia interna e di autonomia dei Comitati (proprie di un'Organizzazione di Volontariato); temperate con il mantenimento di una gerarchia e di un'unitarietà in grado di assicurare rapidità e funzionalità nell'azione umanitaria. Almeno in linea teorica, questo equilibrio sembra essere stato raggiunto, sia grazie alla legislazione, sia grazie alle norme dell'attuale Statuto.

Il percorso teorico-metodologico sviluppato nel presente lavoro è venuto articolandosi in tre sezioni o parti autonome ma interrelate. Nella prima sezione (capitoli 1-3), dedicata all'aspetto più teorico della ricerca, è stata svolta un'analisi del contesto in cui l'azione della CRI si pone, ossia il sistema di *welfare* del nostro Paese, a sua volta inserito in una cornice di *clusters* che raggruppano più Stati. Si sono analizzate dapprima le diverse teorie sociologiche sui modelli di *welfare state*, con particolare riguardo per la dibattuta collocazione dell'Italia; sono state quindi illustrate le più recenti tendenze che connotano la politica sociale europea ed il dibattito in corso fra i sociologi del *welfare*, compendiate nei concetti di "modello sociale europeo" e di "investimento sociale". Successivamente il discorso è stato allargato all'analisi del ruolo del Terzo Settore nell'ambito dei sistemi di *welfare*, sia per quanto concerne la sua teorizzazione da parte dei sociologi, sia per quanto concerne la sua attuale consistenza nella società italiana, mediante l'esposizione dei dati del censimento ISTAT del 2011 e dei casi concreti di alcune grandi organizzazioni attive negli stessi ambiti assi-

stenziali della CRI. La seconda sezione (capitoli 4 e 5) è stata invece dedicata alla stessa Croce Rossa, con un'ampia ricognizione della letteratura scientifica esistente sul Movimento e sulle singole Società Nazionali, di cui sono stati analizzati e riportati i rapporti con le istituzioni pubbliche ed il ruolo svolto nei sistemi di *welfare* dei rispettivi Paesi. Come già osservato, sono state riscontrate dinamiche di profonda adesione ed integrazione, che del resto hanno connotato profondamente la stessa CRI: nel corso della sua storia, l'Associazione è entrata a far parte del *welfare state* italiano a motivo del suo regime pubblicistico solo recentemente cessato. La terza sezione (capitoli 6 e 7), infine, ha presentato le risultanze dello studio dell'attuale condizione della CRI, emerse dalla verifica dei dati ufficiali prodotti dalla stessa CRI e da istituzioni pubbliche quali la Corte dei Conti, nonché dalle interviste ai testimoni privilegiati.

Nelle pagine che seguono mi propongo di riportare le principali criticità e le sfide che la CRI si troverà ad affrontare nei prossimi anni, con particolare riferimento a quanto emerso appunto dall'analisi della suddetta documentazione ufficiale e dalla ricerca empirica, illustrate e commentate nel sesto e nel settimo capitolo.

In primo luogo, dall'indagine sin qui svolta emerge chiaramente come l'attuale *leadership* della CRI, rappresentata dal presidente Francesco Rocca e dai suoi collaboratori, non ha soltanto il merito di aver implementato la riforma – che peraltro ha riscosso il plauso dei vertici internazionali del Movimento – ma ha anche dimostrato una concreta volontà di porre mano alle molteplici criticità che affliggevano l'Associazione fin dal suo insediamento nel 2009, giungendo ad una loro risoluzione definitiva. Nel campo della gestione finanziaria, ad esempio, è la Corte dei Conti a certificare che ancor prima della riforma il gruppo dirigente della CRI si è impegnato a portare ordine e trasparenza nella stesura dei bilanci e dei rendiconti, ha affrontato e risolto il problema delle convenzioni “in perdita” e sta portando avanti con energia le controversie legali per i pagamenti. Se dunque è vero che la riforma, come dichiarato dagli intervistati, è stata resa necessaria in primo luogo proprio dal problema finanziario, bisogna riconoscere che la *leadership* della CRI aveva iniziato a gestire tale problema prima della riforma stessa, che pure ne ha agevolato la soluzione con la creazione dell'Ente Strumentale, vera *bad company* o *bad bank*, ed altresì con l'abilitazione della “nuova” CRI a compiere operazioni di *fundraising* precluse al vecchio ente pubblico.

Lo *status* di APS inizialmente conferito, e per molti versi incongruo, era evidentemente finalizzato a questo scopo, come dichiarato da Intervistato N. 6, ma anche, come osservato da Intervistato N. 8, a permettere l'ingresso nel Terzo Settore di una CRI oberata da un numero abnorme di dipendenti, che peraltro erano una delle cause del forte indebitamento, sia per il loro numero, sia per le cause promosse. Il superamento di questa criticità sembra incontestabilmente uno degli aspetti più riusciti della riforma, ed altresì una delle migliori prove della volontà di risanamento del gruppo dirigente, come certificano le cifre ufficiali: si è passati dai **4.379** dipendenti della “vecchia” CRI, attestati al 31 dicembre 2008, ai **1.630** presenti al 31 dicembre 2016²²¹. D'altro canto, un dato decisamente positivo è la buona “salute” del personale volontario: i **149.031** volontari attestati al 31 dicembre 2017 sono infatti una forza notevolissima, maggiore di quelle di ANPAS e

²²¹ Si tratta dunque di una tendenza significativamente positiva, senza con ciò voler trarre conclusioni sul vissuto professionale dei dipendenti messi in mobilità e poi ricollocati: peraltro il merito della loro ricollocazione, del fatto che non sono stati “lasciati a

Misericordie. Il loro ingresso nel Terzo Settore italiano accresce la rilevanza e l'incisività di quest'ultimo nell'azione umanitaria.

In secondo luogo, dall'analisi sin qui svolta si evince chiaramente che le sei aree tematiche di intervento umanitario definite dalla "Strategia 2020" e riformulate dalla CRI mostrano che l'Associazione non soltanto tiene fede ai suoi ambiti "storici" di azione umanitaria, ma recepisce anche gli stimoli dei più recenti orientamenti della politica sociale, cogliendo suggestioni dal *social investment* ed impegnandosi a promuovere «lo sviluppo dell'individuo, inteso come la possibilità per ciascuno di raggiungere il massimo delle proprie potenzialità [...]». Questo scopo non viene soltanto perseguito con la tradizionale azione di assistenza sociale, che peraltro la CRI ha incrementato e che costituisce l'imprescindibile funzione *buffer* del *social investment*, come osserva Anton Hemerijck («Social investment policy analysis is based on three central interdependent and complementary policy functions: [...] (3) upkeeping strong minimum-income universal safety nets as social protection and economic stabilization "buffers" in ageing societies» [Hemerijck 2014: 18]), ma altresì con un impegno più attivo e formativo, rivolto soprattutto ai giovani e finalizzato anche a combattere la loro disoccupazione. Tuttavia, se nella totalità delle sei aree l'Associazione è riuscita a compiere sforzi quantitativamente notevoli, come certificato dalla Corte dei Conti, in questo specifico ambito l'impegno pare ancora agli inizi: Intervistato N. 5 ha confermato che i Comitati della CRI sono impegnati anche come «*provider* formativi», ma ha altresì ammesso che si tratta di iniziative circoscritte ad «alcuni Comitati, ben organizzati», e che «non siamo probabilmente il faro in questo settore» [Intervistato N. 5]. Non vi è dunque, allo stato attuale, un effettivo impegno della CRI nel *social investment*: ciò si potrà affermare in futuro se verrà riscontrato uno sviluppo massiccio, generalizzato e sistematico dell'azione dell'Associazione nella «dimensione "educativa-lavorativa"» su scala nazionale, come indicato dal sociologo Intervistato N. 17, e tuttavia si può forse affermare che due recentissime iniziative, ossia il protocollo d'intesa sottoscritto con il MIUR e il progetto "CRI per le persone", costituiscono altrettanti indizi di un cauto avvio di questo impegno.

In terzo luogo, l'azione combinata dell'attuale *leadership* della CRI e della riforma sembra inoltre aver giovato, secondo il giudizio della maggioranza dei testimoni, anche al rapporto con le istituzioni pubbliche. L'Associazione ha riconfermato la sua vicinanza ad esse, che i suoi rappresentanti intervistati ritengono normale e doverosa, e non nociva alla sua indipendenza e neutralità, almeno nel caso italiano. Inoltre operativamente la CRI ha dimostrato una volontà di collaborazione molto più spiccata che in passato fin dal tempo del terremoto dell'Aquila, come dichiarato da Intervistato N. 10. Quest'ultimo e gli altri rappresentanti dello Stato assicurano, d'altro canto, che la CRI è ora indipendente nelle sue scelte: attualmente essa viene solo blandamente controllata dai Ministeri della Salute e della Difesa e si coordina con la Protezione Civile. Vi è quindi una generale soddisfazione per la *partnership* con l'Associazione: la riforma non ha inciso negativamente sull'operatività della CRI, anzi l'ha forse agevolata permettendole di adottare procedure più rapide rispetto a quelle di un ente pubblico, ma come ha osservato il rappresentante della Protezione Civile «ci vuole

casa", deve essere effettivamente condiviso fra i dirigenti della CRI, i tecnici del Dipartimento della Funzione Pubblica e le Regioni e

del tempo per misurare effettivamente l'impatto di un cambiamento» [Intervistato N. 10]. A ciò si aggiungono i vantaggi in termini di risparmio per le casse pubbliche e l'inedita chiarezza che connota attualmente i rapporti, sulla base della netta distinzione fra l'identità della CRI e quella delle istituzioni statali.

In quarto luogo, l'opinione pubblica italiana non sembra aver compreso la riforma, né averne percepito la portata: tutti gli intervistati concordano su questa constatazione, rilevando che per l'italiano medio la Croce Rossa resta sempre la Croce Rossa. A giudizio della maggioranza degli intervistati, l'opinione pubblica percepisce positivamente l'Associazione, e ciò è sicuramente un punto di forza da sfruttare, ma di cui non abusare, perché d'altro canto questa percezione è stereotipata e parziale. L'immagine della CRI pare legata all'intervento nelle emergenze insieme alla Protezione Civile, all'attività di trasporto sanitario in collaborazione con il SSN ed all'azione umanitaria nei conflitti armati, soprattutto ad opera delle Infermiere Volontarie. Vi è inoltre la più recente immagine dell'assistenza ai migranti, che però non ha giovato alla popolarità dell'Associazione, a detta di Intervistato N. 5. Quest'ultimo e gli altri esponenti della CRI peraltro riconoscono che l'opinione pubblica è volubile, e quindi rivendicano di non cercare la facile visibilità, anche nelle emergenze che pure la determinano: il loro intento dichiarato è infatti quello di operare per meritare giorno per giorno la fiducia dell'opinione pubblica, ed altresì per renderla più costante, meno dipendente dalle contingenze e più fondata sulle attività quotidiane. Si intende cioè porre "sotto i riflettori" anche l'azione di assistenza sociale meno legata all'immagine stereotipata della CRI, oppure l'azione di ricostruzione che viene portata avanti nei territori terremotati anche dopo la cessazione dell'emergenza vera e propria, perché la fine di quest'ultima non è la fine dei problemi delle popolazioni. È evidente che soltanto un sondaggio sulla popolazione italiana, basato su un campione statisticamente rappresentativo, potrà confermare con dati obiettivi le valutazioni espresse in questa sede dagli intervistati, o altresì smentirle.

In quinto luogo, viene confermato da riscontri obiettivi l'attuale prestigio di cui la CRI gode nell'ambito del Movimento Internazionale di cui fa parte. Se infatti tale appartenenza connota la CRI al pari di tutte le sue consorelle, come già osservato, allora un altro merito della presidenza Rocca è stato quello di risollevarne il prestigio dell'Associazione ai loro occhi, nonché agli occhi del CICR e della FICR, dopo anni in cui era stato gravemente compromesso. Un riscontro obiettivo di tale recupero può essere ravvisato nella recente elezione di Rocca alla presidenza della FICR, nonché dall'apprezzamento del presidente del CICR, Peter Maurer, per il processo riformatore intrapreso. Dalle interviste è altresì emerso che la *leadership* della CRI sta lucidamente perseguendo una strategia di avvicinamento alla sua consorella spagnola, vista come un modello per molte sue caratteristiche distintive ed operative, *in primis* il regime giuridico ed il tipo di collaborazione con lo Stato. Con ogni evidenza, questa vicinanza delle due Società Nazionali è favorita dalle innegabili analogie esistenti fra i rispettivi *welfare states*, che secondo alcuni sociologi appartengono ad uno stesso *cluster* mediterraneo, per quanto il tema sia tuttora dibattuto, come osservato. In ogni caso, i vertici internazionali del Movimento vedono questo processo con favore, e così la stessa classe politica italiana, sia pure

gli altri enti che sono stati in grado di assorbirli, come dichiarato da Intervistati NN. 6 e 7.

con alcune eccezioni: non si deve infatti dimenticare il recente tentativo di riportare la CRI ad un regime pubblicistico, vigorosamente stigmatizzato dai vertici dell'Associazione.

Il quadro complessivamente positivo sin qui illustrato è tuttavia contraddistinto anche da alcune gravi e perduranti criticità.

La prima e più urgente risulta essere senz'altro la situazione finanziaria, prova tangibile della passata *ma-la gestio* dell'Associazione. Vi sono tuttavia segnali incoraggianti: i dati più recenti forniti dalla stessa CRI, e risalenti al 31 dicembre 2016, indicano un avanzo di **14.775** euro, che si prevede di incrementare a 47.430,10 euro al termine del presente anno 2017. Sarebbe quindi finalmente in corso una tendenza al miglioramento dopo anni di regolare chiusura di bilanci in *deficit*, culminati con il macroscopico disavanzo del 2014. A ciò è tuttavia necessario aggiungere la mole di cause pendenti con il personale dipendente, unico risvolto negativo della loro ricollocazione, che complessivamente ha avuto successo, come osservato.

Inoltre l'Ente Strumentale alla CRI, prossimo alla chiusura, è riuscito ad alienare solo parzialmente gli immobili della "vecchia" CRI per via della sfavorevole congiuntura del mercato immobiliare: sono stati quindi realizzati scarsi introiti per ripianare i vecchi debiti. Questi ultimi del resto non sembrano essere stati ancora quantificati con precisione. Questa criticità può essere affrontata soltanto tramite una duplice strategia: per un verso, la CRI deve seguire con scrupolo il piano di ammortamento dei debiti che è stato predisposto, e di cui ha fatto menzione Intervistato N. 6; per un altro verso, deve proseguire nella buona gestione delle sue "nuove" finanze incrementando le entrate e gestendo con grande oculatezza le uscite.

In proposito i rappresentanti della CRI intervistati hanno espresso grande ottimismo, affermando che è in corso una tendenza positiva nelle donazioni, che si sta dimostrando grande intraprendenza nel *fundraising* (la partecipazione a bandi, concorsi, convenzioni, le vere e proprie raccolte fondi) e che le spese vengono gestite con alta responsabilità: questo *mix* di intraprendenza e responsabilità, apparentemente certificato dai più recenti bilanci, è senz'altro la migliore ricetta per un'amministrazione finanziaria che non soltanto eviti di ripetere gli errori del passato, ma che ne elimini anche le conseguenze tuttora sussistenti. Il prestigio di cui la CRI gode è senz'altro uno strumento potente da utilizzare nel *fundraising*, come dimostrano i **19,7 milioni** di euro raccolti nel 2016 per l'emergenza sisma, ed il recente avvio della pratica della pubblicazione dei bilanci sul sito internet non potrà che aumentarlo, essendo garanzia di trasparenza ed *accountability*.

La seconda criticità è costituita dalla posizione istituzionale dei Corpi Ausiliari delle Forze Armate. La radice del problema in ultima analisi è l'esistenza stessa di questi Corpi, in quanto essi sono un *unicum* nel panorama delle Società Nazionali di Croce Rossa. Con ciò non si intendono naturalmente sminuire i meriti, passati e presenti, del personale dei due Corpi, che storicamente hanno pagato anche un forte tributo di sangue (persino in tempi recenti), ma è un fatto che i vertici internazionali del Movimento non li apprezzano in maniera particolare. Persino il rappresentante del Ministero della Difesa, vicino alle loro posizioni, ha ammesso la loro difficile conciliabilità con i principi fondamentali di neutralità: «Se noi consideriamo che il Corpo Militare utilizza l'uniforme dell'Esercito, allora immagina quanto possa essere facile vestire verso ter-

zi i panni della neutralità con la divisa della Forza Armata addosso» [Intervistato N. 6]. In questa situazione vale senz'altro quanto osservato da Intervistato N. 8: «se [i Corpi Ausiliari] vogliono l'autonomia rispetto al resto dell'organizzazione, è un problema interno a un'organizzazione privata, non può essere la legge a dirlo» [Intervistato N. 8]. Forse una soluzione potrebbe essere costituita dalla clausola dell'articolo 8 del Decreto Legislativo 178 del 2012, «che prevedeva una Fondazione all'interno della quale poteva partecipare il Ministero della Difesa, o altri soggetti pubblici, e i Corpi Ausiliari, proprio per garantire le funzioni ausiliarie alle Forze Armate. E questo ancora non si è pienamente realizzato» [Intervistato N. 6], come suggerito nuovamente dal rappresentante del Ministero della Difesa. In ogni caso la Fondazione dovrebbe rispettare il principio di unicità della CRI sul territorio nazionale, come avverte Intervistato N. 8. Un aspetto collaterale di questa criticità è inoltre costituito dai regolamenti del personale dei due Corpi Ausiliari, che non sono stati ancora armonizzati a quelli del restante personale volontario, come rilevato da Intervistato N. 5: a suo giudizio si tratta di «un grossissimo problema» [Intervistato N. 5], che certamente non semplifica la situazione nel suo complesso.

La terza criticità è costituita dai rapporti con le altre organizzazioni del Terzo Settore attive nei medesimi ambiti umanitari. Nonostante l'attuale tendenza positiva, si è riscontrata una problematica duplice. In primo luogo il passato condiziona ancora le relazioni fra la CRI e realtà quali ANPAS, Misericordie e Croce Bianca Milano ONLUS, come hanno confermato i rispettivi rappresentanti, dichiarando fra l'altro di percepire che l'Associazione ha un atteggiamento collaborativo, ma non ancora paritario. Il quadro si complica a livello locale, anche a causa della permanenza di dirigenti e volontari appartenenti alle passate generazioni, che hanno vissuto e ricordano i precedenti contrasti. Da questo punto di vista può avere un effetto positivo il ricambio generazionale, che peraltro Intervistato N. 17 ha indicato come un problema generalizzato nell'ambito del Terzo Settore, ma in ogni caso è evidente che a livello locale, come osservato da un altro sociologo, «fa molto la differenza la qualità delle relazioni personali e interpersonali» [Intervistato N. 19]. Un miglioramento può essere conseguito adottando fino in fondo una linea d'azione collaborativa, come è stato fatto a Verona dalla Croce Verde, anche se si è osservato che quest'ultima è in condizioni uniche di forza rispetto alla CRI. Ciò nonostante, *mutatis mutandis* anche in altri contesti si possono avviare strategie collaborative basate ad esempio sulla «predisposizione di progetti congiunti», e perfino sulla formazione di «equipaggi misti» [Intervistato N. 15]. Ciò tuttavia può essere ostacolato da quanto rilevato da molti intervistati di diverse categorie: la CRI è, almeno potenzialmente, un *competitor*, che potrebbe diventare «estremamente ingombrante» [Intervistato N. 17] se continuerà a perdurare l'attuale scarsità di risorse, come preconizza uno dei sociologi. D'altro canto non ha torto neppure l'esponente del Parlamento nel ricordare che «Il *competitor* c'era anche prima e si muoveva con regole che gli davano un vantaggio» [Intervistato N. 8], e quindi, considerato ciò, il fatto stesso che la CRI ora persegua una strategia di collaborazione con ANPAS e Misericordie costituisce un segnale positivo.

In definitiva, nessuna di queste criticità è stata propriamente creata dalla riforma, che anzi costituisce uno strumento per la loro soluzione. Ciò vale in particolare per la situazione finanziaria, ed in parte anche per la collocazione istituzionale dei Corpi Ausiliari, benché questa sia una problematica estremamente complessa, che chiama in causa l'identità stessa della CRI ed il suo rapporto con i vertici internazionali del Movimento. Anche per quanto riguarda la terza problematica la riforma ha un'utilità limitata, perché ha certamente creato le condizioni per reimpostare i rapporti fra la CRI e le altre organizzazioni di Terzo Settore su un piano di parità, ma spetta ai dirigenti della stessa CRI dar corso a tali nuovi rapporti con fatti concreti.

In proposito occorre osservare che l'ingresso ufficiale della CRI nel Terzo Settore ha costituito anche un'occasione di verifica empirica del concetto di "civismo post-moderno", elaborato da Pierpaolo Donati ed esposto nel capitolo 3. La verifica è consistita nel tentativo di esposizione del concetto e nella richiesta di una valutazione sulla sua corrispondenza al caso concreto della CRI, in particolare dopo il suo mutamento di *status*. Questo approfondimento è stato esperito con gli intervistati appartenenti alla CRI e con la categoria dei sociologi²²²: i primi sono stati scelti in quanto principale parte in causa e i secondi per la loro competenza in materia.

Fra gli esponenti della CRI, gli Intervistati NN. 1 e 3 hanno concordato con il concetto e lo hanno trovato rispondente alla CRI, riconoscendo una perdita di rilievo dell'istituzione dello Stato nazionale e della tipologia di cittadinanza ad esso inscindibilmente legata. Particolarmente significativa è stata la risposta di Intervistato N. 1: «Guardi, io penso che sia un concetto certamente presente e valido. Penso che sia anche un concetto rispetto al quale noi possiamo rispondere meglio di altri, perché siamo sicuramente una struttura nazionale, ma abbiamo dentro di noi un'anima internazionale [...]» [Intervistato N. 1]. Dal canto suo, Intervistato N. 5 si è dimostrato ancora una volta scettico, ravvisando una sfasatura fra il concetto teorico elaborato da Donati e la sua effettiva rispondenza alla nostra realtà sociale, non perché la ritenga ancora pervasa da un'entità statale forte, dai suoi valori e dalla sua tipologia di cittadinanza, ma perché nuovamente coglie motivazioni molto semplici, e non necessariamente commendevoli, nell'impegno delle persone nel Terzo Settore:

Vorrei dire di sì, sarebbe molto bello. È molto difficile. [...] Temo però che, come dire, le basi logiche e filosofiche su cui si fonda invece l'idea di "civismo post-moderno" prevedano una radicalizzazione culturale, non tanto il riconoscimento dello Stato, ma almeno il riconoscimento del concetto di "comunità" o "bene comune", che secondo me non è nelle corde quotidiane, cioè negli strumenti quotidiani della maggior parte delle persone che fanno volontariato. Cioè, credo che le persone facciano volontariato probabilmente su leve molto più semplici di quella che vogliamo interpretare, che, volendola poi, diciamo, rendere più aulica, trova una perfetta declinazione nel "civismo post-moderno" [Intervistato N. 5].

Ciò nonostante anch'egli, come i suoi colleghi, ritiene che la CRI sia pur sempre portatrice di questa forma di civismo, «perché le grandi organizzazioni di fatto tentano di fare questo» [Intervistato N. 5], ma

²²² Si è esposta loro letteralmente la definizione: «una cittadinanza che non fa più riferimento allo Stato nazionale moderno, ma ad un sistema societario che si rifà da un lato a processi e valori globalizzanti e dall'altro a realtà multi-culturali e multi-etniche radicate sul territorio» [Donati 2002b: 30-31].

d'altronde, così come Intervistato N. 1, non ritiene che ciò sia stato agevolato dal mutamento di *status* giuridico.

Anche tre dei sociologi ritengono che la CRI sia portatrice del civismo post-moderno: in particolare Intervistato N. 19 osserva che «la formula migliore per realizzare questo civismo è proprio il potenziare, il valorizzare i legami associativi, che consentono alle persone di esperire relazioni intersoggettive», e che la CRI è «certamente» un'istituzione in grado di dare un contributo significativo in tal senso. Altrettanto convinto è Intervistato N. 18, mentre Intervistato N. 16, più prudentemente, concorda sul fatto che la CRI sia una realtà portatrice di civismo post-moderno «nello spirito dei suoi volontari, sì. Nel modo in cui opera, non lo so dire. Ma questo vale anche per tante altre organizzazioni, soprattutto quelle che operano nel *welfare* in chiave dei servizi» [Intervistato N. 16].

Queste criticità e molte altre sfide, come osservato, attendono la CRI nel suo prossimo futuro, a cui tuttavia i testimoni intervistati guardano in maggioranza positivamente per la sua ambivalenza: le minacce possono tradursi in opportunità e viceversa, e i dirigenti dell'Associazione confidano di poter governare favorevolmente questo scenario instabile. Su ciò concordano molti rappresentanti dello Stato e sociologi, mentre gli esponenti del Terzo Settore sono in maggioranza più diffidenti e più pessimisti sul futuro, anche per quanto li concerne. Molto dipenderà certamente dalla disponibilità di risorse, e se perdurerà la loro scarsità si innesceranno i processi previsti da uno dei sociologi: non soltanto fra la CRI e le altre organizzazioni cesserà l'attuale fase di collaborazione e si svilupperà una fortissima competizione, ma all'interno della stessa CRI «ci sarà anche una sorta di selezione darwiniana: cioè, molte delle realtà territoriali dovranno essere in grado di reperire risorse per conto loro» [Intervistato N. 17].

Al momento non è dato sapere quale degli scenari summenzionati abbia maggiori probabilità di verificarsi, ma certamente la CRI – indipendentemente dalla quantità dei mezzi a disposizione - continuerà a svolgere il suo ruolo nella *welfare society*, secondo la “profezia” di uno dei suoi dirigenti: «Sarà sempre vicina alla gente, occupandosi dei più vulnerabili, nei settori che in quel momento sarà necessario vedere, approfondire, intervenire» [Intervistato N. 2]. Dopo tutto basterà continuare a seguire il primo dei sette principi fondamentali: l'umanità.

Appendice

Nota metodologica

1. Obiettivi della ricerca

La presente ricerca ha la finalità di costituire un *case study* sociologico avente come oggetto la Croce Rossa Italiana ed il suo ruolo nella *welfare society*.

La mia riflessione è partita da una duplice considerazione:

- a) in primo luogo la Croce Rossa Italiana ha intrapreso, negli ultimi anni, un significativo processo di rinnovamento su impulso delle istituzioni pubbliche, e ciò sta avendo importanti conseguenze sul sistema di *welfare*;
- b) in secondo luogo, nell'ambito della comunità scientifica italiana risultano essere rare le ricerche sociologiche specificamente dedicate all'Associazione.

L'intento del presente lavoro è stato pertanto quello di cercare di colmare questa lacuna. Tali premesse hanno portato a riconoscere la necessità di realizzare una ricerca che fosse non soltanto descrittiva e conoscitiva, ma anche propositiva. Ossia in grado di identificare i punti di forza e di debolezza, nonché le opportunità e le minacce, di cui l'Associazione dovrà tener conto per fronteggiare il futuro, continuando ad adempiere ai compiti umanitari ed assistenziali che ne definiscono l'identità fin dalla nascita.

In tale prospettiva, la parte empirica della ricerca ha avuto l'obiettivo di fornire una conoscenza della Croce Rossa Italiana, in relazione a due dimensioni di indagine.

In primo luogo si è attinto a dati quantitativi e, in senso lato, "oggettivi", quali: la legislazione che regola l'Associazione, il suo Statuto ed atto costitutivo (comprensivi della definizione dell'organizzazione interna con diritti, doveri e obblighi gerarchici), la condizione attuale dei bilanci, la consistenza numerica del personale, le linee strategiche indicate dai vertici del Movimento Internazionale di cui fa parte.

In secondo luogo, è stato ritenuto necessario svolgere una ricerca di carattere qualitativo che permettesse di comprendere la realtà della Croce Rossa da più prospettive "soggettive". Ovvero attraverso il punto di vista di persone (sia interne che esterne) che si trovano in una posizione di particolare rilievo per osservarne il passato ed il presente, gli aspetti costitutivi e gli aspetti contingenti, gli elementi di continuità ed i mutamenti. In sintesi il suo apporto al sistema di *welfare* italiano.

2. Strumenti di indagine

La parte empirica della ricerca è dunque consistita essenzialmente in un *case study* della CRI, basato su due strumenti:

- L'analisi di documenti ufficiali prodotti e pubblicati dalla stessa CRI e da Istituzioni pubbliche (Governo, Ente strumentale CRI, Corte dei Conti);
- I dati qualitativi ottenuti mediante una serie di interviste semi-strutturate rivolte a testimoni privilegiati, sia interni sia esterni alla stessa CRI, ed effettuate fra il gennaio e l'ottobre del 2017.

La scelta di questo specifico metodo di ricerca empirica è conseguenza diretta della già menzionata constatazione della limitatezza di precedenti studi sociologici sulla CRI. E' stato quindi necessario comprendere dalle fondamenta questa realtà sociale, muovendosi in quello che Piergiorgio Corbetta definisce, usando le parole di Hans Reichenbach, un «contesto della scoperta», per il quale lo strumento metodologicamente più adatto è «un'interrogazione non standardizzata» [Corbetta 2015: 68].

Per la precisione, si è scelto lo strumento dell'intervista semi-strutturata, che è risultata essere la tipologia di intervista più adatta a garantire il giusto *mix* di accuratezza e flessibilità [Guala 1993: 48-49; Furlotti 1998: 189], in quanto, come osserva ancora Corbetta, «La traccia di intervista stabilisce un perimetro all'interno del quale l'intervistatore decide non solo l'ordine e la formulazione delle domande, ma anche se e quali tematiche approfondire» [Corbetta 2015: 77].

Più specificamente, è stata predisposta una traccia di intervista dettagliata, basata sul fabbisogno informativo della ricerca, suddivisa nei seguenti ambiti tematici:

1. Identità della CRI
2. Rapporto della CRI con lo Stato
3. Rapporto della CRI con il Terzo Settore
4. Rapporto della CRI con l'opinione pubblica italiana
5. Dimensione internazionale della CRI
6. La riforma della CRI
7. Il futuro della CRI

Ognuno di tali ambiti si è articolato in un numero variabile di domande, per un totale di 71, come si può osservare nella traccia riportata in allegato. Quest'ultima è stata predisposta appositamente per la categoria principale, ma non unica, di testimoni privilegiati. Per le altre categorie, la traccia è stata rimodulata, talora evitando alcune domande, talora evitando interi ambiti tematici, talora invece – più raramente – inserendone alcuni *ex novo*. Queste differenti opzioni sono naturalmente derivate dalle singole tipologie di testimoni privilegiati.

Tutte le interviste si sono svolte in modalità *face to face* e con il supporto di un registratore, per via dei noti vantaggi che tali modalità e strumenti assicurano [Furlotti 1998: 182, 192]. Solo in due casi vi sono state parziali eccezioni, in entrambi i casi per problemi di tempo da parte degli intervistati. Nel primo caso la parte iniziale dell'intervista è stata realizzata via Skype, ed è stata completata alcuni mesi dopo in modalità *face to face*; nel secondo caso, la parte iniziale dell'intervista è stata realizzata in modalità *face to face*, ed è stata completata alcune settimane dopo telefonicamente.

3. Testimoni privilegiati

Come precisa Corbetta, i testimoni privilegiati (o «osservatori privilegiati», secondo la sua dizione) generalmente sono persone che vengono intervistate, nell'ambito di una ricerca su un fenomeno sociale, «non in quanto parte del fenomeno studiato, ma in quanto conoscitori ed esperti di questo fenomeno, del quale hanno una visione diretta e profonda per essere collocati in una posizione privilegiata di osservazione» [Corbetta 2015: 81], anche se «Altre volte l'osservatore privilegiato fa parte della popolazione oggetto di studio, ma ricopre in essa una posizione particolare: si pensi a un leader d'opinione o un leader di comunità [...]» [ivi: 82].

Questa ricerca è, in sintesi, lo studio di caso di un'organizzazione di Terzo Settore unica per le sue caratteristiche. La CRI infatti è capillarmente diffusa sul territorio, ha un rapporto di stretta vicinanza alle istituzioni pubbliche, ma è al tempo stesso vincolata alla neutralità e all'imparzialità, ed è inoltre collegata ad una rete di Società consorelle e a organismi rappresentativi internazionali. Si è quindi ritenuto opportuno intervistare testimoni privilegiati sia interni che esterni alla CRI in modo che la “scoperta” sociologica di questa organizzazione umanitaria avvenisse attraverso più prospettive complementari.

Per la precisione sono state stabilite quattro categorie, ciascuna comprendente cinque (5) testimoni privilegiati, per un totale di venti (20) persone. Si tratta delle seguenti categorie, di cui una interna e le altre esterne alla CRI:

- A. Dirigenti della CRI
- B. Rappresentanti delle istituzioni pubbliche
- C. Rappresentanti del Terzo Settore
- D. Sociologi accademici esperti di *welfare*

Non si è invece ritenuto opportuno espandere la ricerca dal lato della domanda, ossia dell'utenza dei servizi di carattere umanitario offerti dalla CRI, utenza che peraltro è potenzialmente universale.

Ognuna di queste categorie di testimoni privilegiati presenta alcune specificità, ed inoltre, all'interno di ciascuna, ogni singolo testimone privilegiato è stato scelto in base al ruolo ricoperto all'interno dell'ente di appartenenza, o della sua specializzazione nell'ambito della comunità sociologica italiana.

Nei successivi sotto-paragrafi tali criteri vengono esposti in dettaglio. Si rinnova in questa sede la gratitudine già espressa a ciascuno di essi al momento dell'intervista, per la disponibilità mostrata a collaborare alla presente ricerca. Come si è potuto verificare nel capitolo 7, e come si vedrà in seguito, sono state prese tutte le necessarie misure per garantire ad essi l'anonimato, come espressamente comunicato.

3.1. Testimoni privilegiati interni alla CRI: dirigenti della CRI

Questa rappresenta la categoria principale di testimoni privilegiati, per la quale è stata elaborata la traccia primaria dell'intervista riportata in allegato.

La scelta dei testimoni interni alla CRI è stata compiuta avendo come criteri di base il ruolo ricoperto, che doveva necessariamente essere dirigenziale, e la dimensione territoriale, che doveva bilanciare la realtà nazionale con quelle territoriali. Per questo motivo sono stati selezionati due dirigenti del Comitato Nazionale e tre di altrettanti Comitati Regionali.

Per quanto concerne la scelta dei rappresentanti del Comitato Nazionale, è stato possibile ottenere la disponibilità di un dirigente esperto in "rapporti istituzionali e internazionali", e di uno esperto in "comunicazione e *fundraising*", conseguendo così un apprezzabile bilanciamento fra aspetti distinti, ma connessi, della vita del centro direzionale dell'Associazione.

Per quanto concerne invece la scelta dei testimoni privilegiati espressione delle realtà territoriali della CRI, si è ritenuto opportuno scegliere un dirigente per ciascuno dei tre Comitati Regionali più rappresentativi, rispettivamente, del Nord (Lombardia), del Centro (Toscana) e del Sud (Campania) del Paese. La rappresentatività è stata stabilita in base alla rispondenza al *mix* di due caratteristiche di base: il numero di soci attuale e la solidità del retaggio storico della CRI nella Regione, ossia la data di fondazione del primo Comitato della CRI in essa.

3.2. Testimoni privilegiati esterni alla CRI: rappresentanti delle istituzioni pubbliche

I testimoni privilegiati appartenenti a questa categoria sono stati selezionati in base al criterio dell'appartenenza ad un Ministero, o ad un organismo istituzionale, che ha avuto ed ha tuttora rapporti particolarmente stretti e rilevanti con la CRI. Sono stati dunque selezionati in primo luogo dirigenti dei Ministeri della Difesa e della Salute, perché storicamente hanno avuto relazioni molto strette con essa, e tuttora vigilano sulla sua gestione, anche se in misura maggiore sull'Ente strumentale piuttosto che sull'Associazione.

In secondo luogo sono stati scelti dirigenti del Ministero degli Esteri, per approfondire la conoscenza del rapporto fra lo Stato italiano, la CRI e i vertici della Croce Rossa a livello internazionale (CICR e FICR) e della Protezione Civile, per comprendere lo stato dei rapporti fra la CRI e questo ente, dipendente diretta-

mente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cui l'Associazione collabora a norma di legge fin da quando è stato istituito.

Infine, si è cercato di intervistare un dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per approfondire la conoscenza dell'attività socio-assistenziale della CRI, ma è stato riscontrato che ad oggi esso non coopera con la CRI. Al contrario, è stato individuato un parlamentare che, in collaborazione con tale Ministero, ha svolto un ruolo di rilievo nella Commissione Affari Sociali durante l'*iter* di elaborazione della riforma del Terzo Settore (sia per quanto concerne la legge delega 106 del 2016, sia per quanto concerne i decreti attuativi), anche rispetto agli articoli riguardanti più direttamente la CRI, sulle cui precedenti vicende politiche ed amministrative era profondamente edotto.

Sono stati tentati anche contatti con personalità che erano ai vertici del Ministero della Salute al tempo della riforma della CRI basata sul Decreto Legislativo 178 del 2012, ma non è stato possibile ottenere la loro collaborazione. Analogo esito hanno avuto contatti con il Ministero dell'Interno.

3.3. Testimoni privilegiati esterni alla CRI: rappresentanti del Terzo Settore

I criteri di scelta di questa terza categoria di testimoni privilegiati sono stati i seguenti: in primo luogo l'esistenza di rapporti di collaborazione, o viceversa di confronto dialettico (o di vero e proprio dissidio, nel presente o nel passato), fra la CRI e determinate organizzazioni operanti in settori analoghi, ossia l'assistenza socio-sanitaria e l'*advocacy*. In secondo luogo, la dimensione territoriale delle suddette organizzazioni, che si è cercato di diversificare il più possibile, includendo sia il livello locale che quello nazionale ed internazionale.

A livello locale sono stati scelti dirigenti della Croce Bianca Milano ONLUS e della Croce Verde di Verona, ossia realtà prestigiose e rilevanti nei loro contesti territoriali, come osservato nel capitolo 3. A livello nazionale sono stati invece scelti dirigenti di ANPAS e delle Misericordie, le due organizzazioni di secondo livello le cui vicende si sono intrecciate con quelle della CRI fin dalle sue origini, e che tuttora hanno con essa rapporti molto stretti. Infine, è stato scelto un rappresentante di Medici Senza Frontiere, un'organizzazione di rilievo internazionale, nata da una scissione interna alla Croce Rossa, che tuttora si confronta con essa sulla base di una profonda diversità identitaria, ma operando in analoghi ambiti umanitari. Sono stati tentati anche contatti con Emergency, ma non è stato possibile ottenere la collaborazione di tale ONG.

3.4. Testimoni privilegiati esterni alla CRI: sociologi accademici esperti di *welfare*

I rappresentanti di quest'ultima categoria sono stati scelti in base a due criteri di base: a) la competenza nel campo del *welfare* e b) l'appartenenza a comunità epistemologiche di differente impostazione culturale. In merito al primo criterio, va precisato che si è cercato di ottenere la collaborazione di sociologi che non fossero soltanto studiosi autorevoli di *politica sociale* e del *Terzo Settore*, ma che avessero anche compiuto ricerche sulla CRI, o che comunque l'avessero studiata anche solo marginalmente, nell'ambito di ricerche da essi compiute: tre intervistati su cinque rispondono a questa caratteristica. D'altro canto, tutti e cinque appartengono a correnti di pensiero diverse, portatrici di differenti concezioni e prospettive scientifiche, culturali e politiche relativamente al ruolo delle istituzioni pubbliche e del Terzo Settore nell'ambito del *welfare*. Peraltro, sono stati anche tentati tre contatti che hanno avuto esito negativo.

La Tabella 1 sotto riportata mostra l'elenco dei testimoni privilegiati in base alle seguenti variabili: a) ruolo ricoperto; b) Ente di riferimento; c) data dell'intervista.

Tab. 1. I testimoni privilegiati intervistati

| Intervistato N. | Ruolo dell'intervistato | Ente | Data di svolgimento dell'intervista |
|-----------------|--|---|-------------------------------------|
| 1 | Dirigente di un Comitato Regionale del Nord Italia | Croce Rossa Italiana | 25 gennaio 2017 |
| 2 | Dirigente di un Comitato Regionale del Centro Italia | Croce Rossa Italiana | 6 febbraio 2017 |
| 3 | Dirigente di un Comitato Regionale del Sud Italia | Croce Rossa Italiana | 6 marzo 2017 |
| 4 | Dirigente del Comitato Nazionale | Croce Rossa Italiana | 25 luglio 2017 |
| 5 | Dirigente del Comitato Nazionale | Croce Rossa Italiana | 6 settembre 2017 |
| 6 | Rappresentante dell'Ufficio Legislativo | Ministero della Difesa | 15 maggio 2017 |
| 7 | Rappresentante della Direzione Generale della Vigilanza sugli Enti e della Sicurezza delle Cure | Ministero della Salute | 29 maggio 2017 |
| 8 | Componente della Commissione Affari sociali e partecipante alla stesura della legge di riforma del Terzo Settore | Camera dei Deputati | 12 giugno 2017 |
| 9 | Rappresentante dell'Ufficio VI – Interventi d'Emergenza e Questioni Umanitarie, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo | Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale | 25 luglio 2017 |
| 10 | Rappresentante dell'Ufficio I – Volontariato, Formazione e Comunicazione, | Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri | 6 settembre 2017 |
| 11 | Dirigente nazionale | ANPAS | 31 maggio 2017 |
| 12 | Dirigente | Croce Bianca Milano ONLUS | 11 luglio 2017 |
| 13 | Dirigente nazionale | Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia | 1 agosto 2017 e 12 ottobre 2017 |
| 14 | Dirigente responsabile di progetti umanitari congiunti con CRI | Medici Senza Frontiere | 4 settembre 2017 |
| 15 | Dirigente | Croce Verde Verona | 25 settembre 2017 |
| 16 | Sociologo del <i>welfare</i> | Università Roma Tre | 22 marzo 2017 |
| 17 | Sociologo del <i>welfare</i> | Università di Macerata | 22 aprile 2017 e 22 settembre 2017 |
| 18 | Sociologo del <i>welfare</i> | Università di Verona | 20 giugno 2017 |
| 19 | Sociologo del <i>welfare</i> | Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano | 22 giugno 2017 |
| 20 | Sociologo del <i>welfare</i> | Università di Bologna | 23 ottobre 2017 |

Allegato: Traccia di intervista semi-strutturata per i dirigenti della CRI

A. Opinioni sulla CRI

1. Quali sono a suo avviso le caratteristiche distintive della CRI?
2. A suo giudizio, che tipologia di organizzazione è la CRI (pubblico, privato *for profit*, privato sociale o *non profit* o di Terzo Settore)?
3. Le organizzazioni di Terzo Settore sono a loro volta di varie tipologie: lei è a conoscenza delle differenze fra le due tipologie APS e OdV? E a suo avviso la CRI si configura più come APS o come OdV?
4. Con i termini *vision* e *mission* si definiscono, rispettivamente, gli obiettivi generali ed i compiti specifici delle organizzazioni di Terzo Settore. Lei come definirebbe la *vision* e la *mission* della CRI?
5. Secondo lei la *vision* e la *mission* della CRI rispecchiano fedelmente i 7 principi fondamentali della Croce Rossa Internazionale?
6. Secondo lei il modo in cui la CRI declina i 7 principi fondamentali della Croce Rossa Internazionale rispecchia gli ideali del suo fondatore Jean Henry Dunant?
7. In base alla sua esperienza, i membri della CRI mettono in pratica questi principi o un numero non trascurabile di essi vi aderisce solo formalmente?
8. In base al ruolo o alla funzione, i membri della CRI si dividono in volontari e dipendenti. Le due tipologie differiscono dal punto di vista del grado di motivazione ed impegno? E dal punto di vista del grado di professionalità e competenza?
9. Adottando un pensiero metaforico, se lei dovesse descrivere la CRI nella quale opera usando l'immagine di un animale, quale animale sceglierebbe? Può illustrare le motivazioni di questa sua scelta?
10. In base alla sua esperienza, come è cambiata questa immagine nel tempo? Può illustrare le motivazioni di questa sua scelta?

B. Rapporto della CRI con lo Stato

1. Mi può descrivere il rapporto fra la CRI e le istituzioni pubbliche italiane?
2. Che cosa pensa di questo rapporto?
3. Mi può descrivere brevemente il modo in cui questo rapporto si è evoluto nel tempo?
4. Che cosa pensa del modo in cui questo rapporto si è evoluto nel tempo? Definirebbe la CRI del passato un ente parastatale?
5. **[valutare se è il caso:** Spostando l'ambito di osservazione al contesto internazionale, mi potrebbe descrivere il rapporto fra le altre Società Nazionali di Croce Rossa ed i rispettivi Stati?
6. Che cosa ne pensa?
7. Mi potrebbe descrivere brevemente il rapporto intercorso fra le altre Società Nazionali di Croce Rossa ed i rispettivi Stati nel passato?
8. Che cosa ne pensa?]

C. Rapporto della CRI con le altre organizzazioni di Terzo Settore dedite all'advocacy e all'assistenza socio-sanitaria

1. Qual è lo stato dei rapporti fra la CRI e le altre organizzazioni di Terzo Settore che si occupano di *advocacy* e di assistenza socio-sanitaria (esempi: Croci "policrome" a livello locale, ANPAS e Misericordie a livello nazionale, Emergency e Medici Senza Frontiere a livello nazionale ed internazionale)?
2. Lei personalmente, nel suo ruolo di responsabile del *fundraising*, con quali di questi organismi entra in contatto? Con quali in maggior misura?
3. Per quali motivi?
4. Come giudica tali rapporti? Conflittuali o collaborativi? Paritari o asimmetrici? E in questo caso qual è il *partner* più forte?
5. Mi potrebbe descrivere brevemente i rapporti intercorsi in passato fra questi organismi e la CRI?
6. Che cosa ne pensa?
7. In merito alle Croci "policrome", è a conoscenza di particolari episodi del passato (nel caso menzionare che il regime fascista le sciolse nel 1930, con il RDL 84, permettendo alla CRI di incamerarne i beni, e che si ricostituirono solo nel 1945)?
8. Che cosa ne pensa?

9. Ritieni che vi siano strascichi di questo passato nel rapporto che esse hanno con voi?
10. In merito a Medici Senza Frontiere, è a conoscenza di particolari episodi del passato (nel caso menzionare che questa organizzazione è nata nel 1971 da una scissione interna alla CR francese dovuta a un grave dissidio sulla politica da essa tenuta durante la guerra del Biafra)?
11. Che cosa ne pensa?
12. Ritieni che vi siano strascichi di questo passato nel rapporto che Medici Senza Frontiere ha con voi?

D. *Rapporto della CRI con l'opinione pubblica italiana*

1. Qual è a suo giudizio la percezione della CRI da parte dell'opinione pubblica italiana oggi?
2. Che cosa ne pensa?
3. Ritieni che le emergenze come i recenti terremoti influiscano su tale percezione? Come?
4. Che cosa ne pensa?
5. Qual è a suo giudizio la reputazione che la CRI ha oggi?
6. Se lei dovesse definire la CRI in base a tale reputazione ed usando coppie di opposti, come la definirebbe? Utile o inutile? Affidabile o inaffidabile? Efficiente o inefficiente? Rapida o lenta? Forte o debole?

E. *Reputazione internazionale della CRI*

1. Mi può descrivere il rapporto fra la CRI ed il Comitato Internazionale della Croce Rossa o CICR?
2. Che cosa pensa di questo rapporto?
3. Ritieni che vi sia un rapporto speciale fra il CICR ed alcune Società Nazionali di Croce Rossa? Di che tipo?
4. Mi potrebbe descrivere l'operato del CICR in ambito internazionale?
5. Che cosa ne pensa?
6. Ciclicamente sulla stampa quotidiana e periodica vengono mosse critiche alla CR per una presunta eccessiva vicinanza con i regimi non democratici, in specie nei paesi in via di sviluppo: qual è la sua opinione in proposito?
7. Pensa che tali critiche abbiano effetti sul contesto in cui lei opera?

F. *1. Impatto del Decreto Legislativo 178/2012 sulla CRI*

1. Il Decreto Legislativo 178 del 28 settembre 2012 ha riformato in maniera significativa la CRI: lei personalmente che cosa ne pensa? Qual è la sua valutazione in proposito?
2. In generale, quali sono a suo giudizio i principali aspetti positivi per la CRI contenuti nel Decreto?
3. In generale, quali sono a suo giudizio i principali aspetti negativi per la CRI contenuti nel Decreto?
4. In merito ai rapporti fra la CRI e lo Stato, ritiene che il Decreto abbia avuto conseguenze positive o negative? Perché?
5. Come sta cambiando l'operare concreto della CRI in base a questo Decreto?
6. In merito ai rapporti fra la CRI e le altre organizzazioni di Terzo Settore dediti all'*advocacy* e all'assistenza socio-sanitaria, ritiene che il Decreto abbia avuto conseguenze positive o negative? Perché?
7. Come ritiene che i membri della CRI giudichino il Decreto? Vi sono differenze fra volontari e dipendenti? O fra personale civile e personale militarizzato (Corpo Militare e Infermiere Volontarie)?
8. Recentemente la stampa ha riportato polemiche e proteste di personale dipendente riassunto con altro contratto o ricollocato a causa del Decreto: ne è stato informato?
9. Che cosa ne pensa?
10. Secondo lei i cittadini sono a conoscenza del cambiamento di *status* giuridico della CRI, da ente pubblico a organizzazione *non profit*, causato dal Decreto?
11. [solo se a suo giudizio i cittadini ne sono a conoscenza: Qual è a suo giudizio la valutazione dell'opinione pubblica italiana sul Decreto e sul mutamento della CRI?]
12. A proposito di riforme, nei giorni scorsi sono stati approvati i decreti attuativi della Legge delega 106 del 2016 che ha riformato tutto il Terzo Settore e quindi, inevitabilmente, impatta anche sulla CRI, che è diventata Organizzazione di Volontariato ai sensi dell'art. 99 di uno dei decreti, il Codice del Terzo Settore. Lei personalmente come valuta questo ulteriore mutamento?
13. In base alla sua conoscenza e ai suoi ambiti di attività, quali conseguenze comporterà per la CRI questo ulteriore mutamento?

F. 2. CRI e società civile

1. Nel quadro della riflessione sulla globalizzazione e sulla crisi della modernità e dello Stato nazionale, alcuni sociologi hanno coniato il termine “civismo post-moderno” per indicare una forma di cittadinanza che non fa più riferimento allo Stato nazionale, ma ad un sistema societario che valorizza i corpi intermedi, al tempo stesso radicati sul territorio e portatori di valori universali: lei che cosa ne pensa?
2. Ritiene che la CRI sia portatrice di questa forma di civismo?
3. Ritiene che il menzionato Decreto Legge 178/2012 vada nella direzione di promuovere la CRI quale portatrice di questa forma di civismo?
4. Ritornando alle sue personali valutazioni, Lei, se potesse, quali ulteriori cambiamenti apporterebbe alla regolamentazione giuridica della CRI?
5. Ancora in merito alle sue personali valutazioni, e per concludere questo ambito tematico, Lei, se potesse, quali ulteriori cambiamenti apporterebbe all’assetto interno della CRI?

G. Opinioni sul futuro della CRI

1. Come vede lei la CRI da qui a 10 anni?
2. Quali sono a suo avviso i punti di forza dell’Associazione nella prospettiva del suo futuro?
3. In particolare, qual è la sua maggiore risorsa?
4. Quali sono a suo avviso i punti di debolezza dell’Associazione nella prospettiva del suo futuro?
5. In particolare, qual è la sua maggiore mancanza?
6. Quali sono, in base alla sua conoscenza, i rapporti intergenerazionali all’interno dell’Associazione?
7. Ce cosa ne pensa?
8. Qual è in particolare il rapporto dei giovani con l’Associazione?
9. Che cosa ne pensa?
10. Sempre pensando ai prossimi anni, a suo giudizio vi sono maggiori opportunità o minacce per l’operare della CRI? Quali precisamente (fra le minacce: difficoltà nel reclutamento delle risorse umane; difficoltà nel reperimento delle risorse economiche; velleità dello Stato di ristabilire il suo controllo; comportamenti non corretti di dirigenti e conseguente discredito)?

Bibliografia

- Appleton L. (2003), *The Contribution of NPOs to Family Policy Formulation in EU Member and Applicant States*, «Voluntas», Vol. 14, n. 1.
- Archambault E., Priller E., Zimmer A. (2014), *European civil societies compared: typically german-typically french?*, «Voluntas», Vol. 25.
- Ardigò A. (1982), “Dallo Stato assistenziale al *Welfare State*”, in Rossi G., Donati P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano.
- Ardigò A. (2000), *La Croce Verde e il volontariato in Italia. Quali ulteriori spazi di solidarietà e innovazione?*, atti del Convegno «I novant'anni di Croce Verde», tenutosi a Verona il 13 maggio 2000.
- Ardissone A. (2013), “L'evoluzione delle articolazioni interne della Croce Rossa Italiana”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Ascoli U. (1984), “Il sistema italiano di Welfare”, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- Ascoli U. (1986), “Volontariato organizzato e sistema pubblico di *welfare*: potenzialità e limiti di una cooperazione”, in Bonacini M. (a cura di), *I nuovi movimenti*, Il lavoro editoriale, Ancona.
- Ascoli U. (1987), “Le iniziative di solidarietà e di volontariato nei moderni sistemi di Welfare”, in Ascoli U. (a cura di), *Azione volontaria e Welfare State*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. (1996), *I welfare mix in Europa*, «L'assistenza sociale», 1, gennaio-marzo.
- Ascoli U., Pavolini E. (1999), *Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto*, «Stato e mercato», fasc. 3, dicembre.
- Ascoli U., Pavolini E. (2012), *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, «Stato e Mercato», n. 96, fasc. 3, dicembre.
- Baccarini B. (a cura di) (2013), “Statuti, regolamenti e circolari: alcuni stralci”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 II. Documenti*, FrancoAngeli, Milano.
- Bachke M.E., Alfnes F., Wik M. (2014), *Eliciting donor preferences*, «Voluntas», Vol. 25.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe Ill, Free Press, Chicago.
- Barber P. (2012), *Regulation of US Charitable Solicitations Since 1954*, «Voluntas», Vol. 23.
- Barbetta G.P., Canino P., Cima S. e Verrecchia F. (2016), “Fu vera gloria? Analisi dello sviluppo del settore non profit tra il 2001 e il 2011 con dati panel”, in Barbetta G.P., Ecchia G. e Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Barbetta G.P., Ecchia G. e Zamaro N. (2016), “Introduzione”, in Barbetta G.P., Ecchia G. e Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Barbetta G.P., Lorenzini F. e Mancini A. (2016), “Il settore non profit italiano dieci anni di sviluppo nei dati censuari”, in Barbetta G.P., Ecchia G. e Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Bartholini I. (2000), “I diritti umani, la cittadinanza e il co-settore. Come un'invocazione è divenuta prassi dell'agire”, in Cipolla C. (a cura di), *Il co-settore in Italia. L'associazionismo pro-sociale tra logica di confine e logica correlazionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Bartoloni S. (2002), “La Croce rossa italiana nella Grande guerra e l'inchiesta parlamentare sulla sua attività”, in Crocetta C., Mazzonis F. (a cura di), *L'inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (1920-1923)*, Camera dei deputati, Roma.
- Bassi A. (2012), “Etiche religiose e lo spirito dei modelli di Welfare State in Europa”, in Bassi A., Pfau-Effinger B. (a cura di), *Lo Spirito del Welfare*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 10, n. 3.
- Bassi A. (2016a), “*Welfare Society*”, in Terenzi P., Boccacin L. e Prandini R. (a cura di), *Lessico della Sociologia Relazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Bassi A. (2016b), “La politica sociale: scenari e prospettive”, in Corbisiero F., Ruspini E. (a cura di), *Sociologia del futuro. Studiare la società nel 21mo secolo*, CEDAM, Padova.
- Bassi A., Fabbri A. (2017), *Tra pubblico e privato: la metamorfosi della CRI*, «Non profit paper. Diritto, management, servizi di pubblica utilità», XXIII, 2 (aprile-giugno).
- Bassi A., Stanzani S. (2012), “Dieci anni di relazioni tra terzo settore e politiche sociali (2000-2010). Analisi e prospettive”, in Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano.
- Beblavý M. (2008), *New welfare state models based on the new member states' experience?*, http://pdc.ceu.hu/archive/00007078/01/SGL_New-welfare-state-models_2008.pdf.
- Best G. (1983), *Humanity in warfare. The modern history of the international law of armed conflicts*, Methuen&Co., London.
- Bloodgood E.A., Tremblay-Boire J. (2011), *International NGOs and national regulation in an age of terrorism*, «Voluntas», Vol. 22.
- Blossfeld H.-P., Buchholz S., Hofäcker D., Bertolini S. (2012), *Selective Flexibilization and Deregulation of the Labor Market. The Answer of Continental and Southern Europe*, «Stato e Mercato», n. 96, fasc. 3, dicembre.

- Bonuzzi L. (1984), *La tradizione assistenziale veronese e la Croce Verde (1909-1984)*, s.e., s.l.
- Briggs A. (1961), *The Welfare State in Historical Perspective*, «Archives Européennes de Sociologie», II, 2.
- Busilacchi G. (2006), *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, «Stato e Mercato», n. 76, fasc. 1, aprile.
- Campagnano A. e Lori G. (2016), “Croce Rossa, volontariato e società di assistenza”, in Bertini F., Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa in Toscana dalla nascita al 1914. I. Studi*, FrancoAngeli, Milano.
- Campanini A., Facchini C. (2012), “«Una grande intuizione incompiuta». Lo sguardo degli operatori sociali sulla 328”, in Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano.
- Castles F. (1994), *On Religion and Public Policy*, «European Journal of Political Research», vol. 25, n. 1.
- Castles F. (1995), *Welfare State Development in Southern Europe*, «West European Politics», vol. 18, n. 2.
- Catellani E. (1915), *Fattori ed effetti sociologici della guerra, Articoli originali*, «Rivista Italiana di Sociologia», fasc. IV, anno XIX.
- Ceci G., Ottaviani R. (2013), “Azione sociale della CRI in Italia”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Cepel Z.U. (2012), *An Analysis of State-Civil Society Relations in Finland: A Case of Joensuu*, «Voluntas», Vol. 23.
- Cham E. (2014), *The rise and fall of Australia's first independent regulator for the not-for-profit sector: a missed opportunity for philanthropy*, «Voluntary Sector Review», Vol. 5, n. 3.
- Christensen S., Molin J. (1995), “Origin and transformation of organizations: institutional analysis of the Danish Red Cross”, in Scott W.R., Christensen S. (eds.), *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Cipolla C. (2013), “Introduzione generale”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Cipolla C., Corsini P. (a cura di) (2017), *La genesi della Croce Rossa sul modello del cattolicesimo sociale bresciano*, FrancoAngeli, Milano.
- Cipolla C., Foschi W. (2000), “Introduzione”, in Cipolla C. (a cura di), *Il co-settore in Italia. L'associazionismo pro-sociale tra logica di confine e logica co-relazionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Colombo S., Regini M. (2009), *Quanti “modelli sociali” coesistono in Italia?*, «Stato e Mercato», n. 86, fasc. 2, agosto.
- Colozzi I. (1982), “L'evoluzione del sistema italiano di Welfare State”, in Rossi G., Donati P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano.
- Colozzi I. (2012), “Religione, valori e welfare state: il caso italiano”, in Bassi A., Pfau-Effinger B. (a cura di), *Lo spirito del welfare*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 15, n. 3.
- Colozzi I., Bassi A. (2002), “I modelli istituzionali di terzo settore: una comparazione internazionale”, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Colozzi I., Bassi A. (2003), *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci Faber, Roma.
- Conti F. (2004), *I volontari del soccorso. Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze*, Marsilio, Venezia.
- Corbetta P. (2015), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, vol. III, *Le tecniche qualitative*, il Mulino, Bologna.
- Corte dei Conti (2012), *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) per l'esercizio 2011*, Relatore: Presidente **Ciro Valentino**, Determinazione n. **118/2012**. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2012/delibera_118_2012.pdf.
- Corte dei Conti (2014), *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) per l'esercizio 2012*, Relatore: Presidente **Ciro Valentino**, Determinazione n. **1/2014**. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2014/delibera_1_2014.pdf.
- Corte dei Conti (2014), *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) per l'esercizio 2013*, Relatore: Presidente **Ciro Valentino**, Determinazione n. **80/2014**. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2014/delibera_80_2014.pdf.
- Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti (2016), *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (CRI) – 2014*, Relatore: Consigliere **Marcovalerio Pozzato**, Determinazione del **2 febbraio 2016**, n. **4**, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2016/delibera_4_2016.pdf.
- Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti (2016), *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (CRI) – 2015*, Relatore: Consigliere **Marcovalerio Pozzato**, Determinazione del **6 dicembre 2016**, n. **124**, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2016/delibera_124_2016.pdf.
- Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti (2017), *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENTE STRUMENTALE ALLA CROCE ROSSA ITALIANA (ESACRI) – 2017*, Relato-

- re: Consigliere Marcovalerio Pozzato, Determinazione del 9 novembre 2017, n. 99, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controllo_enti/2017/delibera_99_2017.pdf.
- Croce Rossa Italiana Comitato Centrale (1920), *L'opera della Croce Rossa Italiana nella guerra 1915-1918*, "Universelle" Imprimerie poliglote, Roma.
- Croce Rossa Italiana Comitato Centrale (1922), *Tre anni di lavoro della Croce Rossa Italiana. Agosto 1919 – Luglio 1922*. Giovanni Ciruolo, Cooperativa Tipografica "Luigi Luzzatti", Roma.
- Da Roit B., Sabatinelli S. (2005), *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, «Stato e Mercato», fasc. 2, agosto.
- De Francesco G.M. (1957), "Persona giuridica (diritto privato e pubblico)", in Azara A., Eula E. (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, UTET, Torino.
- Donati D. (1982), "Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione", in Rossi G., Donati P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano.
- Donati P. (2000), *Cittadinanza societaria*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Donati P. (2002a), "Introduzione", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Donati P. (2002b), "Che cos'è il terzo settore: cultura, normatività, organizzazione, ruolo societario", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Donati P. (2002c), "Conclusioni. Il problema della regolazione promozionale del terzo settore", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- ESACRI – Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana (2016), Bilancio di previsione – Esercizio 2017, http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_agenzie_enti_stato/_ente_strumentale_alla_croce_rossa_italiana/130_bila/010_bil_pre_con/2017/0002_Documenti_1487671645742/1487671647453_bilancio_di_previsione__2017_ente_strumentale.pdf
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna.
- Esping-Andersen G. (2002), "Towards the good society, once again?", in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen G. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, «Stato e Mercato», n. 74, fasc. 2, agosto.
- Esping-Andersen G. (2014), *Gender Egalitarianism and the Resurgent Family*, «Stato e Mercato», n. 100, fasc. 1, aprile.
- Fabbri A. (2013), "La legislazione dello Stato: il 'tradimento' dello spirito originario della CRI", in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Fabbri A. (2016), "Achille Ardigò al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", in Cipolla C. (a cura di), *Achille Ardigò nelle sue attività istituzionali*, FrancoAngeli, Bologna.
- Fazzi L., Marocchi G. (2017), *Primo rapporto sulle Misericordie in Italia. La sfida della comunità*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Ferragina E. (2011), *Il fantasma di Banfield: una verifica empirica della teoria del familismo amorale*, «Stato e Mercato», n. 92, fasc. 2, agosto.
- Ferrera M. (1984), *Il welfare state in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2007), *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, «Stato e Mercato», n. 81, fasc. 3, dicembre.
- Ferrera M. (2013), *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, «Stato e Mercato», n. 97, fasc. 1, aprile.
- FICR-CRI, Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa – Croce Rossa Italiana (2010), *Strategia 2020. Salvare vite cambiare mentalità*, Ginevra-Roma.
- Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di) (1983), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- Fourastié J. (1979), *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- Frezza A. (1956), *Storia della Croce Rossa Italiana*, Istituto Pubblicazioni Culturali, Roma.
- Frigoli M. (2007) (a cura di), *Un secolo di Croce Bianca Milano (1907-2007). Volontariato cattolico attivo nel soccorso e nell'assistenza*, Leva S.p.A. Arti Grafiche, Sesto San Giovanni (MI).
- Fukuyama F. (1995), *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, Free Press, New York.
- Furlotti R. (1998), "L'intervista come relazione significativa", in Cipolla C. (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Gajewski S., Bell H., Lein L. and Angel R.J. (2011), *Complexity and instability: the response of Nongovernmental Organizations to the recovery of hurricane Katrina survivors in a host community*, «Nonprofit and voluntary sector quarterly», Vol. 40(2).
- Gibelman M., Gelman S.R. (2001), *Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble*, «Voluntas», Vol. 12, n. 1.
- Guala C. (1993), *Posso farle una domanda? L'intervista nella ricerca sociale*, NIS, Roma.

- Gualmini E., Rizza R. (2011), *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, «Stato e Mercato», n. 92, fasc. 2, agosto.
- Helmig B., Jegers M. and Lapsley I. (2004), *Challenges in managing nonprofit organizations: a research overview*, «Voluntas», Vol. 15, n. 2.
- Hemerijck A. (2002), *Come cambia il modello sociale europeo*, «Stato e Mercato», n. 65, fasc. 2, agosto.
- Hemerijck A. (2012), *When changing welfare states and the Eurocrisis meet*, «Sociologica», n. 1.
- Hemerijck A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. (2014), *Social investment «stocks», «flows» and «buffers»*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1.
- Henriksen L.S., Smith S.R., Zimmer A (2012), *At the eve of convergence? Transformations of social service provision in Denmark, Germany, and the United States*, «Voluntas», Vol. 23.
- Herman R.D., Rendina D. (2001), *Donor reactions to commercial activities of nonprofit organizations: an American case study*, «Voluntas», Vol. 12, n. 2.
- Hustinx L. (2007), *Brave New Volunteers? The Value of Paid and Unpaid Work for Flemish Red Cross Volunteers*, «Voluntas», Vol. 18.
- Hustinx L., Lammertyn F. (2004), *The cultural bases of volunteering: understanding and predicting attitudinal differences between Flemish Red Cross volunteers*, «Nonprofit and voluntary sector quarterly», Vol. 33, n. 4.
- Kingma B. (1995), *Do profits “crowd out” donations, or vice versa?*, «Nonprofit Management & Leadership», vol. 6.
- Klausen J. (2001), *War and welfare. Europe and the United States, 1945 to the present*, Palgrave, New York.
- Kohl J. (1983), “L’evoluzione della spesa pubblica nell’Europa occidentale e nell’America del Nord”, in Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- Leibfried S. (1992), “Towards a European Welfare State”, in Ferge Z., Kolberg J.E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Boulder.
- Leibold S. (2012), “Il welfare tedesco: un compromesso confessionale?”, in Bassi A., Pfau-Effinger B. (a cura di), *Lo spirito del welfare*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 15, n. 3.
- Maccarini A.M. (2002), “Le associazioni sociali”, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Manow P. (2004), *‘The Good, the Bad, and the Ugly’. Esping-Andersen’s regime typology and the religious roots of the western welfare state*, https://www.researchgate.net/publication/225667436_The_Good_the_Bad_and_the_Ugly%27 (ultimo accesso: 21.08.2017) [ed. orig.: (2002), ‘The Good, the Bad, and the Ugly’. Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaats, «Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», vol. 54, n. 2, giugno].
- Mariani M. (2006), *La Croce Rossa Italiana. L’epopea di una grande istituzione*, Mondadori, Milano.
- Martin D. (1978), *A general theory of secularization*, Blackwell, Oxford.
- Mishra R. (1977), *Society and Social Policy*, MacMillan, London.
- Monteduro G. (2015), “L’evoluzione del welfare italiano”, in Cipolla C. e Moruzzi M. (a cura di), *Achille Ardigò nei suoi scritti inediti*, FrancoAngeli, Bologna.
- Moreno Fernández L. (1997), *The Spanish development of Southern welfare*, «Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Working Paper 97-04».
- Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- Moro G. (2016), *In 12 articoli le regole per smascherare la falsa solidarietà*, «Dossier», anno 7, n. 1, giugno.
- Moro G., Bertin G. (2012), “I sistemi regionali di welfare in Italia”, in Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano.
- Naldini M. (2002), *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, «Stato e Mercato», fasc. 1, aprile.
- Naldini M. (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass Publishers, London-Portland (OR).
- Novello M.G. (2013), “L’opera della Croce Rossa Italiana nel sisma calabro-siculo del 28 dicembre 1908”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Novello M.G., Calzolari E. (2013), “Il Corpo Militare della Croce Rossa Italiana da Roma capitale al 1914”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Nowicki M.E. (2000), *Kazakhstan’s nonprofit sector at a crossroad on the Great Silk Road*, «Voluntas», Vol. 11, n. 3.
- Ossandón M.E. (2014), *Guerra y caridad. Correspondencia entre la Santa Sede y el Comité Internacional de la Cruz Roja durante la Primera Guerra Mundial*, in «Anuario de historia de la Iglesia», vol. 23.
- Paci M. (1984), “Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma”, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare State all’italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- Paci M. (2008), *Welfare, solidarietà sociale e coesione della Società Nazionale*, «Stato e Mercato», n. 82, fasc. 1, aprile.
- Palier B. (2013), *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, «Stato e Mercato», n. 97, fasc. 1, aprile.
- Pascucci I. (2013), “Dalle Dame alle Infermiere”, in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Pavolini E. (2002), *Politiche pubbliche e Terzo Settore in Italia. Il caso dei servizi socio-sanitari negli anni ‘90*, Clua Edizioni, Ancona.
- Polman L. (2008), *L’industria della solidarietà. Aiuti umanitari nelle zone di guerra*, Bruno Mondadori, Milano.

- Powell W.W., Di Maggio P.J. (a cura di) (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Prandini R., Martignani L. (2007), "Presentazione", in Prandini R., Martignani L. (a cura di), *Cultura riflessiva e politiche sociali*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 10, n. 3.
- Prandini R., Orlandini M., Guerra A. (2016), *Social Investment in Times of Crisis: A Quiet Revolution or a Shaken Welfare Capitalism? Overview report on social investment, welfare performance on the level of the nation state – including typology and welfare challenges*, <http://innosi.eu/wp-content/uploads/2016/03/D3-1-Unibo-100316.pdf>
- Procacci G. (2000), *Soldati e prigionieri italiani nella grande guerra. Con una raccolta di lettere inedite*, Bollati Borin-ghieri, Torino.
- Procacci G. (2013), *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Carocci, Roma.
- Putnam R.D. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Regini M. (2009), Ascesa e declino del modello sociale europeo, in Sciolla L. (a cura di), *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Regini M. (2012), *Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata*, «Stato e Mercato», n. 94, fasc. 1, aprile.
- Ricceri M. (2012), "Il modello sociale europeo. Valutazioni e contributi delle Chiese e confessioni religiose d'Europa", in Bassi A., Pfau-Effinger B. (a cura di), *Lo spirito del welfare*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 15, n. 3.
- Rimlinger G. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, Wiley & Sons, New York.
- Rossi G. (2002), "Il caso italiano", in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.
- Rossi G., Donati P. (a cura di) (1982), *Welfare State: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano.
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1994), *The emerging sector. The nonprofit sector in comparative perspective: an overview*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore.
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1998), *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, «Voluntas», Vol. 9, n. 3.
- Saraceno C. (2009), *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, «Stato e Mercato», n. 85, fasc. 1, aprile.
- Silei G. (2012), "La Gerusalemme celeste in terra. Radici ed evoluzione del "welfare socialdemocratico"", in Bassi A., Pfau-Effinger B. (a cura di), *Lo spirito del welfare*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 15, n. 3.
- Sjöstrand S.-E. (2000), *The Organization of Nonprofit Activities*, «Voluntas», Vol. 11, n. 3.
- Skocpol T. (2003), *Diminishing Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Solomon G.D. (2012), *Segmentation and Communications to Solve the Blood Shortage: An Exploration of the Problem with Recommendations*, «Voluntas», Vol. 23.
- Staderini C. (1995), *La Croce Rossa Italiana fra dimensione associativa e riconoscimento istituzionale*, Nocchioli, Firenze.
- Stephenson M. Jr (2006), *Toward a descriptive Model of Humanitarian Assistance Coordination*, «Voluntas», Vol. 17, n. 1.
- Stoddard A. (2003), "Humanitarian NGOs: challenges and trends", in Joanna M., Adele H. (eds.), *Humanitarian action and the "Global War on Terror": A review of trends and issues*, HPG Report, London.
- Streeck W. (2000), *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, «Stato e Mercato», n. 58, fasc. 1, aprile.
- Tavormina C. (2013), "Le donne alle origini della Croce Rossa Italiana", in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Thaut L.C. (2009), *The role of faith in Christian faith-based humanitarian agencies: constructing the taxonomy*, «Voluntas», Vol. 20.
- Titmuss R.M. (1974), *The social policy*, Allen&Unwin, London.
- Titmuss R.M. (1986), *Saggi sul «Welfare State»*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Valkov N. (2009), *Associational Culture in Pre-Communist Bulgaria: Considerations for Civil Society and Social Capital*, «Voluntas», Vol. 20.
- Van Kersbergen K. (1995), *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, London.
- Van Schie S., Güntert S.T., Wehner T. (2014), *How Dare to Demand This from Volunteers! The Impact of Illegitimate Tasks*, «Voluntas», Vol. 25.
- Vanni D., Ceci G. e Grillo V. (2013), "Le prime esperienze sui campi di battaglia", in Cipolla C., Vanni P. (a cura di), *Storia della Croce Rossa Italiana dalla nascita al 1914 I. Saggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Wilensky H. (1983), "Il ruolo dei partiti politici nello sviluppo recente del «welfare state»", in Flora P., Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- Wilensky H., Lebeaux C.N. (1958), *Industrial society and social welfare: the impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*, Russell Sage foundation, New York.
- Winterton R., Warburton J. (2014), *Healthy ageing in Australia's rural places: the contribution of older volunteers*, «Voluntary Sector Review», Vol. 5, n. 2.

Wymer W., Gross H.P., Helmig B. (2016), *Nonprofit brand strenght: what is it? How is it measured?*, «Voluntas», Vol. 27.

Sitografia

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025> (ultimo accesso: 06/08/2017).

<http://www.camera.it/parlam/leggi/003831.htm> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<http://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17958> (ultimo accesso: 28/11/2017).

<http://www.crocebianca.org/mondo-croce-bianca/chi-siamo> (ultimo accesso: 29/08/2017).

<http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/chi-siamo> (ultimo accesso: 27/08/2017).

<http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/lo-statuto> (ultimo accesso: 27/08/2017).

<http://www.croceverdeverona.org/chi-siamo/struttura> (ultimo accesso: 27/08/2017).

<http://www.croceverdeverona.org/diventa-volontario/diventa-volontario> (ultimo accesso: 27/08/2017).

http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparenze/_agenzie_enti_stato/_croce_rossa_italiana/010_dis_gen/020_att_gen/2013/Documenti_1383559450343/1383559451212_anno_1980_dpr_613.pdf (ultimo accesso: 03/08/2017).

http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparenze/_agenzie_enti_stato/_croce_rossa_italiana/020_orga/010_org_ind_pol/2013/Documenti_1381491271741/1381491272286_dlgs_178_2012.pdf (ultimo accesso: 05/08/2016).

http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparenze/_agenzie_enti_stato/_croce_rossa_italiana/020_orga/010_org_ind_pol/2013/Documenti_1381491271741/1381491272286_dlgs_178_2012.pdf (ultimo accesso: 04/08/2017).

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=Q1sAfJy0iTsDMWpp0KdHIA__ntc-as5-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1978-12-28&atto.codiceRedazionale=078U0833&elenco30giorni=false (ultimo accesso: 16/09/2017).

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/11/24/047U1256/sg> (ultimo accesso: 26/10/2017).

<http://www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/national-societies/> (ultimo accesso: 05/12/2017).

<http://www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/national-societies/> (ultimo accesso: 09/09/2017).

<http://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/> (ultimo accesso: 09/09/2017).

http://www.legatumori.it/trasparenza/5%20-%20Legge_70-1975_L_epne.PDF (ultimo accesso: 16/09/2017).

<http://www.medicisenzafrontiere.it/chi-siamo/storia/fondazione> (ultimo accesso: 04/08/2016).

<http://www.misericordie.it/le-misericordie-incontrano-il-ministro-della-salute-beatrice-lorenzin;>
<http://www.anpas.org/anpas-informa/com-stamp/2303-volontariato-e-salute-dei-cittadini-anpas-croce-rossa-e-misericordie-insieme-creiamo-compattanza-dove-c-e-disgregazione-2.html> ;

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/30787> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<http://www.misericordie.it/terzo-settore;> [http://www.vita.it/it/article/2017/08/02/codice-terzo-settore-accolte-le-nostre-istanze/144211/;](http://www.vita.it/it/article/2017/08/02/codice-terzo-settore-accolte-le-nostre-istanze/144211/) <https://www.cri.it/04-08-2017-codice-terzo-settore-croce-rossa-riforma> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<http://www.nonprofitonline.it/docs/normative/3989.pdf> (ultimo accesso: 06/08/2017).

http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG1602 (ultimo accesso: 03/08/2017).

http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1300&area=programmazioneSanitariaLea&menu=1ea (ultimo accesso: 23/09/2017).

<http://www.samaritan-international.eu/about-us-en/historical-development-of-the-samaritan-organisations-in-europe/> (ultimo accesso: 20/11/2017).

<http://www.treccani.it/vocabolario/parastatale/> (ultimo accesso: 16/09/2017).

<https://www.anpas.org/attivita/progettazione.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

<https://www.anpas.org/chi-siamo/le-pubbliche-assistenze.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

<https://www.anpas.org/sostienici/tesseramento.html> (ultimo accesso: 07/08/2017).

<https://www.areu.lombardia.it/web/home/areu-e-volontariato> (ultimo accesso: 29/08/2017).

<https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/chi-siamo-vision-mission-croce-rossa> (ultimo accesso: 04/12/2017).

<https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

<https://www.cri.it/comitato-trasparente-nazionale-documenti> (ultimo accesso: 10/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1986> (ultimo accesso: 01/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21076> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2293> (ultimo accesso: 01/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/294> (ultimo accesso: 01/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4129> (ultimo accesso: 03/12/2017).

https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwjv-dGQx97XAhVCZlAKHZCaCawQFghCMAQ&url=http%3A%2F%2Fueopalavoro.lavoro.gov.it%2FDocuments%2FLegge_4_novembre_2010_n_183.pdf&usg=AOvVaw1DnMAz875WPRlExW2t7xkO (ultimo accesso: 27/11/2017).

https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwjmhLG2m9_XAhWRalAKHQYPB18QFgg-MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.provincia.so.it%2Fdownload.asp%3Ffile%3D%2Fpolitiche%2520sociali%2Fregistri%2520associazionismo%2Fvolontariato%2Flegge_266-91.pdf&usg=AOvVaw1flqwcZ4fJGAjgdqvoKHom (ultimo accesso: 27/11/2017).

<https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions> (ultimo accesso: 09/09/2017).

<https://www.icrc.org/en/who-we-are/the-governance> (ultimo accesso: 09/09/2017).

<http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2017/DM-contributo-acquisto-ambulanze-beni-strumentali-16112017.pdf> (ultimo accesso: 24/02/2018).

<https://www.anpas.org/ppaa-elenco.html> (ultimo accesso: 27/08/2017).

<https://www.icrc.org/en/mandate-and-mission> (ultimo accesso: 09/09/2017).

<https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement> (ultimo accesso: 09/09/2017).

<http://www.misericordiamilano.org/storia> (ultimo accesso: 29/08/2017).

http://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2004/09_Settembre/21/scelli.shtml (ultimo accesso: 24/09/2016).

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/09/croce-rossa-privatizzazione-rimandata-resta-incognita-servizi-cittadini/1309338/> (ultimo accesso: 28/11/2017).

<http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/01/13/news/slitta-di-un-anno-la-privatizzazione-della-cri-mille-dipendenti-rischiano-il-licenziamento-1.195048> (ultimo accesso: 28/11/2017).

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> (ultimo accesso: 30/08/2016).

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> (ultimo accesso: 30/08/2016).

<https://www.cri.it/07-02-2017-amatrice-accordo-centro-polifunzionale-post-il-terremoto>, <https://www.cri.it/11-09-2017-Diario-di-bordo-del-Volontario--La-nascita-della-piccola-Erica-al-centro-accoglienza-di-Messina> (ultimo accesso: 04/12/2017).

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<https://www.cri.it/21-04-2017-inclusione-sociale-valastro-centro-fenoglio-settimo-torinese> (ultimo accesso: 03/12/2017).

<https://www.cri.it/12-05-2017-emendamento-difesa-decreto-terzo-settore-croce-rossa> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<https://www.cri.it/27-06-2017-incontro-cri-cicr> (ultimo accesso: 20/11/2017).

<http://www.entecri.it/chi-siamo> (ultimo accesso: 04/08/2017).

<https://www.cri.it/05-09-2017-migranti-rocca-cri-grazie-a-moas-per-il-lavoro-fatto-nel-mediterraneo-anche-insieme-alla-croce-rossa> (ultimo accesso: 04/12/2017).

<https://www.cri.it/06-11-2017-francesco-rocca-primi-presidente-italiano-della-federazione-internazionale> (ultimo accesso: 20/11/2017).

<https://www.cri.it/09-11-2017-consiglio-direttivo-nazionale-fermiamo-l-emendamento-su-cri-non-torniamo-indietro-di-40-anni> (ultimo accesso: 27/11/2017).

<http://www.coni.it/it/coni.html> (ultimo accesso: 15/11/2017).

<http://www.cri.it/statuto> (ultimo accesso: 28/11/2017).

<https://gaia.cri.it> (ultimo accesso: 28/11/2017).

<https://www.cri.it/09-01-2018-croce-rossa-e-miur-insieme-per-facilitare-l-ingresso-degli-studenti-nel-mondo-del-lavoro> (ultimo accesso: 24/02/2018).

<https://www.cri.it/19-01-2018-opportunita-per-i-comitati-cri-contributi-dello-stato-per-l-acquisto-di-ambulanze-autoveicoli-sanitari-e-beni-strumentali> (ultimo accesso: 24/02/2018).

<https://www.cri.it/29-01-2018-assemblea-nazionale-crocerossa> (ultimo accesso: 25/02/2018).

<https://www.cri.it/21-02-2018-parte-cri-per-le-persone-il-numero-verde-della-croce-rossa-per-rispondere-alle-richieste-di-aiuto-e-combattere-l-indifferenza> (ultimo accesso: 24/02/2018).

<https://www.cri.it/soci> (ultimo accesso: 24/02/2018).