

This is a preprint version of the book chapter published in *Il Veneto dopo il Novecento: politica e società*; edited by Filiberto Agostini, Giovanni Silvano (2019) Milano : FrancoAngeli

Il Veneto sociale. Solidarietà formale e informale in una regione in rapida trasformazione

Giovanni Silvano

Un osservatore anche non particolarmente attento non fatica a vedere che la solidarietà in Veneto ha assunto recentemente forme e protocolli nuovi. Dal carattere familiare, essa ha lasciato largo spazio a forme impersonali di aiuto, figlie della modernizzazione e della pervasività dell'amministrazione pubblica. Ogni intervento sociale affonda le proprie radici in una società, in una particolare rete di relazioni che insieme restituiscono l'idea della socialità tra gli abitanti di una regione. E da sempre il Veneto si è contraddistinto per avere dato vita nella sua lunga storia a una socialità tanto ricca quanto diversificata. Quella di ieri rispettava i tempi della giornata, della settimana, dei mesi e dell'anno perché il lavoro, in sintonia con lo scorrere delle ore, lasciava spazio all'incontro non casuale, ma costruito su ritmi estranei alla volontà del singolo. Il momento del riposo era forse il più adatto per costruire socialità e, quindi, solidarietà. Solo per le donne la durata del lavoro poteva anche coincidere con quella dell'incontro. Insomma, in un'esistenza accompagnata dal rintocco della campana del paese o della città, la vita di ciascuno diventava quasi naturalmente vita comunitaria, condotta con altri e a fianco di altri. Ognuno trovava il proprio posto, il bambino come l'anziano. Il Veneto sociale contemporaneo affonda le proprie radici nella tradizione regionale.

Forme di solidarietà, quasi archetipi di comportamento collettivo, si sono consolidate maggiormente tra la popolazione meno abbiente, anche se non necessariamente povera. Aristocratici e ricchi borghesi veneti consolidarono anch'essi codici di comportamento che richiamano una comune visione della vita sociale. L'etichetta, intesa come norma di condotta, ha identificato per secoli un ceto nei momenti più significativi dell'esistenza.¹ Nei fasti di questa società privilegiata, i rapporti d'aiuto si confondono in una solidarietà di ceto che addirittura arriva a nascondere le proprie povertà. A questo proposito, è di grande interesse la vicenda dei cosiddetti poveri vergognosi nella ricca città di Venezia. È stato autorevolmente posto in luce un fenomeno sociale molto peculiare, che ha visto l'individuazione di una speciale categoria di bisognosi che furono definiti 'vergognosi'.² La loro povertà non era manifesta; si trattava di persone oneste e inoffensive che si trovavano a vivere un momento di crisi. Essi non potevano certo rientrare nel vasto gruppo dei 'poveri di Cristo', vedove, orfani, anziani, disabili, incapaci di procurarsi il necessario per sopravvivere. L'insieme dei vergognosi andò allargandosi costantemente, specialmente in città come Venezia e Firenze, ove molti subirono le sorti talvolta avverse di attività commerciali o proto imprenditoriali andate non a buon fine. A questo punto, all'inizio dell'età moderna, la cura di questi poveri viene progressivamente controllata dalle famiglie borghesi più

¹ La ricerca storica più importante rimane quella di N. Elias, *La società di corte*, Bologna, il Mulino, 1980 (ed. orig., 1969). L'autore analizza la corte di Versailles sottolineando come l'elaborazione e il rispetto dell'etichetta riveli i rapporti gerarchici a corte.

² Sui poveri vergognosi si sofferma la monografia di G. Ricci, *Povertà, vergogna, superbia. I declassati fra Medioevo e Età moderna*, Bologna, il Mulino, 1996. Iniziative venete di assistenza alla nobiltà decaduta, a partire dall'ospedale vicentino dei Proti, sono contemplate in F. Bianchi, *Ospedali e politiche assistenziali a Vicenza nel Quattrocento*, Firenze, Firenze University Press, 2014, pp. 121-171.

influenti e dall'aristocrazia locale che trovano conveniente correre in aiuto dei propri simili. Per questo la compagine dei vergognosi si ridusse drasticamente.³ Esisteva dunque una povertà non esibita, ma scrupolosamente nascosta.

Accanto a essi, moltissimi poveri affollavano città e campagne della Repubblica di Venezia e nei lunghi secoli fino alla fine del Settecento numerosi furono i provvedimenti pubblici a loro favore non disgiunti da stili di vita volti a superare insieme ogni difficoltà materiale e immateriale.⁴ I poveri che potevano fare riferimento a un territorio preciso, come il villaggio o la parrocchia erano volti conosciuti dalla comunità che di essi si faceva carico. I vagabondi e i marginali, al contrario, trovarono difficoltà sempre crescenti nella ricerca di un soccorso, proprio perché non riconosciuti da comunità alcuna. Erano invisibili, sebbene presenti.⁵ Senza una relazione sociale, non poteva darsi aiuto alcuno e questa relazione si basava sulla conoscenza reciproca. A chi non apparteneva ad alcuna forma di socialità, pensava lo Stato, sulla base che essi costituivano una minaccia sociale sempre pronta a minare l'ordine pubblico. Il ceto rurale, fatto da piccoli o anche piccolissimi proprietari terrieri o, più spesso, di fittavoli di estese o di piccole proprietà fondiari, e di braccianti, costituì per secoli una componente importante dell'economia e della ricchezza della regione, che sempre ha riconosciuto l'apporto dell'agricoltura al benessere complessivo. L'agricoltura è stata ed è promotrice di cultura, di salvaguardia del territorio ed è stata l'origine dell'organizzazione sociale della popolazione locale. Il Veneto sociale contemporaneo si comprende solo superficialmente trascurandone l'origine. Anche le forme più sofisticate del *welfare* regionale contemporaneo ha radici lontane nel tempo.

A finalità educative rispose per secoli il 'filò', parola incomprensibile ai più, ma in realtà ricca di significato. Fare filò significò molte cose: scambiare quattro chiacchiere, perdere tempo, stare in compagnia, ma soprattutto esso era il momento dello scambio e della condivisione. La cultura orale, per chi poteva disporre solo di questa, era un'eredità preziosa che andava trasmessa, appunto, attraverso la parola. Era una ricchezza immateriale di grande valore. Tale trasmissione avveniva nel luogo ritenuto allora più confortevole: la stalla. La sapienza contadina si è trasmessa oralmente di generazione in generazione per secoli e per questo motivo il filò assolve a un compito fondamentale di ogni società che è la conservazione della propria cultura. Le esigenze dell'istruzione, o meglio, della formazione furono soddisfatte nella costruzione di un sapere pratico, volto al contingente, ma pure nella prescrizione di norme di comportamento individuale e collettivo. In questa maniera si costruiscono reti sociali e di conoscenza, non affatto indifferenti al benessere sociale. Attraverso queste reti furono solidarizzati i bisogni e condivise pratiche e conoscenze per farvi fronte. La salute era da sempre la condizione che andava protetta a ogni costo. La medicina popolare svolse compiti di supplenza essenziali nei confronti della scienza medica. Basterebbe ricordare la permanenza tra i prodotti galenici della teriaca fatta con più di 70 sostanze provenienti dal regno animale, minerale e vegetale. Erbe, acque di ogni genere costituivano i primi ed essenziali rimedi contro ogni male. Ospedali e medici condotti arrivarono molto tempo dopo, quando la salute era diventata anche per la politica un bene da proteggere.⁶

³ Un saggio importante sul tema si deve a Brian S. Pullan, *New approaches to poverty and new forms of institutional charity in late medieval and Renaissance Italy*, in *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, a cura di V. Zamagni, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 17-43.

⁴ Un'ampia analisi dei provvedimenti per i poveri e contro i poveri non meritevoli d'aiuto si trova nel saggio di G. Silvano, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 13-77.

⁵ Le diverse forme di emarginazione sociale che intervenivano nella società preindustriale sono indagate in G. Todeschini, *Visibilmente crudeli. Malviventi, persone sospette e gente qualunque dal Medioevo all'età moderna*, Bologna, il Mulino, 2007.

⁶ Risalgono al XIII secolo le prime notizie sull'assunzione di medici condotti, inizialmente non coinvolti nelle strutture ospedaliere, i cui servizi restarono poco medicalizzati per quasi tutto il medioevo, se non oltre, con poche eccezioni: I.

Ma nei lunghi secoli che portarono a questa rivoluzione, cura e malattie sono state affrontate e trattate dalla cultura e medicina popolari che molto hanno contribuito ad alleviare le sofferenze di chi era afflitto da una o da altra malattia.

Questo era stato reso possibile grazie alla solidità dei rapporti sociali, che arrivarono a esprimersi anche in forme organizzate. Aiutare i poveri costituì un impegno dell'intera comunità, data la comune sensibilità religiosa della regione, che trovava nelle pratiche di carità la via della salvezza individuale e il lasciapassare per la beatitudine eterna.⁷ Funzionale alla salvezza, la povertà diffusa offriva molteplici opportunità di intervento e, conseguentemente, di salvazione. Come ricorda B. Geremek «l'elemosina costituisce uno strumento per la redenzione dei peccati, e perciò la presenza dei poveri nella società cristiana determina la realizzazione del progetto della salvezza»⁸.

In modo particolare in età preindustriale, caratterizzata da una acuta scarsità di risorse alimentari, la vita della popolazione fu accompagnata dalla sgradevole minaccia di morte prematura, imputabile alla miseria più nera. La povertà era talmente diffusa che ben presto divenne una vera e propria urgenza anche per i pubblici poteri. Non si può agevolmente documentare come in regione poteri pubblici, ecclesiastici e privati abbiano fatto a gara per soccorrere gli indigenti, ma ad ognuno di questi di certo non sfuggiva la posta in gioco: reputazione sociale, potere politico e finanziario. Fare assistenza e offrire soccorso ai bisognosi comportava pure l'uso e la gestione di risorse non indifferenti. Basterebbe a questo riguardo ricordare l'intensa attività dei diversi monti di pietà attivi nello stato veneto, per rendere conto dell'uso 'caritatevole' di ingenti capitali finanziari.⁹ Fu per secoli un punto di riferimento essenziale nel contrasto alla povertà ed emarginazione, mettendo ogni anno a disposizione somme non indifferenti, che il consiglio dell'ente distribuiva, spesso tenendo conto di richieste pubbliche o private che assunsero la forma di vere e proprie suppliche.

Per i governi prima cittadini, e poi regionali, la povertà fu l'occasione per sperimentare embrionali forme di soccorso, mentre per la Chiesa continuò a essere una condizione preziosa, che consentiva al cristiano di essere misericordioso e a essa di avere il monopolio delle opere di misericordia. In tal modo il cristianesimo, religione dei poveri e per i miserabili, offrì motivi di interesse anche ai ricchi, in tanto in quanto fossero disposti ad alleviare, anche materialmente, la sofferenza degli indigenti, magari attraverso elargizioni a favore della chiesa medesima o di opere a essa collegate. La miseria era diffusa in ambiente cittadino e rurale. Nei centri urbani essere povero era forse condizione più drammatica dell'essere indigente in campagna; il povero si notava in città più nettamente che in campagna. La linea di confine tra i poveri che necessitavano di elemosine e assistenza, e chi, di tali aiuti, poteva fare a meno, fu sempre piuttosto mobile, tanto che, come si è detto, si fece strada una tassonomia all'interno dell'indistinto universo della povertà che ebbe, pur con qualche modifica, fortuna e durata nel tempo. Essa orientò le azioni di misericordia.

Nei territori della Repubblica di Venezia e poi nel Veneto unitario, la risposta a così tante forme di povertà fu multiforme: gli enti assistenziali più diffusi furono le confraternite, le corporazioni, gli ospedali, i monti di pietà e i monasteri. Questi ultimi operavano attraverso elargizioni a favore di poveri: la regola stabiliva luoghi e momenti delle offerte, che nel tempo

Naso, *Medici e strutture sanitarie nella società tardo-medievale. Il Piemonte dei secoli XIV e XV*, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 33.

⁷ Questi fenomeni sono considerati sul lungo periodo, per l'area veneta, in «*Custode di mio fratello*». *Associazionismo e volontariato in Veneto dal medioevo a oggi*, a cura di F. Bianchi, Venezia, Marsilio, 2010.

⁸ B. Geremek, *La pietà e la forza. Storia della miseria e della carità in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2003³, p. 9.

⁹ G. Silvano, *A beneficio dei poveri. Il Monte di pietà di Padova tra pubblico e privato (1491-1600)*, Bologna, il Mulino, 2005.

assunsero forme rituali espresse in una precisa liturgia dell'elemosina. Favorevole al povero era il tempo della quaresima, quando il monastero dispensava la maggior parte dei sussidi. Anche le parrocchie si associavano a queste stesse pratiche elemosiniere, e così accadeva che la Chiesa giocasse un ruolo di redistribuzione della ricchezza: da una parte, raccoglieva donazioni e, dall'altra, ne distribuiva almeno una porzione ai più bisognosi¹⁰. A queste forme di soccorso, altre se ne affiancarono, come nel caso della fondazione di ospedali o ricoveri. Questi furono, dapprima, luoghi di asilo temporaneo per pellegrini e mendicanti e di distribuzione di elemosine, poi, istituzioni di ricovero coatto e, infine, istituti di cura. Lo stesso ente poteva essere contemporaneamente l'una o l'altra cosa insieme. L'ospedale nacque anche per dare un senso di sicurezza alla città, che si sentiva minacciata da poveri e mendicanti, spesso considerati criminali e malfattori¹¹.

Ogni ceto dirigente cittadino considerò compito non secondario impegnarsi così nelle istituzioni politiche, amministrative e giudiziarie, come pure in quelle assistenziali, assolvendo in tal modo a due precisi imperativi: di natura, l'uno morale, l'altro civile¹². Si chiudeva in tal modo il cerchio: il buon cittadino era anche il buon cristiano, poiché le pratiche devozionali e caritative perfezionavano il profilo di una buona coscienza civile. Inoltre, potere e prestigio sociale erano strettamente legati al governo degli enti di assistenza¹³. Molti furono gli ospedali fondati nella regione, che insieme costituirono una rete di protezione per i più vulnerabili¹⁴. Gli ospedali erano soggetti all'autorità ecclesiastica¹⁵. I rapporti Stato/Chiesa, assai conflittuali durante il Risorgimento nazionale, vissero sempre di una certa tensione, tanto che la stessa storia degli enti *nonprofit*, termine generale per indicare istituzioni e organizzazioni per il servizio e non per il profitto, può a

¹⁰ Sono attestate in molti documenti le pratiche caritative di molti monasteri, come nel caso di Santa Maria di Praglia nel Padovano, G. Silvano, *Storie da un monastero euganeo nella Repubblica di Venezia*, in *Santa Maria Assunta di Praglia. Storia, arte, vita di un'abbazia benedettina*, a cura di C. Ceschi, M. Maccarinelli e P. Vettore Ferraro, Teolo, Scritti Monastici, 2013, pp. 101-121.

¹¹ M. Mollat, *Il concetto della povertà nel Medioevo: problematica*, in *La concezione della povertà nel Medioevo*, a cura di O. Capitani, Bologna, Patron, 1974, p. 4.

¹² Sull'affermazione di politiche propriamente laiche di assistenza in Veneto si esprime F. Bianchi, «*Nulla die' dubitar gubernandose cum raxone...*». *Governo del disagio e razionalità amministrativa nelle istituzioni assistenziali venete del tardo medioevo*, in *Politiche di misericordia tra teoria e prassi. Confraternite, ospedali e Monti di Pietà (XIII-XVI secolo)*, a cura di P. Delcorno, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 153-172.

¹³ «All'interno di questo discorso è opportuno riservare un maggiore grado di attenzione al significato e alla tipologia degli investimenti che i privati attuano nei confronti dei luoghi pii, che si possono ricondurre a logiche che non fanno riferimento esclusivo all'esercizio della carità, ma si intrecciano anche con l'esistenza di relazioni di reciproco interesse che si basano sullo scambio di favori o sull'offerta di un dono che –come ha evidenziato a suo tempo Marcel Mauss– esige delle risposte compensative, anche in misura sovrabbondante», A. Pastore, *Usi ed abusi nella gestione delle risorse (secoli XVI-XVIII)*, in *L'uso del denaro. Patrimoni e amministrazione nei luoghi pii e negli enti ecclesiastici in Italia (secoli XV-XVIII)*, a cura di A. Pastore e M. Garbellotti, Bologna, il Mulino, 2001, p. 28. Ancora a Mauss, Pastore fa riferimento nel saggio *Il problema dei poveri agli inizi dell'età moderna. Linee generali*, in *Povertà e innovazioni in Italia*, pp. 185-205.

¹⁴ La determinazione della natura pubblica o privata di un ospedale o di altro ente assistenziale è molto rilevante nel contesto contemporaneo, quando operano finanziamenti pubblici, sostenuti da una ben determinata politica fiscale. Tale orizzonte semplicemente è estraneo al mondo medievale e moderno, sebbene fosse presente una certa consapevolezza della speciale natura dell'ente ospedaliero, come di altro ente assistenziale, che potrebbe definirsi «mista», quando il governo cittadino se ne occupava. Qualche utile osservazione può ancora trovarsi nel saggio di G. Chittolini, *Il 'privato', il 'pubblico', lo Stato*, in *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia tra medioevo ed età moderna*, a cura di G. Chittolini, A. Molho, P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 553-589.

¹⁵ G. Cosmacini, *Storia della medicina e della sanità in Italia. Dalla peste europea alla guerra mondiale. 1348-1918*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 53-68. Il modello fu seguito solo parzialmente: in alcune città della terraferma veneta, Padova, Verona e Vicenza, le istituzioni ospedaliere rimasero autonome e furono accompagnate da altri enti assistenziali, come ha mostrato G.M. Varanini, *Per la storia delle istituzioni ospedaliere nelle città della terraferma veneta nel Quattrocento*, in *Ospedali e città. L'Italia del Centro-Nord XIII-XVI secolo*, a cura di A.J. Grieco e L. Sandri, Firenze, Le Lettere, 1997, pp. 107-155.

ragione essere interpretata alla luce di questa dialettica, se non la si vuole chiamare contesa. Il controllo ecclesiastico sugli ospedali era stretto, anche su quelli fondati da benefattori laici. La Chiesa aveva rivendicato nel concilio di Vienne del 1311-12 il governo di tutto il sistema della beneficenza, comprendendo anche le istituzioni gestite da non religiosi¹⁶.

Sul territorio regionale operavano poi molte confraternite che potevano essere maschili, femminili o miste, laiche o religiose o, ancora, miste, contare un numero di soci elevato oppure modesto, possedere e amministrare consistenti patrimoni o piccoli lasciti. In ogni caso furono il veicolo attraverso il quale pratiche religiose e assistenziali vennero compiute per secoli, manifestando una grande vitalità. Essa si configurò come realtà religiosa, assistenziale ed economica, in grado di amministrare il proprio patrimonio come avrebbe fatto un mercante o imprenditore. Di queste importa sottolinearne le funzioni assistenziali, non troppo diverse da quelle che nell'Ottocento furono assicurate dalle società di mutuo soccorso. Come è stato opportunamente osservato «una confraternita può funzionare come una società di mutuo soccorso piuttosto che come una fraternità religiosa dal momento in cui il socio previdente, che ha pagato la sua quota quando ne aveva la possibilità, ha acquisito il diritto all'assistenza da parte dei suoi confratelli e non deve più appellarsi alla carità degli amministratori»¹⁷.

Anche le corporazioni svolgevano un ruolo importante nella vita sociale. Esse erano sorte tra chi svolgeva lo stesso mestiere. Non solo erano destinate a tramandare il sapere proprio di ogni occupazione, ma erano pure impegnate nell'assicurare ai propri soci benefici sociali di ogni genere. Queste garantivano ai propri aderenti non solo l'apprendimento di un mestiere, ma una serie di benefici e servizi che potevano andare dalla copertura delle spese funerarie, in seguito alla morte o del membro effettivo o di congiunto, all'erogazione di un pur modesto sussidio alla vedova o agli orfani. L'affiliato e la sua famiglia erano in qualche modo protetti dalla corporazione che, tra i tanti e diversi soccorsi di cui si rendeva garante, poteva anche intervenire in un momento strategico nella vita di molte famiglie. Quando una figlia di un membro della corporazione intendeva sposarsi e necessitava pertanto di una dote, la corporazione poteva intervenire nella costituzione della dote, quando la famiglia fosse stata in difficoltà a provvedervi¹⁸. Non vi è ente assistenziale estraneo alla distribuzione di doti a fanciulle in procinto di sposarsi o di monacarsi. Anche l'ingresso in monastero comportava la disponibilità di una dote. La dote era in questi casi espressione di una solidarietà diffusa, di una socialità che non temeva di esibire un bisogno che non comportò mai biasimo alcuno.¹⁹ A fine Ottocento le attività tipiche della corporazione, furono unificate nel contratto assicurativo, tipico del *welfare state*.

Nella modernità, il potere pubblico fu attratto dall'idea di poter vincere la miseria da solo, magari avvalendosi delle competenze maturate in questo campo in ambiente religioso o laico,

¹⁶ Il concilio di Vienne (1311-1312) riconobbe ai laici la possibilità di amministrare le istituzioni ospedaliere, ma sotto il controllo dell'ordinario diocesano: G. Albin, *La perdita dei caratteri originari: gli ospedali milanesi fra la metà del '200 e l'inizio del '400*, in Eadem, *Città e ospedali nella Lombardia medievale*, Bologna, Clueb, 1993, pp. 90-93.

¹⁷ B. Pullan, *Povert , carit  e nuove forme di assistenza nell'Europa moderna (secoli XV-XVII)*, in *La citt  e i poveri. Milano e le terre lombarde dal Rinascimento all'et  spagnola*, a cura di D. Zardin, Milano, Jaca Book, 1995, p. 23, citato da F. Bianchi, *L'economia delle confraternite devozionali laiche: percorsi storiografici e questioni di metodo*, in *Studi confraternali. Orientamenti, problemi testimonianze*, a cura di M. Gazzini, Firenze, Firenze University Press, 2009, p. 263 (disponibile anche in formato digitale all'URL <http://fermi.univr.it/rm/e-book/titoli/Gazzini_2.htm>).

¹⁸ Alcune riflessioni sulla natura della «solidarit  corporativa che si connette in qualche modo alle parallele esperienze confraternali», cio  sulle iniziative di tipo confraternale promosse dalle associazioni professionali, sono proposte in R. Greci, *Economia, religiosit , politica. Le solidarit  delle corporazioni medievali nell'Italia del Nord*, in *Cofrad as, gremios y solidaridades en la Europa Medieval*, Atti della XIX Semana de Estudios Medievales (Estella 20-24 luglio 1992), Pamplona, Gobierno de Navarra, Departamento de educación y cultura, 1993, pp. 75-99 (cit. a p. 76).

¹⁹ Non vi   quasi opera pia attiva nell'ex stato veneto che abbia trascurato l'opportunit  di essere parte del processo di distribuzione di doti alle fanciulle in attesa. Anche la scuola della Carit  di Padova fu attiva in questo senso: *La scuola della Carit  a Padova*, a cura di G. Silvano, Milano, Skira, 2014.

imponendo alle organizzazioni private uno stretto controllo. La titolarità della politica assistenziale divennero sempre più un affare pubblico, in capo a magistrature specifiche, come era accaduto nel caso dei *Provveditori sopra li derelitti e mendicanti*, istituiti da Cosimo I de' Medici nel 1542, con il compito di sorvegliare l'amministrazione dei diversi ospedali presenti nello Stato. Il potere entrò prepotentemente nella vita e amministrazione di tante organizzazioni private di assistenza. Il numero dei miseri aumentò molto e sempre più minacciose orde di vagabondi erano solite presentarsi alle porte delle città in cerca di cibo e alloggio. E questo contribuì a fare della povertà una questione sociale e politica insieme. Il processo di pauperizzazione di sezioni sempre più ampie di popolazione, che investì tutta l'Europa, colpì la popolazione sia rurale sia cittadina, dando vita a condizioni di povertà, vagabondaggio o marginalità di natura strutturale, legate al processo di sviluppo economico dell'età moderna²⁰. La questione dovette assumere proporzioni così rilevanti che, per fronteggiarla, si procedette verso un radicale mutamento di prospettiva: le istituzioni tradizionali, che pure continuarono a conservare un forte valore sociale, come confraternite, corporazioni, monti di pietà, ospedali, furono affiancati da magistrature ed enti pubblici sorti per far fronte alla povertà dilagante, intesa ormai come una vigorosa minaccia all'ordine e al benessere sociale²¹.

La riforma dei tradizionali meccanismi di soccorso e di difesa dai poveri dette pur qualche frutto. Il vagabondaggio in città fu severamente proibito e i poveri forestieri espulsi, mentre i poveri in grado di lavorare, che non avevano lasciato la città, erano costretti a impiegarsi in lavori di pubblica utilità. L'orientamento generale era obbligare i poveri al lavoro e impedire ai forestieri l'ingresso in città. Iniziative del genere erano state adottate a Venezia, dove la fame e la miseria colpivano scarsamente gli abitanti, ma dove si riversavano tanti indigenti dalla Terraferma, affamata, colpita dalla peste e da un perdurante stato di guerra²². La città era ricca di istituzioni e pratiche caritatevoli facenti capo soprattutto al sistema delle «scuole grandi» e «scuole piccole», che dispensavano benefici agli indigenti in genere, senza essere sottoposte all'autorità ecclesiastica, ma solo, direttamente, al Consiglio dei dieci. In città e in tutta la Terraferma, si rafforzò il divieto di vagabondare, mentre chi possedeva un tetto poteva essere assistito presso la propria abitazione, oppure ricoverato in ospedale o in un ospizio. A Venezia era inoltre attivo, su base parrocchiale, un servizio di assistenza domiciliare assai efficace e concentrato prevalentemente su bisogni di tipo sanitario²³. Chi, invece, era abile al lavoro, magari fingendo contemporaneamente una qualche forma di disabilità, non vi si poteva sottrarre e la maggior parte di questi fu impiegata in arsenale o nelle galere. Le risorse necessarie all'assistenza dei poveri a Venezia dovevano essere raccolte su base volontaria all'interno della comunità parrocchiale, responsabile non solo della distribuzione, ma soprattutto dell'attività elemosiniera delle confraternite. Le autorità ecclesiastica e civile, nell'Ufficio dei Provveditori alla sanità, avevano il

²⁰ Per una classificazione delle varie categorie di poveri urbani e per alcune considerazioni sulla loro rilevanza numerica si rimanda a B. Pullan, *Poveri, mendicanti e vagabondi (secoli XIV-XVII)*, in *Storia d'Italia, Annali*, 1, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 985-997.

²¹ Le nuove politiche sociali di contrasto e controllo della povertà introdotte in Europa alle soglie dell'età moderna sono state oggetto di un dibattito storiografico piuttosto vivace, cui appartengono le ricerche di Bronislaw Geremek e Brian Pullan, nonché la miscellanea *Timore e carità. I poveri nell'Italia moderna*. Atti del convegno "Pauperismo e assistenza negli antichi stati italiani" (Cremona, 28-30 marzo 1980), a cura di G. Politi, M. Rosa, F. Dalla Peruta, Cremona, Libreria del Convegno, 1982.

²² Il sistema assistenziale veneziano è stato magistralmente analizzato da B. S. Pullan, *Rich and Poor in Renaissance Venice. The Social Institutions of a Catholic State to 1620*, Oxford, Blackwell, 1971. Esiste una pregevole traduzione in italiano: *La politica sociale della Repubblica di Venezia 1500-1620*, Roma, il Veltro, 1982, 2 voll. Dello stesso autore è utile l'utilizzo del volume *Poverty and Charity: Europe, Italy, Venice, 1400-1700*, Aldershot, Variorum, 1994, che raccoglie alcuni tra i più significativi contributi dell'autore in materia.

²³ A. Vianello, *Assistenza a domicilio a Venezia nel XVIII secolo. L'uso del denaro da parte delle fraterne dei poveri*, in *L'uso del denaro*, pp. 231-272.

compito di coordinare la politica sociale della Repubblica.

Si faceva strada la convinzione che l'interessamento ai poveri, da parte del potere pubblico, non costituiva violazione alcuna al comandamento della carità. Si era aperta una contesa fra potere civile ed ecclesiastico attorno al problema povertà, un confronto che continuò nei secoli e che, anzi, coinvolse presto un terzo interlocutore, rappresentato dalle organizzazioni ed enti assistenziali laici²⁴. La povertà era una questione teologica, giuridica, sociale, sanitaria, istituzionale, politica e di ordine pubblico e tutti, teologi, giuristi, uomini di governo e di amministrazione, nonché i semplici cittadini, senza ricoprire cariche di alcun genere, si sentivano chiamati a fare qualcosa per la soluzione del problema. Il vagabondaggio, come pure il chiedere l'elemosina erano vietati; l'elemosina spettava agli infermi e ai poveri inabili al lavoro, mentre chi poteva svolgere un'occupazione non se ne poteva sottrarre. Il potere pubblico si limitava a fissare il quadro generale di intervento sui poveri, lasciando ai diversi enti assistenziali l'attuazione pratica del sostegno, mentre la repressione rimase sempre questione pubblica. In alcune realtà si giunse perfino a vietare alcune forme di elemosina, il pubblico potere essendosi arrogato addirittura il diritto di intervenire in una libera scelta personale²⁵. Nel Veneto preindustriale, i rapporti tra enti coinvolti in ambito sociale appaiono già improntati al principio di sussidiarietà.

Qualcosa di nuovo si affacciò all'orizzonte quando furono coinvolti, nello sforzo di trovare una soluzione al problema dei poveri, illuministi, uomini di stato, ecclesiastici e filantropi²⁶. Il pensiero economico italiano era interessato a indagare come si dovesse operare per raggiungere la «pubblica felicità». A tale riflessione non corrispose però capacità innovativa in campo istituzionale, e gli enti tradizionalmente preposti all'assistenza dei bisognosi, sorti precedentemente, continuarono a operare come sempre in passato²⁷.

²⁴ Sull'origine del conflitto Geremek, *La pietà e la forza*, pp. 142-148. Anche i casi di Venezia e Parigi sono analizzati dal medesimo autore che, in altra monografia, *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna 1350-1600*, Roma-Bari, Laterza, 1989, segnala altri esempi di interesse, come la Roma papale di Sisto V o di Innocenzo XII che, alla fine del XVII secolo, allestì un assai grande ospizio per i poveri (pp. 125-129). Alberghi dei poveri furono eretti nelle maggiori città della Penisola, a Bologna, Milano, Torino, Venezia, Firenze, Genova e Napoli. Essi erano prevalentemente riservati ai vagabondi, ma vi erano accolti anche poveri meritevoli, come inabili, ammalati, giovani e anziani, erano luoghi di soccorso e di punizione allo stesso tempo.

²⁵ Questo dettava un editto di Enrico VIII re di Francia. In tale contesto le risorse a favore dei poveri dovevano ritrovarsi nell'offerta volontaria su base parrocchiale, non ricorrendo a tributo alcuno, come ricorda Geremek, *La pietà e la forza*, p. 156.

²⁶ Interessante è il punto di vista di Giammaria Ortes, come è stato analizzato da F. Venturi, *Settecento riformatore*, II, *La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti 1758-1774*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 157-162. Bisogna anche sottolineare che al dibattito sulla povertà e sulle possibilità di contrastarla si accompagnò nell'illuminismo italiano l'importante riflessione di molti economisti che, in modo particolare a Napoli e Milano, tematizzarono la questione della «felicità pubblica», che diventò presto l'oggetto principale di indagine della scienza economica. Addirittura l'espressione, comparso per la prima volta nel titolo di una nota opera di L.A. Muratori pubblicata nel 1749 (*Della pubblica felicità*), accrediterebbe l'illuminismo italiano di una primogenitura, non sufficientemente nota, come indicano L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 67. A Napoli nel 1753 si istituì la prima cattedra di «economia civile e meccanica», che fu affidata ad Antonio Genovesi. Per una sintesi di ciò che si definisce il secolo d'oro del pensiero economico italiano è da vedere E. Screpanti, S. Zamagni, *Profilo di storia del pensiero economico. Dalle origini a Keynes*, Roma, Carocci, 2004³, pp. 86-91. Per l'analisi dell'opera muratoriana in questione F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, Einaudi, 1969, pp. 177-186.

²⁷ «Tutti gli storici della carità hanno messo in evidenza il fatto che questo moltiplicarsi di iniziative comunali, che avrebbero poi predominato nei secoli seguenti, costituì un'integrazione e un coordinamento delle precedenti fondazioni medievali piuttosto che una loro sostituzione [...] Non ci fu un passaggio repentino dal modo medievale di trattare i poveri a uno più moderno». Questa è l'opinione condivisibile espressa da J. Stuart Woolf, *Porca miseria. Poveri e assistenza nell'età moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 23. Il volume raccoglie saggi dell'autore e un'introduzione, inedita, dal titolo *I poveri e la società nell'Europa Occidentale*, pp. 3-46. Inoltre S. Cavallo, *Charity and power in early modern Italy. Benefactors and their motives in Turin, 1541-1789*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Ospedali, ricoveri, ospizi, conservatori per incurabili, trovatelli, vergini, poveri vergognosi, monti di pietà, case di lavoro e, talvolta di reclusione, nonché l'azione di confraternite e corporazioni, più o meno coordinate dal e con il potere pubblico, anch'esso coinvolto, in accordo o conflitto con la Chiesa, nelle politiche sociali, costituiscono il punto di riferimento di intere moltitudini di poveri²⁸. Queste erano espressione di una ben radicata identità di precisi gruppi sociali di natura e ispirazione solidaristica e religiosa. Diffuse su tutto territorio, esse costituirono l'ossatura di ogni attività assistenziale regionale che, dopo l'unificazione, si integrarono in una politica complessiva. Non si perse, però, l'originalità caratteristica della regione del Veneto, tutta centrata di una solidarietà profonda e diffusa. Guardando la storia delle attività assistenziali e caritative, si registrano una frammentazione di iniziative e una disomogeneità di interventi, che non lasciano dubbi sulla difficoltà che incontrò l'Italia unita a dotarsi, al pari degli altri stati europei, di una politica sociale nazionale. Non a caso, tra le prime misure adottate dal Regno d'Italia, poco più di un anno dopo la proclamazione, figura un censimento delle opere pie. Nemmeno l'unificazione costituì motivo od occasione di rompere con la tradizione assistenziale degli antichi stati italiani, poggiante largamente su ciò che ormai si identificava con il sistema delle opere pie²⁹.

In regione, anche quando i fasti della Repubblica erano ormai un ricordo, le organizzazioni di soccorso rimasero ancorate alle loro origini³⁰. Queste, in un ideale filo conduttore, arrivarono a confondersi nella ricca sperimentazione ottocentesca³¹. Qualcosa, tuttavia, stava mutando per sempre e con ciò pure la tradizionale solidarietà sociale veneta si trovò costretta a trovare un nuovo spazio di autonomia, che la progressiva statalizzazione dell'assistenza restringeva sempre più. La fine dell'antico regime aveva pure condizionato le politiche sociali: la ricetta napoleonica consisteva nel collocare l'assistenza privata nel quadro dell'assistenza pubblica, controllata dallo Stato. Anche dal punto di vista istituzionale tale orientamento si era fatto palese nell'attribuzione al ministro per il culto le competenze in materia sia ecclesiastica sia assistenziale. L'idea era concentrare, su base comunale, in un unico ente, istituti affini, che così avrebbero meglio potuto perseguire i propri fini statutari e, nello stesso tempo, essere più facilmente soggetti al controllo pubblico.³² La competenza in materia di assistenza passò dal ministero del culto a quello dell'interno; la questione dell'assistenza assunse sempre più marcatamente profili legati alla tutela dell'ordine pubblico, tanto che furono introdotti i reati di vagabondaggio e di mendicizia, punibili con la reclusione.

Soppressi confraternite, corporazioni e altri enti ecclesiastici, prese forma un nuovo

Sebbene il saggio sia centrato sulla città di Torino, esso offre utili indicazioni anche in relazione a un contesto più ampio.

²⁸ A queste iniziative assistenziali è dedicato il volume di M. Garbellotti, *Per carità. Poveri e politiche assistenziali nell'Italia moderna*, Roma, Carocci, 2013.

²⁹ «Le opere pie sono la prima e vera meraviglia di Torino», D. Bertolotti, *Descrizione di Torino*, Torino, G. Pomba, 1840, p. 145 in J. Stuart Woolf, *The «transformation» of charity in Italy, 18th-19th centuries*, in *Povertà e innovazioni*, p. 427.

³⁰ «There can be little doubt that, throughout western Europe, a substantial difference can be noted in the attitudes and convictions expressed between, let's say, 1750 and 1850, at the level of discourses about the poor [...] nevertheless, it would be difficult to argue that there was a structural, or even a substantial transformation in the forms and channels of assistance to the poor», Stuart Woolf, *The «transformation» of charity in Italy*, p. 421.

³¹ Questo punto di vista è autorevolmente espresso da S. Zaninelli, *Gli sviluppi storici*, in *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, a cura di G.P. Barbetta, Bologna, il Mulino, 1996, p. 118. Lo stesso autore sostiene con altrettanta convinzione la continuità tra enti caritatevoli medievali e moderni. In linea con tale impostazione è anche l'importante intervento di A. Cova, *La situazione italiana: una storia di non profit*, in *Il non profit dimezzato*, a cura di G. Vittadini, Milano, Etaslibri, 1998, p. 29: «iniziative riconducibili all'ambito del nonprofit affondano le loro radici nell'alto Medioevo».

³² In generale sul terremoto democratico di matrice napoleonica G. Silvano, *Padova democratica (1797). Finanza pubblica e rivoluzione*, Venezia, Marsilio, 1996.

associazionismo laico dedito a pratiche caritative, capace di resistere alla statalizzazione dell'assistenza³³. La novità più importante del momento fu la comparsa delle società di mutuo soccorso, che accompagnarono l'insediamento dei primi stabilimenti produttivi nella Penisola. Erano le stesse organizzazioni operaie che si andavano strutturando in società di mutuo soccorso. Nella storia dell'associazionismo esse vanno tenute presenti, costituendo un aspetto, e tra i più significativi, della storia dello stato sociale in Italia³⁴. In una situazione di sostanziale disimpegno pubblico dalle politiche sociali, se non per il controllo esercitato su quelle private, si colloca il mutualismo italiano, secondo un modello già diffuso in Europa, dove aveva assunto la forma di associazione operaia. Tali unioni assunsero spesso connotazioni laiche e mazziniane. Tali società mutualistiche assicuravano ai propri soci assistenza e uno schema assicurativo contro rischi ricorrenti quali malattia, vecchiaia e morte. Il fenomeno, assai diverso da regione a regione, maggiormente vivo al nord e meno diffuso al sud, fu una risposta articolata ai bisogni espressi dalla popolazione e in modo particolare dal mondo del lavoro³⁵. Su un piano assolutamente volontaristico, lavoratori d'ogni genere, impegnati tanto in professioni intellettuali quanto in attività manuali, prevalentemente ma non esclusivamente nei centri urbani più sviluppati, si organizzarono in associazioni, per garantire ai propri soci servizi di tipo sociale³⁶. Queste società colmarono il vuoto, conseguente alla scomparsa dell'antico regime, delle tradizionali forme di assistenza.

Il mutualismo si sviluppò dove più vivi erano i fermenti di una nuova economia, non ancora di tipo schiettamente industriale, ma sempre meno legata all'agricoltura³⁷. Queste società non furono considerate opere pie dalla legislazione unitaria; nella lunga tradizione solidaristica regionale esse hanno trovato una seconda vita nelle attuali associazioni di promozione sociale, che possono considerarsi eredi dello spirito mutualistico ottocentesco. Dal mutualismo nacquero anche molte cooperative di consumo, già nella seconda metà dell'Ottocento, avviate per far fronte all'incremento del costo della vita. In seguito si svilupparono forme di cooperazione tra i lavoratori della terra, conciai, sarti e altri ancora, mentre il movimento stava dando vita a nuove forme di cooperazione, segnatamente nel campo della produzione. Di tutto ciò si accorse anche il legislatore, che non mancò di regolamentare la cooperazione nel Codice di commercio del 1882³⁸.

³³ G. Silvano, *Dopo il crollo della Serenissima. Proprietà ecclesiastica e rivoluzione in area veneta*, in *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Lombardia, nel Veneto e nel Mezzogiorno: un'analisi comparata*, a cura di A. Cestaro, Venosa, Edizioni Osanna, 1999, pp. 203-228.; G. Casiraghi, *Pia unione di carità e Beneficenza: un esempio di volontariato laico del primo Ottocento*, «Barnabiti studi», 7, 1990, pp. 157-237.

³⁴ Il mutualismo e l'associazionismo operaio in Italia sono stati oggetto di molte ricerche storiche, nella maggioranza dei casi a proiezione locale. Una visione complessiva del fenomeno è di A. Cherubini, *Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900*, Milano, Franco Angeli, 1991, pp. 205-331. È un'analisi importante basata su un'ampia ricognizione documentaria.

³⁵ Per un inquadramento storico complessivo R. Zangheri, *Nascita e primi sviluppi*, in R. Zangheri, G. Galasso, V. Castronovo, *Storia del movimento cooperativo in Italia. La Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue 1866-1986*, Torino, Einaudi, 1987, pp. 5-216.

³⁶ Gli studi su questo avvenimento sono numerosi, ma per un primo orientamento, che tiene opportunamente conto della geografia del fenomeno, R. Allio, *Le origini delle società di mutuo soccorso in Italia*, in *Povertà e innovazioni*, pp. 487-502 e G. Silvano, *Giuseppe Mazzini e il movimento cooperativo italiano: fiscalità, credito e lavoro*, in *L'eredità di Giuseppe Mazzini. La democrazia tra coscienza nazionale e coscienza europea*, a cura di G. Berti, Padova, Il Poligrafo, 2006, pp. 97-113.

³⁷ G. Zalin, *Dalla bottega alla fabbrica. La fenomenologia industriale nelle province venete tra '500 e '900*, Verona, Libreria Universitaria Editrice, 2005³, pp. 197-266.

³⁸ Questo è stato opportunamente sottolineato da C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Roma, Donzelli, 2006, pp. 9-11. Gli autori segnalano pure la più rilevante storiografia sul tema alla quale vanno affiancati S. Zamagni, V. Zamagni, *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economia*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 25-32, che analizzano i diversi modelli europei di cooperazione e G. Sapelli, *Coop. Il futuro dell'impresa cooperativa*, Torino, Einaudi, 2006, pp. 25-34, che insiste sulla dottrina economica dell'impresa cooperativa. Infine V. Zamagni, *Cooperazione*, in *Dizionario di economia civile*, a cura di L. Bruni, S. Zamagni, Roma, Città Nuova, 2009, pp. 250-261, che in chiave comparativa analizza il fenomeno evidenziandone il

La tradizione assistenziale viva in ogni territorio rendeva difficile ogni intervento che avesse inteso realizzare una qualche forma di omogeneità istituzionale. Per questo il nuovo stato, consapevole dell'importanza di intervenire su una materia che avrebbe potuto giocare un ruolo decisivo proprio nel processo di unificazione, poco più di un anno dopo la proclamazione del Regno promulgò la l. 3 agosto 1862, n. 753³⁹. Questa, che si denominò subito «grande legge», mirava più a strutturare una forma efficace di controllo sulle opere pie, piuttosto che a intervenire sulle medesime, gelose della propria autonomia e attaccate al dettato delle antiche tavole di fondazione.

La normativa del 1862 decretò che opere pie erano da intendersi tutte le fondazioni e istituzioni dedite esclusivamente o in parte prevalente al sollievo, all'educazione e all'assistenza dei bisognosi, nonché tutte quelle che si considerano «miste», perseguendo fini di culto e di carità. In tal caso, la parte assistenziale doveva essere tenuta separata da quella di culto, soprattutto dal punto di vista amministrativo e contabile. La legge recitava: «Sono Opere pie soggette alle disposizioni della presente legge gli istituti di carità di beneficenza, e qualsiasi ente morale avente in tutto o in parte per fine di soccorrere alle classi meno agiate, tanto in stato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle o istruirle o avviarle a qualche professione, arte o mestiere»⁴⁰.

L'articolo 4 della legge fu quello maggiormente discusso in Parlamento; sul tappeto c'era l'annosa questione dell'opportunità di una mediazione tra le esigenze di autonomia degli enti assistenziali e la necessità di una qualche forma di controllo pubblico sui medesimi. Le opere pie, che godevano del diritto di amministrarsi in base agli atti fondativi, a regolamenti speciali o secondo tradizione, trovarono un parlamento favorevole alla loro autonomia, che decise di non potenziare i poteri di controllo di organi pubblici e in particolare delle congregazioni di carità. In fondo si legiferò per rafforzare il più possibile la carità privata, ammettendo, almeno implicitamente, l'incapacità dello Stato di assumere su di sé la gestione complessiva della politica sociale italiana. Inoltre, questa scelta dovette risultare non proprio sgradita all'autorità ecclesiastica, tradizionalmente assai legata alle pratiche assistenziali e, di fatto, responsabile di molte opere pie. I rapporti Stato/Chiesa, già molto tesi, sarebbero potuti diventare esplosivi, se lo Stato avesse inteso esercitare un controllo più stretto sull'universo delle opere pie⁴¹. Un compito di grande rilievo, affidato alle congregazioni di carità, era la compilazione dell'elenco nominativo dei poveri a favore dei quali si potevano erogare risorse e servizi. Erano generalmente considerati poveri gli orfani, i

significato, oltre che civile, anche economico. Un posto a parte merita la figura di Luigi Luzzatti, convinto sostenitore della cooperazione, come si evince dai suoi *Discorsi parlamentari*, I, Roma 2013.

³⁹ Un'analisi approfondita in G. Farrell-Vinay, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello Stato liberale*, Torino, Scriptorium, 1997, particolarmente pp. 159-236 e *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in *Povertà e innovazioni in Italia*, pp. 611-637; cenni in M. Fornasari, *Tra carità legale, pietas e filantropia: il fund raising degli istituti assistenziali dall'unificazione agli anni Cinquanta del Novecento*, in *Il fund raising in Italia. Storia e prospettive*, a cura di B. Farolfi e V. Melandri, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 122-126.

⁴⁰ Il secondo articolo aggiunge che sono interessati da questa normativa anche «gli istituti di carità e beneficenza, quand'anche abbiano oltre a ciò uno scopo ecclesiastico o siano retti nella parte economica da persone o corporazioni ecclesiastiche sì regolari che secolari, o siano fondati a esclusivo favore di persone che professano un culto tollerato». La precedente normativa sull'amministrazione delle opere pie del 20 novembre 1859 aveva già statuito che «Sono Opere pie gli istituti di carità e di beneficenza, e qualsiasi ente morale avente in tutto od in parte per fine di soccorrere alle classi meno agiate tanto in istato di sanità che di malattia di prestare loro assistenza, educarle, istruirle od avviarle a qualche professione, arte o mestiere». Questa legge non fa riferimento alle opere pie che hanno in via esclusiva o solo parzialmente scopo di culto. Dal punto di vista amministrativo si statui che le opere pie devono essere governate da «corpi morali, consigli, direzioni od individui istituti dalle rispettive tavole di fondazione», mentre, quando questa opzione viene meno, allora i beni devoluti a favore dei poveri devono essere amministrati dalle congregazioni di carità che sostituiscono anche i tradizionali consigli di carità, istituti e uffici di beneficenza (artt. 3, 33, 35).

⁴¹ Sul problema generale dei rapporti Stato/Chiesa in Italia è ora disponibile uno studio importante e completo: R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 13-39.

figli abbandonati e i minori che avessero il padre in carcere. Anche i lavoratori giornalieri, gli artisti e i contadini con prole numerosa erano censiti come poveri. Le vedove e le donne, sposate o nubili, che non potessero contare o sulla famiglia di origine o sui mariti, perché in carcere o in ospedale, si iscrivevano pure nella lista. Gli anziani, i ciechi e gli invalidi mancavano spesso di ogni forma di assistenza. Povero era chiunque si fosse trovato in uno stato di miseria noto a ciascuno, purché tale condizione non fosse dipesa da colpa o da comportamenti delittuosi. In seguito non si abbandonò questo orientamento tanto radicato nella tradizione da essere posto alla base di ogni intervento assistenziale.

Nel 1880 fu istituita l'importante commissione Correnti, incaricata di fornire utili indicazioni per una tanto auspicata riforma complessiva della materia, e affidata a esperti indipendenti. Un ruolo fondamentale spettò ai comitati provinciali, che avrebbero dovuto garantire l'autonomia della ricerca dalle prefetture⁴². Lo stesso presidente ebbe a scrivere che «nella grande inchiesta, che, decretata dai congressi internazionali dell'Aja e di Pietroburgo, e concordata nelle conferenze annuali dei delegati governativi, compiuto il progetto riassuntivo di tutte le statistiche ufficiali, venne assegnato all'Italia, credo come al paese classico della povertà e della carità, il compito di raccogliere ed ordinare le notizie comparative sulla pubblica assistenza in tutto il mondo civile [...] secondo la prima e naturale significazione delle parole, l'assistenza pubblica potrebbe indicare l'insieme degli officii che nascono dalla convivenza sociale. Si sta insieme per aiutarsi l'un l'altro [...] se invece pigliamo il filo storico, l'assistenza, per forza noi dobbiamo accettare questo neologismo dalla Francia, ove nacque, è la nuova forma e ci rimane a vedere se sia anche una nuova idea, succeduta alla parola carità, screditata colte fraterie, ed alla parola beneficenza che parve dire e promettere troppe cose»⁴³.

Dall'inchiesta emerse una tipologia assai varia di opere pie, che qualche anno dopo venne fissata in: congregazioni di carità, opere pie elemosiniere, sussidi per l'istruzione e posti di studio, scuole per l'istruzione elementare e superiore, istituti di dotazione, sussidi a favore di vedove, sussidi di latte e baliatico, sussidi ad orfani e abbandonati, opere pie per cure a domicilio, sussidi alle puerpere, fondazione di soccorso ai detenuti, istituti di patronato per i liberati dal carcere, ospedali, ospedali per cronici e incurabili, ospizi marini, istituti a favore di fanciulli rachitici, trasporto di ammalati, seppellimento dei morti, opere pie di maternità, brefotrofi, asili per lattanti, asili infantili, orfanotrofi e collegi, riformatori per i giovani discoli, pie case di industria, istituti per ricovero di vedove, case di ricovero e ricoveri di mendicizia, manicomi, istituti per sordomuti, istituti per ciechi, ospizi per catecumeni, opere pie di culto e beneficenza, istituzioni di culto, opere pie con scopi diversi⁴⁴. La tipologia di opere pie che veniva delineandosi a fine Ottocento evidenzia continuità e discontinuità con il passato. Soprattutto in ambito formativo si registrarono le maggiori novità: scuole professionali e di avviamento al lavoro sorsero in molte città per iniziativa di laici e di religiosi, assecondando in tal modo sia l'offerta di lavoro qualificato proveniente dal mondo della produzione, sia la domanda di occupazione espressa in particolar modo da chi era maggiormente esposto al rischio povertà e disoccupazione⁴⁵. E questo intreccio di interessi non

⁴² Fornasari, *Tra carità legale, pietas e filantropia*, pp. 124-125 e Stuart Woolf, *The «transformation» of charity in Italy*, pp. 430-431. L'inchiesta ricordava quella di qualche anno precedente condotta da Stefano Jacini: A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, Einaudi, 1973.

⁴³ C. Correnti, *Programma di una statistica internazionale dell'assistenza pubblica. Relazione*, Roma, tip. Barbera, 1875, pp. 584-586 (estr. da «*Annali del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio*»).

⁴⁴ Atti parlamentari, Camera dei Deputati – Legislatura XVI, 3ª sessione.

⁴⁵ Tra le esperienze maggiormente significative figura senza dubbio l'iniziativa di don Giovanni Bosco e don Leonardo Murialdo nella conduzione del collegio degli Artigianelli, sorto qualche decennio prima che la sinistra storica andasse al potere, ma attivo anche in seguito, G. Silvano, *L'organizzazione della solidarietà in età contemporanea*, in «*Custode di mio fratello*», pp. 296-298.

sfuggì all'intelligenza politica di Francesco Crispi, il quale riuscì a trasformare le opere pie in istituzioni pubbliche di beneficenza⁴⁶.

La finalità della normativa crispina era un sistema istituzionale di assistenza che coinvolgesse tanto gli organi centrali quanto quelli periferici dello Stato, e coordinare, per quanto possibile, l'azione delle singole opere pie⁴⁷. Molto si fece in tema di contabilità e di controllo della spesa⁴⁸. Gli amministratori assumevano responsabilità gestionale e amministrativa, nel caso di quelle opere pie che erano rimaste fuori dal governo delle congregazioni di carità, e venivano designati secondo le tavole di fondazione o gli statuti vigenti. Punto centrale della riforma fu il rafforzamento delle congregazioni di carità, che non si limitarono più solamente alla gestione dei lasciti a favore dei bisognosi, ma divennero l'agenzia forse più rilevante della politica sociale. I suoi membri erano eletti dal comune e il numero dei consiglieri, che potevano arrivare a tredici, fissato in relazione alla popolazione residente su base comunale. Con rigore si stabilirono le incompatibilità dell'ufficio per ridurre al minimo i sempre possibili conflitti di interesse tra i membri delle amministrazioni locali e delle congregazioni, escludendo da queste ultime i preti in cura d'anime.⁴⁹ A questi era concesso di partecipare ai diversi comitati operativi, che di fatto organizzavano concretamente l'assistenza. Il presidente rimaneva in carica quattro anni, mentre ogni anno doveva rinnovarsi un quarto dei membri ordinari. L'annessione del Veneto al Regno comportò anche tutto questo.

La legge Crispi fu applicata con rigore, pur incontrando non poche difficoltà. Essa non riuscì a rendere disponibili nuovi fondi per la beneficenza, attraverso il miglioramento della gestione delle opere pie, e nemmeno a fare chiarezza sulla questione, controversa, di chi dovesse farsi carico delle spese di ospedalizzazione dei poveri. Un altro limite fu l'incapacità di uniformare il servizio assistenziale nelle varie regioni del Regno: il divario nord-sud si accentuò anche sotto questo profilo, e gli enti locali meridionali continuarono a spendere meno di quelli settentrionali per l'assistenza, la sanità e, più in generale, per i contributi alle opere pie. La legge non introdusse, nemmeno dal punto di vista del diritto, il monopolio dell'assistenza in mano pubblica; la normativa stessa aveva escluso dal novero delle istituzioni pubbliche di assistenza, generici comitati di soccorso, sostenuti da azioni volontarie su risorse di terzi, fondazioni private a beneficio di una singola famiglia, nonché ogni altra associazione regolata dal Codice civile. Dalla normativa, in generale, rimanevano escluse le attività sostenute dalla Chiesa, che si avvaleva, per svolgerle, di enti di fatto, non vincolati alla legislazione nazionale. Nonostante il rigore dei controlli e la riforma amministrativa ai quali le opere pie erano state sottoposte, la legge ne aveva mantenuto il carattere originario, non toccando le funzioni svolte da ciascuna.

Intorno all'assistenza, alle risorse per sostenerla, alle pratiche e agli obiettivi da privilegiare, si consumò un confronto tra i poteri civile ed ecclesiastico, nonché una competizione per il primato tra attività assistenziali pensate e gestite da privati o erogate dal pubblico. Crispi accelerò il processo di laicizzazione dell'assistenza, insistendo sul carattere pubblico di tale attività. Non aveva, peraltro, ostacolato la Chiesa a mantenere vive le tradizionali pratiche caritative, che, anzi,

⁴⁶ Il significato storico della riforma crispina, anche in chiave comparativa, è analizzato da G. Silvano, *Pathways to the Contemporary Italian Welfare State*, in *Reciprocity and Redistribution. Work and Welfare Reconsidered*, a cura di G. Hagemann, Pisa, Edizioni Plus, 2007, pp. 23-42.

⁴⁷ In generale sulla legge Crispi, P. Battilani, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in *Povertà e innovazioni istituzionali*, pp. 655-661 e F. Sofia, *Dalle opere pie allo sviluppo del contesto giuridico istituzionale*, «Società e storia», 90, 2000, pp. 652-654.

⁴⁸ Battilani, *I protagonisti dello Stato sociale italiano*, p. 659.

⁴⁹ Questa disposizione suscitò diverse polemiche. Va notato che dall'amministrazione delle congregazioni di carità non fu estromesso il clero senza cura d'anime, e che molti statuti fondativi delle opere pie prevedevano spesso la presenza del clero negli organi di gestione: Farrell-Vinay, *Povertà e politica nell'Ottocento*, p. 281.

andarono piuttosto intensificandosi. L'intervento statale non bloccò il diffondersi, proprio all'interno della Chiesa, di nuove congregazioni dedite in modo particolare alla popolazione giovanile dei centri urbani maggiori, alla ricerca di qualificazione professionale e di lavoro⁵⁰. Lo spazio tradizionalmente proprio della solidarietà sociale della regione non si cancellò e rimane vitale fino a oggi.

La scelta che condizionò profondamente lo spirito solidaristico tradizionale fu l'adozione in Italia della grande riforma sociale intrapresa da Bismarck in Germania. Anche l'Italia nel 1898, come molti altri paesi europei, si dette un'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e si era così avviata a strutturare uno stato sociale sul modello tedesco, che già nel 1884 aveva operato questa scelta⁵¹. In precedenza entrambi i paesi avevano forme non obbligatorie di assicurazione, proposte nel 1871 e in Italia nel 1883. A questo primo schema assicurativo, ne seguirono altri nel 1898 contro i rischi legati all'invalidità e alla vecchiaia su base volontaria, mentre la maternità fu protetta solo a partire dal 1910. Il 'pubblico' avanzava prepotentemente, e il 'privato' trovò nuovi spazi e forme di intervento. All'intensificarsi dell'azione dello Stato in campo sociale corrispose un vero e proprio riposizionamento degli enti assistenziali pubblici e privati, accompagnati dall'azione di schiere sempre più numerose di volontari, che avevano dato vita a tante associazioni dedite al servizio dei più bisognosi. Un esempio luminoso di questo modo di concepire la socialità e il servizio verso i più bisognosi va cercato nelle vicende che coinvolsero il Veneto durante la Grande Guerra; non solo negli scontri a fuoco, ma soprattutto nei rivolgimenti sociali che la guerra comportò.⁵²

La tendenza ad accentuare l'intervento statale nel settore assistenziale si intensificò a partire dalla prima guerra mondiale fino alla fine dello stato fascista, che ben presto, attraverso la creazione di numerosi enti a proiezione nazionale in stretto legame con il partito, giunse a concepire l'intervento pubblico come strumento per eliminare spazi privati occupati da libere aggregazioni di cittadini.⁵³ Gli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza furono attivi dal 1923. A questi il regime affiancò nel 1937, sciolti gli Enti opere assistenziali, gli Enti comunali di assistenza, Eca, che avevano il compito di assistere i poveri iscritti in speciali liste comunali, i minori abbandonati, i ciechi e i sordomuti non in grado di provvedere a se stessi. Gli Eca assunsero anche i compiti delle congregazioni di carità. La loro connotazione si fece sempre più politica: erano presieduti dal podestà di nomina governativa, mentre in consiglio sedevano obbligatoriamente i segretari locali del fascio di combattimento e del fascio femminile e i rappresentanti delle associazioni sindacali⁵⁴. A sostegno dell'attività di questi nuovi organismi venivano in soccorso

⁵⁰ E. Bressan, *Le vie cristiane alla sicurezza sociale. Un dibattito fra cattolici italiani 1931-2001*, Milano, Cuem, 2009.

⁵¹ Sul modello tedesco di stato sociale la letteratura critica è assai articolata. Un contributo fondamentale si deve a G. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza 1996 (ed. orig. 1991), pp. 61-85. L'autore contribuisce a contestualizzare la politica sociale di Bismarck e a evidenziarne la novità assoluta. Molti sono anche i riferimenti al significato politico di tale politica, che mirava a liberare i lavoratori dell'industria dall'influenza che su di loro esercitava la socialdemocrazia. Inoltre F. Girotti, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998, pp. 163-164, che ricorda le difficoltà incontrate da Bismarck nel fare approvare il proprio progetto di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, che prevedeva un contributo finanziario anche da parte statale.

⁵² *Croce Rossa Italiana e welfare dal 1914 al 1927. Esperienze di interventismo umanitario*, a cura di N. Bortoletto e G. Silvano, Pisa, ETS, 2018.

⁵³ Zaninelli, *Gli sviluppi storici*, pp. 137-139. Il fascismo decretò la fine di moltissime associazioni di volontariato e di cooperative ritenute centri di opposizione al regime, come ha mostrato G. Galasso, *Gli anni della grande espansione e la crisi del sistema*, in R. Zangheri, G. Galasso, V. Castronovo, *Storia del movimento cooperativo in Italia. La Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue 1866-1986*, Torino, Einaudi, 1987, pp. 457-489.

⁵⁴ G. Silvano, *Servizi pubblici e sociali tra Stato, enti locali e società civile dall'Otto al Novecento. Profili del rapporto tra centro e periferia*, in *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 158-159 e F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, pp. 88-89.

risorse dalla finanza locale, regolata dal primo gennaio 1932 da un Testo unico, che incorporava le svariate proposte succedutesi nell'ultimo decennio⁵⁵.

Il fascismo si presentò come il regime in grado di dare una risposta efficace ai molteplici problemi legati all'assistenza e alla beneficenza, a favore dei ceti più deboli della popolazione. Per raggiungere un obiettivo così ambizioso, fece ricorso a istituti di stato, che avrebbero dovuto fungere da centri di regia delle diverse politiche sociali messe in campo localmente. Accanto a questi, e talvolta in aperta competizione con questi, continuarono a operare forme tradizionali di beneficenza e di assistenza, legate all'associazionismo caritativo borghese e popolare, come pure alle istituzioni ecclesiastiche, che cercarono tutti i modi possibili per sottrarsi al sempre più stretto controllo dello Stato. Nuove forme di solidarietà presero forma proprio durante il fascismo, come il Piccolo Cottolengo voluto da don Luigi Orione⁵⁶.

Lo scenario generale cambiò radicalmente con l'adozione della Costituzione repubblicana. Finalmente la vitalità della società civile italiana, compressa per oltre due decenni dal fascismo, poté esprimersi liberamente in forme socialmente rilevanti. Da una parte, cambiò l'orizzonte complessivo della politica sociale e, dall'altra, l'universo del 'sociale' seppe non solo reagire, ma anche favorire tali cambiamenti. La riformulazione della politica sociale nazionale passò anche attraverso una ridefinizione degli enti a essa preposti. Si sviluppò particolarmente la cooperazione, tenuta in scacco dal fascismo per due decenni, mentre nel 2000 si stabilì per legge la fine delle Ipub di crisi memoria. In poco più di mezzo secolo, volontariato e cooperazione prosperarono enormemente, conquistando un ruolo sempre più rilevante nella vita economica, sociale e culturale dell'Italia.

Nel secondo dopoguerra tutti i paesi europei si erano trovati alle prese con il riordino del sistema di sicurezza sociale nazionale. Come nel XIX secolo la Germania bismarckiana fu il paese guida della più moderna politica sociale, così, nel secolo successivo, paese leader, fu l'Inghilterra. Alla fine del 1942, quando Winston Churchill era a capo di un governo di unità nazionale, William H. Beveridge pubblicò il frutto di un lavoro di ricerca ventennale, condotto in gran parte presso la London School of Economics and Political Science, fondata antecedentemente al primo conflitto mondiale⁵⁷. Il rapporto conobbe immediatamente una notevole diffusione: la fortuna delle idee dell'autore si dovette anche al fatto che per la prima volta si prospettava uno stato sociale in grado di rispondere alle esigenze di un'avanzata economia di mercato. Inoltre, con esso si affermava un *welfare* universalistico, che andava ben oltre la vecchia impostazione di Bismarck, strettamente legata a un'assistenza e a una previdenza dipendenti da specifici contratti assicurativi accessibili solo a chi si fosse trovato in una certa situazione lavorativa.

Beveridge aveva disegnato un sistema previdenziale in grado di garantire a ciascuno un reddito sufficiente e aveva previsto che tale ambizioso obiettivo doveva essere raggiunto attraverso un'adeguata politica di contributi «sociali», senza dover fare mai ricorso alle risorse della fiscalità generale. La proposta, proprio per poter dare ascolto a ogni richiesta di soccorso, lasciò ampio spazio di azione a organizzazioni nonprofit, che tanta parte avevano avuto, e continuano ad

⁵⁵ Il tema è affrontato magistralmente da G. Marongiu, *La politica fiscale del fascismo*, pref. di F. Perfetti, Lungro di Cosenza, Marco Editore, 2005, pp. 236-247.

⁵⁶ G. Vecchio, *Don Orione e la politica del suo tempo*, in *San Luigi Orione da Tortona al mondo*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 171-211 ne contestualizza la figura e l'opera. La sua spiritualità in relazione all'ambiente di vita è analizzata da P. Borzomati, *Don Orione e gli altri santi contemporanei*, in *Don Orione e il Novecento*, introd. e a cura di F. Peloso, Catanzaro, Rubettino, 2003, pp. 19-36.

⁵⁷ *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge*, London, H.M. Stationery Office, 1942, reprinted 1966. Si trattò di un vero e proprio *bestseller*, nonostante la natura, assai poco attraente, del testo. Il piano era stato congeniato per contrastare efficacemente il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria e l'ozio.

avere, nel campo dei servizi sociali inglesi ed europei⁵⁸. Il confronto pubblico/privato si spostava, dalla tradizionale disputa sulla responsabilità e titolarità della politica sociale, alla costruzione di una nuova forma di relazione, dove il potere pubblico, non più orientato a condizionare l'iniziativa privata in ambito sociale, addirittura lo favorisce, ponendolo nelle condizioni di agire per l'interesse generale, per la costruzione di una società più giusta, senza poveri ed emarginati.

La domanda, allora, è come l'Italia accolse il paradigma di un nuovo rapporto tra società civile e Stato. In che modo la mano pubblica avrebbe potuto lasciare spazio all'iniziativa privata della società civile, in un Paese dove, per secoli, si erano registrate tensioni tra pubblico e privato, ogniqualevolta erano state poste sul tappeto tematiche riguardanti i servizi sociali o educativi? Il piano Beveridge esercitò notevole influenza in Europa e anche in Italia tale influsso non rimase nascosto. Nei lavori della Commissione D'Aragona, all'opera dall'aprile 1947 per studiare una riforma complessiva dello stato sociale nazionale, prendeva forma una proposta di riordino del sistema di tipo universalistico, di ispirazione beveridgiana, articolata in un progetto di copertura di tutti i lavoratori, ancorata a un unico schema assicurativo, gestito da un unico ente. Il sistema di protezione sociale avrebbe dovuto contrastare ogni tipo di rischio e includere anche l'assistenza sanitaria. Ogni servizio doveva essere pagato da contributi sociali, commisurati al reddito del lavoratore e, come tali, non si configuravano come imposte. La Commissione trascurò di indicare come la nuova politica sociale avrebbe dovuto tenere conto dell'assistenza che, senza soluzione di continuità, Ipub e associazioni di vario genere assicuravano agli Italiani; inoltre, decise di non intervenire sulla vecchia questione del rapporto tra gli enti caritativi e formativi della Chiesa e quelli pubblici. Anche se il Concordato aveva posto le basi di un rapporto meno conflittuale che in passato tra lo Stato e la Chiesa, tuttavia le tensioni non mancarono mai.

Un forte ed efficace provvedimento di contrasto alla povertà fu adottato nel 1965 con l'introduzione della «pensione sociale», interamente fiscalizzata. Se in campo previdenziale l'universalismo delle prestazioni rimaneva un obiettivo ancora lontano da raggiungere, in quello sanitario, dal 1968, ogni cittadino ebbe diritto all'assistenza ospedaliera gratuita, aprendosi così la strada a un effettivo universalismo, che in pochi anni trovò attuazione nella legge di istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978. Questi provvedimenti mutarono il profilo regionale dell'Italia, ma non cancellarono lo spirito solidaristico della sua lunga storia, anzi lo esaltarono e valorizzarono. Nei primi decenni di storia repubblicana, l'Italia sperimentò un periodo di sviluppo economico impetuoso che aveva consentito, tra l'altro, di allocare ingenti risorse per beni di *welfare*. Ma non appena la congiuntura economica divenne sfavorevole, anche gli impegni per la spesa sociale furono messi in discussione⁵⁹. E proprio in queste circostanze, la forza delle organizzazioni sociali italiane e del Veneto in particolare ebbero la loro occasione per far conoscere il loro ruolo essenziale. I costi delle prestazioni del welfare state si avviarono a diventare insostenibili, cosicché il ricorso all'intervento privato si rese sempre più necessario. In questo contesto, il pubblico favorisce lo sviluppo del 'sociale' che, a sua volta, assicura alla collettività servizi altrimenti non erogabili. Il privato si è preso una bella rivincita sul pubblico, che tanta parte aveva giocato, quasi in prospettiva monopolistica, nella formazione dello stato del benessere.

⁵⁸ A influire sull'esperienza inglese non fu solo il modello neozelandese, ma anche quello americano di Franklin Delano Roosevelt, che nel 1935 aveva introdotto il celeberrimo *Social Security Act*. Questo non contemplava l'assistenza sanitaria e ciò continuò a differenziare il modello statunitense dagli altri. Molto interessanti continuano a essere le osservazioni di J. Kenneth Galbraith, *Storia della economia*, Milano, Rizzoli, 1997⁶, pp. 234-245. L'autore non solo discute le difficoltà legate alla giustificazione di un *welfare* che opera nel senso di una redistribuzione di reddito all'interno del paradigma dell'economia classica, ma analizza pure le reazioni che, in ambito economico e imprenditoriale, si registrarono al *Social Security Act*.

⁵⁹ *Storia economica del Novecento*, a cura di S. Pollard, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 241-247.

La nuova organizzazione produttiva, conseguente alla globalizzazione, accompagnata da una nuova organizzazione del lavoro, e la necessità di ridurre, rimodulandola, la spesa sociale hanno favorito un'intensa sperimentazione nel campo delle politiche sociali. In un momento di transizione così deciso, che ha imposto un ripensamento complessivo della spesa sociale, le organizzazioni del privato sociale non sono state certo a guardare. Ampi spazi di manovra si sono aperti all'universo del nonprofit che, nella crisi del tradizionale stato del benessere, legato a una società fordista, ha saputo trovare un proprio importante spazio nella costruzione del *welfare* prossimo venturo. I protagonisti di tale universo non sono mutati: il volontariato, i comitati, le associazioni, la cooperazione, le fondazioni, in forme diverse hanno dato vita a molteplici forme organizzative, anche a rete, in grado di intervenire sui bisogni più urgenti. In quasi ogni realtà, ricreativa, sociale, familiare, sportiva, sanitaria, sociale, culturale e assistenziale, è presente un'organizzazione del Terzo settore, ad arricchire l'offerta pubblica di servizi o, addirittura, a proporla, laddove mancassero. In virtù del principio di sussidiarietà orizzontale, inteso in senso non mercantile, il nonprofit italiano ha trovato la legittimazione alla propria presenza e azione⁶⁰. È riuscito a svolgere ruoli sempre più significativi non solo nel momento dell'erogazione dei diversi servizi, ma soprattutto quando le stesse politiche sociali si discutono e si organizzano. Il cosiddetto «sociale» è oggi, rispetto al passato anche recente, più privato che pubblico, perché lo Stato le regioni e gli enti locali non sono più titolari esclusivi della politica sociale, che diventa sempre più emanazione di organizzazioni nonprofit. I beni così assicurati alla collettività sono pienamente «pubblici», anche se non provengono immediatamente dal potere pubblico.

Anche il contesto normativo ha reso possibile questi mutamenti: al nonprofit si è riconosciuto uno spazio d'azione sempre più ampio in virtù di molteplici interventi, tra i quali si segnalano le leggi quadro sul volontariato dell'11 agosto 1991, n. 266 e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali dell'8 novembre 2000, n. 328. Queste norme, accompagnate dalla Disciplina delle associazioni di promozione sociale, introdotta dalla l. 7 dicembre 2000, n. 300, hanno individuato un ruolo essenziale nella progettazione ed erogazione delle più importanti politiche sociali del Paese, convenendo in tal modo sul fatto che pubblico e privato sono chiamati entrambi a costruire e a erogare servizi necessari in una società complessa, com'è quella italiana di oggi.

Anche la cooperazione ha attratto molta attenzione da parte del legislatore, che ne ha spesso cercato di favorire la diffusione e il consolidamento. Dalla legge Basevi dell'immediato dopoguerra, alla normativa degli anni '70 e '80, fino alla legge 381 1991 sulla cooperazione sociale, che si è rivelata la forma organizzativa più adatta a conseguire i risultati attesi in campo sociale e, particolarmente, socio-sanitario, tale forma d'impresa ha continuamente manifestato grande vitalità e un ruolo non proprio trascurabile nell'economia del Paese⁶¹. Il fenomeno è stato misurato di recente in termini di occupazione, di localizzazione regionale, di settori di intervento, di risorse economiche attivate e di tipologia di organizzazioni impegnate e il profilo complessivo emergente, pur con qualche ombra, fa intravedere un futuro cammino ancora colmo di soddisfazioni⁶².

⁶⁰ G. Pirola, *Il principio di sussidiarietà e solidarietà nella dottrina sociale della chiesa*, in *Sussidiarietà e solidarietà in una società in trasformazione*, presentazione di G. Silvano, «Quaderni di Centroveneto», 2 (2002), pp. 23-37

⁶¹ F. Casalin, A. Faggiano, S. Necci, *Le imprese sociali*, in *Non profit come economia civile*, a cura di S. Zamagni, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 96-99 e C. Travaglini, *Cooperativa sociale*, in *Dizionario di economia civile*, pp. 247-250. Dal punto di vista della storia sono importanti i contributi di M. Fornasari, V. Zamagni, *Il movimento cooperativo in Italia. Un profilo storico-economico (1854-1992)*, Firenze, Vallecchi, 1997, pp. 151-181 e di V. Zamagni, P. Battilani, A. Casali, *La cooperazione di consumo in Italia. Centocinquanta anni della Coop consumatori: dal primo spaccio a leader della moderna distribuzione*, Bologna, il Mulino, 2004.

⁶² S. Cima, G.P. Barbetta, *Le dimensioni economiche*, in *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, a cura di G.P. Barbetta, S. Cima e N. Zamaro, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 149-172.

La storia del terzo settore in Italia suggerisce un certo ottimismo. Questo trova il proprio fondamento proprio nella vicenda, recente e meno recente, di numerosissime organizzazioni della società civile, nei molteplici riconoscimenti sociali e normativi registrati e in modo speciale nella sempre viva capacità di «inventare» risposte agli interrogativi di una società in continua trasformazione. Vista dal punto di vista istituzionale, tale sequenza esibisce una certa discontinuità; le aggregazioni nonprofit hanno cambiato nome e forma giuridica, mentre queste, da quello della *mission*, hanno mantenuto una certa continuità nel corso del tempo. Si ricordi il lavoro del legislatore che ha recentemente voluto introdurre in Italia il Codice del Terzo Settore destinato a riorganizzare un universo di enti e attività anche molto diverse tra loro. Il lavoro che attende la società civile del Veneto riguarda la realizzazione del Codice medesimo in una prospettiva a un tempo di continuità con il passato e di innovazione per il futuro.