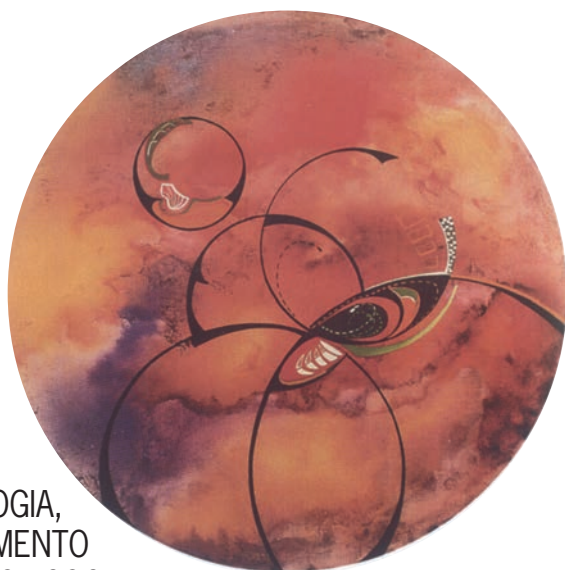

Alessandro Fabbri

INVESTIMENTO SOCIALE E WELFARE SOCIETY

La morfogenesi
della Croce Rossa Italiana



SOCIOLOGIA,
CAMBIAMENTO
E POLITICA SOCIALE

Collana diretta da
Pierpaolo Donati

FRANCOANGELI

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Sociologia, cambiamento e politica sociale, collana diretta da Pierpaolo Donati

Comitato scientifico: Pete Alcock (Univ. Birmingham, Uk), Margaret S. Archer (EPFL, Losanna), Eliezer Ben-Rafael (Univ. Tel Aviv, Israele), Luigi Frudà (Univ. Sapienza Roma), Alain Caillé (Univ. Nanterre, Parigi), Ivo Colozzi (Univ. Bologna), Pierpaolo Donati (Univ. Bologna), Adalbert Evers (Univ. Justus-Liebig Giessen, Germania), Pablo García Ruiz (Univ. Saragozza, Spagna), Fabio Ferrucci (Univ. del Molise), Guido Gili (Univ. del Molise), Fabio Folgheraiter (Univ. Cattolica Milano), Michel Forsé (Cnrs, Parigi), Max Haller (Univ. Gratz, Austria), Jean-Claude Kaufmann (Univ. Sorbona, Parigi), Antonio Lucas (Univ. Complutense, Madrid), Andrea M. Maccarini (Univ. Padova), Gabriele Pollini (Univ. Trento), Douglas Porpora (Univ. Drexel Filadelfia, Usa), Riccardo Prandini (Univ. Bologna), Masamichi Sasaki (Univ. Tokyo, Giappone), Lester Salamon (Univ. Johns Hopkins, Baltimora, Usa), Ivan Svetlik (Univ. Lubiana, Slovenia), Gunther Teubner (Univ. Francoforte, Germania), Helmut Willke (Univ. Zepelin, Konstanz, Germania).

La collana si propone di approfondire e sviluppare tematiche, sia generali che specifiche, concernenti la sociologia come «scienza della società», nei suoi vari aspetti e dimensioni, in particolare per quanto riguarda le sue applicazioni al vasto campo delle politiche sociali. La politica sociale è qui intesa come «momento riflessivo» della sociologia in quanto sapere teorico-pratico.

Sia nelle società cosiddette avanzate o complesse, sia nelle società cosiddette in via di sviluppo o «diverse», gli orientamenti a costruire una «società del benessere a dimensione umana» comportano connessioni sempre più significative fra sociologia e politica sociale, e indicano una tendenza storica che è al centro degli interessi scientifici della collana. Le analisi, sia teoriche sia empiriche, così come i processi di formazione e apprendimento, dipendono ogni giorno di più da relazioni strette fra momento interpretativo della realtà sociale e azione-intervento sociale. Per questo, la collana dà particolare rilievo ad un modo di intendere e praticare la sociologia come sistema di osservazione-diagnosi-guida relazionale dei processi sociali.

La collana si concentrerà soprattutto sui processi di mutamento e di innovazione sociale. Nel porre particolare attenzione alle fenomenologie sociali emergenti, essa intende non solo fornire interpretazioni e spiegazioni dei fatti sociali, in una prospettiva che non dimentica la dimensione storica dei problemi, ma anche riflessioni su esperienze e orientamenti di carattere operativo, nella consapevolezza che la sociologia, nonostante tutte le crisi periodiche, viene assumendo una valenza sempre maggiore come sapere fondamentale per orientarsi nel mondo contemporaneo. Per rispondere alle esigenze conoscitive, operative e formative, la collana si articola in tre sezioni: 1. Opere generali, 2. Ricerche, 3. Manuali e testi didattici.

La collana prevede per ciascun testo la valutazione preventiva di almeno due referee anonimi.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Alessandro Fabbri

INVESTIMENTO SOCIALE E WELFARE SOCIETY

La morfogenesi
della Croce Rossa Italiana

FRANCOANGELI

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione Alma Mater di Bologna

In copertina: Ermes Rigoni, *Interrelazioni*, chine e tempere su tela, 1984;
per gentile concessione dell'artista

1^a edizione. Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Andrea Bassi</i>	pag.	7
Introduzione	»	13
Parte I		
1. L'evoluzione dei modelli di <i>welfare state</i>: dibattito e classificazioni	»	21
1.1. Le prime teorie generali sul <i>welfare</i> : i modelli di <i>welfare state</i>	»	21
1.2. Esping-Andersen e l'elaborazione di nuovi modelli di <i>welfare state</i>	»	37
1.3. I <i>welfare states</i> mediterranei	»	54
Conclusioni	»	68
2. Il modello sociale europeo e il paradigma dell'investimento sociale	»	70
2.1. Il modello sociale europeo	»	70
2.2. Il paradigma dell'investimento sociale	»	78
Conclusioni	»	102
3. <i>Welfare</i>, Terzo Settore e <i>welfare society</i>	»	105
3.1. La riflessione dei sociologi su <i>welfare</i> e Terzo Settore	»	105
3.2. Il Terzo Settore nel quadro del <i>welfare</i> italiano	»	122
Conclusioni	»	136
Parte II		
4. La Croce Rossa nel mondo e in Italia	»	141
4.1. Che cos'è la Croce Rossa?	»	141
4.2. La Croce Rossa negli USA	»	143
4.3. La Croce Rossa in Europa	»	147

4.4. La Croce Rossa a livello internazionale	pag.	156
Conclusioni	»	160
5. La storia della CRI nel quadro dello sviluppo del welfare state italiano: dal 1864 al 1945	»	162
5.1. Dalle origini della CRI alla Grande Guerra	»	162
5.2. La CRI dalla Grande Guerra al Fascismo	»	171
5.3. La CRI dal Fascismo alla Repubblica	»	178
Conclusioni	»	183
6. La storia della CRI nel quadro dello sviluppo del welfare state italiano: dal 1945 ai giorni nostri	»	185
6.1. La CRI nell'Italia repubblicana: i "30 gloriosi" all'italiana	»	185
6.2. La CRI fra Prima e Seconda Repubblica	»	192
Conclusioni	»	206
Parte III		
7. Il ruolo della CRI oggi: il quadro normativo e la nuova configurazione statutaria	»	211
7.1. Il nuovo <i>status</i> giuridico della CRI: dal Decreto Legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 alla riforma del Terzo Settore	»	211
7.2. Il nuovo Statuto della CRI	»	226
Conclusioni	»	236
8. La dimensione organizzativa della CRI	»	238
8.1. La gestione delle risorse economico-finanziarie	»	238
8.2. La gestione delle risorse umane: dipendenti e soci	»	249
8.3. La strategia 2020: le attività istituzionali della CRI	»	256
Conclusioni	»	269
Considerazioni finali	»	271
Bibliografia di riferimento	»	281
Sitografia di riferimento	»	293

Prefazione

di *Andrea Bassi*

Il volume che qui si presenta costituisce un significativo passo in avanti nel cammino della ricerca scientifica concernente la nascita, evoluzione, crisi e prospettive future dello stato sociale (*welfare state*) in Italia e in Europa.

Esso si pone nel solco di quel ricco filone di studi e ricerche di taglio sociologico sullo “stato del benessere” e sulle “politiche sociali” che vanta nel nostro paese una lunga e prestigiosa tradizione a partire dalla prima metà degli anni ‘80 del secolo scorso.

Negli anni immediatamente successivi all’entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (L. 883 del 1978) viene ad aggregarsi attorno al polo sociologico bolognese un gruppo di studiosi che, sotto la guida del capostipite Achille Ardigò – il quale ebbe un ruolo di primo piano nei lavori preparatori alla stesura del dettato normativo, in particolare per la parte relativa alla partecipazione dei cittadini-utenti) – inizia ad introdurre nel dibattito sociologico italiano una serie di lavori di scienziati sociali stranieri (*in primis* inglesi e nord-americani, ma anche tedeschi e francesi) sui temi dell’intervento pubblico in ambito di sicurezza sociale e di servizi socio-assistenziali.

Si tratta di una tematica fino ad allora non trattata dalla disciplina sociologica che, a partire dal secondo dopoguerra, si era concentrata principalmente sugli studi di sociologia industriale, sociologia del lavoro, sociologia urbana e rurale, seguendo la ricostruzione post-bellica ed il passaggio da una società prevalentemente rurale ed agricola ad una società urbana ed industriale.

Non v’è dubbio che ad Ardigò e alla prima generazione dei suoi “allievi” (Pierpaolo Donati, Ivo Colozzi, Giovanna Rossi, et al.) vada riconosciuto il merito di aver colmato questa lacuna. Attorno a quella che in seguito sarà definita la “scuola sociologica bolognese” si sviluppano nei primi anni ‘80 del ‘900 una molteplicità di attività seminariali e convegnistiche che consentiranno l’aggregazione di un gruppo di docenti e ricercatori provenienti da diversi atenei, distribuiti in tutte le zone del paese, impegnati nello studio sistematico del *welfare state* e delle politiche sociali.

In particolare durante il convegno *Politiche sociali e sociologia della salute*, svoltosi a Bologna il 5 febbraio del 1983, si concretizza l'idea di costituire una sezione della neo-nata AIS – Associazione Italiana di Sociologia¹ espressamente dedicata a queste tematiche. La Sezione formalmente nasce nel settembre del 1984 presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna, assumendo la denominazione “Sezione di Politica Sociale”².

Il Direttivo della Sezione si fa promotore di numerosi studi e ricerche che vengono pubblicati in gran parte presso la casa editrice FrancoAngeli, prima nella collana diretta dal Prof. Ardigò “La Ricerca Sociale” (sotto forma di volumi monografici)³ e successivamente presso altre collane dirette dai suoi allievi e soprattutto attraverso la rivista «Sociologia e Politiche Sociali» fondata nel 1998 dal Prof. Pierpaolo Donati e da lui diretta per oltre un quindicennio⁴.

È con il n. 42 del 1988 di *La Ricerca Sociale* (pubblicato nel 1990) che il tema del ruolo dei soggetti organizzati ad orientamento solidaristico nel sistema di *welfare* fa il suo ingresso a pieno titolo nel dibattito scientifico italiano. Il volume dal titolo: *Conoscere il volontariato: bilanci e prospettive della ricerca sociologica*, raccoglie rivedute ed ampliate le relazioni presentate in occasione di un convegno nazionale svoltosi a Bologna il 2 maggio del 1988 dal titolo: “Le ricerche sul volontariato in Italia. Problemi e prospettive di ordine concettuale e metodologico”.

Vengono anticipati qui alcuni temi attorno ai quali si svilupperà la ricerca sociale nei due decenni successivi: volontariato e cooperazione sociale; volontariato ed ente pubblico; volontariato ed impresa sociale; nonché alcune tematiche interne al fenomeno dell'agire volontario, gratuito al servizio di terzi, quali: l'identità delle organizzazioni di volontariato; la struttura interna; le funzioni; i modelli gestionali ed operativi; le motivazioni al volontariato; il rapporto con il lavoro retribuito, ed altri ancora.

Un'altra tappa fondamentale in questo percorso di studi e ricerche sul Terzo Settore (sulle forme organizzate della società civile) nel nostro paese

¹ Avvenuta il 15 dicembre 1983.

² In quella stessa occasione fu costituita anche la sezione AIS di ‘Teoria sociologica e trasformazioni sociali’.

³ Tra i quali si ricorda il n. 32 del 1985 dal titolo “Per una rifondazione del welfare State”, che contiene il noto saggio di Ardigò *Nuovi valori e nuovi attori per la rifondazione del welfare state*, che a ragione è ritenuto essere il testo fondativo per la riscoperta del ruolo e funzioni della società civile a fianco dello Stato nell'erogazione delle prestazioni volte a sostenere, favorire ed incentivare le condizioni di benessere dei cittadini. Su questo solco si svilupperanno nel nostro paese gli studi sul “Volontariato” prima e sul “Terzo Settore” poi, fino a giungere alla individuazione di una nuova configurazione del benessere denominata *welfare society* (in un certo senso in riferimento antitetico al *welfare state*).

⁴ Il primo numero dal significativo titolo “Ripensare il Welfare” conteneva saggi di Donati, Colozzi, Di Nicola, Rossi, Frudà, Rei, Sarpellon e una analisi bibliografica commentata di due giovani studiosi: Maccarini e Prandini.

è costituita dal n. 49 del 1993 di *La Ricerca Sociale* (pubblicato nel 1994) dal titolo: *Terzo Settore e Nuove Politiche Sociali in Italia e in Europa* curato da Ivo Colozzi⁵. Come si può osservare qui il termine Terzo Settore viene utilizzato in modo esplicito ed entra a pieno titolo nel dibattito scientifico italiano⁶.

Molto tempo è passato da quegli studi pionieristici ed il Terzo Settore è divenuto non solo un argomento centrale dal punto di vista della riflessione scientifica sulle politiche sociali (e non solo) ma anche oggetto di una intensa e diffusa attività normativa (si veda la recente approvazione dell'insieme di provvedimenti legislativi denominato "Riforma del Terzo Settore"⁷) e formativa, sia professionale (corsi di aggiornamento e professionalizzanti) che di alta formazione (Lauree Magistrali, Masters, Corsi Universitari di Alta Formazione – CAF).

Nuovi attori sono comparsi sulla scena, ad esempio le cosiddette "imprese sociali", nuove forme ibride, come le "B-Corporation", che innestano attività ed ambiti di intervento di carattere sociale, solidaristico e di pubblica utilità in un impianto organizzativo imprenditoriale di mercato. Nuove forme e modalità di raccolta e gestione delle risorse, come il "Crowdfunding", i "Social Impact Bond", e innovative modalità di relazionamento pubblico-privato: partnership, e varie forme di co-gestione, co-produzione, co-programmazione, ecc.

Al contempo queste innovazioni (sociali?) e questi cambiamenti profondi – in parte accelerati e incentivati dallo sviluppo e diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione – si collocano sull'onda lunga delle configurazioni dei sistemi di *welfare* nazionali, che si rivelano essere resistenti (resilienti?) di fronte alle spinte centrifughe innescate dai processi di globalizzazione su scala planetaria.

La monografia di Fabbri si colloca pienamente all'interno del quadro summenzionato fornendo un puntuale ed approfondito studio sulle dinamiche storico-sociali che hanno caratterizzato la formazione e l'evoluzione dei vari modelli di *welfare state* a livello europeo, con un focus particolare sul caso italiano.

⁵ Il volume raccoglie rivedute ed ampliate le relazioni presentate in occasione di un convegno internazionale svoltosi a Lucca il 26 novembre del 1992 dal titolo: "Il volontariato all'interno del terzo settore in Europa", per il quale chi scrive ha curato la segreteria scientifica.

⁶ Se mi è consentito il volume contiene anche un mio saggio dal titolo *Le leggi regionali sul volontariato: un'analisi sociologica*, pp. 178-214; in cui viene svolta una puntuale ed approfondita disamina delle leggi regionali attuative della legge quadro nazionale sul volontariato di recente approvazione L. 266/1991. Si tratta, a conoscenza di chi scrive, di uno dei primi esempi di analisi sociologia di un testo normativo concernente il terzo settore nel nostro paese.

⁷ A questo proposito mi sia consentito rinviare a Bassi A. 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2018.

Il punto di osservazione da cui parte l'analisi di Fabbri è costituito dal ciclo di vita di una organizzazione solidaristica della società civile presente, in varie declinazioni, in tutto il mondo, ovvero la Croce Rossa.

Prendere le mosse dallo studio approfondito della nascita, sviluppo, crisi e ri-nascita della Croce Rossa Italiana, consente all'autore di ri-leggere l'evoluzione del sistema di *welfare* italiano, per così dire, dal punto di vista del Terzo Settore. Ovvero sottolineando il ruolo societario, le funzioni, i compiti e il posizionamento politico, che i soggetti del Terzo Settore sono venuti via via assumendo nel corso di oltre un secolo.

A questo punto è forse opportuno avanzare una precisazione. Non vorrei che il lettore fosse stato indotto dalle mie parole a pensare che si tratti di un'opera di carattere prevalentemente storico. Come più volte accennato la "dimensione storica" dei fenomeni sociali qui analizzati è invero presente, ma in un'ottica precipuamente sociologica⁸, come si evince dal considerevole apparato bibliografico riportato in calce.

Che il lavoro di Fabbri abbia un taglio propriamente sociologico è attestato dalla originale lettura critica degli autori considerati "classici" nello studio del *welfare*: Titmuss, Wilensky, Mishra, Flora, Esping-Andersen, che l'autore svolge nel primo capitolo; nonché dei protagonisti del dibattito internazionale più recente (capitolo secondo): Hemerijck, Palier; tra gli altri.

Tale capacità interpretativa e di rielaborazione delle varie posizioni emerse nel confronto scientifico sul *welfare*, l'autore la mostra anche nell'analisi del contesto italiano, rispetto al quale esamina e commenta i lavori di: Ardigò, Ascoli, Colozzi, Donati, Ferrera, Paci, Rossi, Saraceno; sia nei due capitoli summenzionati che, soprattutto nel terzo, espressamente dedicato agli studi su: Terzo Settore e *welfare*.

La seconda parte dell'opera è dedicata all'analisi della Croce Rossa, prima nel contesto internazionale (capitolo quarto), poi nel quadro del sistema di *welfare* italiano (capitoli quinto e sesto).

Infine, nella terza parte, Fabbri presenta i risultati della ricerca empirica da lui svolta avente per oggetto propriamente la Croce Rossa Italiana (CRI).

Analizzandone in primo luogo, capitolo settimo, le trasformazioni statutarie che la portano, con un moto per così dire "a pendolo", a passare da un movimento spontaneo espressione della volontà solidaristica della società civile a fronte degli orrori della guerra, negli ultimi decenni del diciannovesimo secolo – attraverso fasi progressive di istituzionalizzazione – a divenire uno dei corpi fascistizzati nel ventennio e successivamente un ente pubblico nell'Italia repubblicana post-bellica. Per tornare infine nell'alveo della società civile, nella seconda decade del nuovo millennio, come Ente di Ter-

⁸ Peraltro non avrebbe potuto essere altrimenti visto il curriculum studiorum di Fabbri che vanta un doppio dottorato: in Storia Medievale, conseguito a Firenze nel 2011; ed in "Sociologia e Ricerca Sociale" conseguito a Bologna nel 2018.

zo Settore (ETS); nella veste, prima, di Associazione di Promozione Sociale (APS) e, successivamente, di Organizzazione di Volontariato (OdV), a seguito della riforma.

L'ottavo ed ultimo capitolo è dedicato all'analisi delle dimensioni più propriamente organizzative della CRI, attraverso la consultazione di una vasta mole di materiale documentale. Vengono qui messe in luce: la struttura delle risorse economico-finanziarie nonché la composizione delle risorse umane, di cui si avvale l'associazione. Chiude il capitolo una puntuale disamina delle strategie future dell'ente (la cosiddetta "Strategia 2020").

Concludendo vorrei richiamare l'attenzione del lettore sulla considerevole mole di letteratura scientifica di taglio sociologico, storico, politologico ed economico, presa in considerazione, nell'ambito della quale Fabbri si muove agevolmente mostrando una inusuale capacità di comparazione e interpretazione critica delle fonti; che conferiscono all'opera un carattere innovativo e di ragguardevole originalità.

Il testo di Fabbri viene a colmare una lacuna negli studi sul *welfare*, consistente nell'assenza di studi e ricerche sistematici sulle istituzioni del privato-sociale/Terzo Settore, che tanta parte hanno avuto nella determinazione della configurazione istituzionale dei sistemi di *welfare*, non solo nel nostro paese.

L'auspicio è che questo lavoro apra un nuovo filone di studi sulle "istituzioni del welfare" (Bassi, Fabbri, 2017a; 2017b) che possa essere seguito dai giovani scienziati sociali, adottando un approccio multidisciplinare, il solo foriero di apportare un contributo innovativo in termini di incremento di conoscenza rispetto ai fenomeni sociali analizzati, i quali risultano essere intrinsecamente, per così dire costitutivamente, complessi e multidimensionali.

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 politologia 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

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", "Non-profit 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

contemporaneità, sia perché molto presto la Croce Rossa iniziò a 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 (CRI) e di conseguenza la natura stessa del rapporto. Occorre pertanto chiedersi se tale riforma abbia determinato un miglioramento o un peggioramento nell’efficienza e nell’efficacia 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 anni ‘80 ed è ancora in corso [Colozzi, Bassi 2003: 230], e che ha portato all’adozione della definizione di *welfare society* [Donati 1989]⁴.

Lo scopo della presente monografia 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 volontaria-

in campo sociale (soprattutto sotto il profilo fiscale e finanziario) rilevabili in ciascun paese» [1984: 17].

⁴ Per una disamina approfondita del concetto di *welfare society* secondo l’approccio della teoria relazionale di Donati, si rinvia a: Bassi 2016a.

to», 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 *welfare* 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 del-

le 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 il 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 crollo 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, poiché 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 nei successivi *capitoli 5 e 6*, dedicati rispettivamente alla storia della CRI dal 1864 al 1945, ossia nell'Italia regia (liberale e fascista) in cui essa nacque e si consolidò, e dal 1945 ai giorni nostri, nell'Italia repubblicana in cui, a partire dalla nuova Costituzione del 1948, si sono avute rilevanti riforme e controriforme del *welfare*. Al fine di comprendere la peculiare collocazione ed il ruolo della CRI nella *welfare society*, infatti, 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.

Tale condizione viene analizzata nella terza ed ultima parte del presente lavoro, che comprende i *capitoli 7 e 8*. Il primo di essi illustra il quadro normativo-istituzionale della CRI, ossia la legislazione nazionale, che ne definisce lo *status* giuridico, e lo Statuto nella sua versione più recente, con particolare riferimento al rapporto fra meccanismi gerarchici ed istanze democratiche. Il secondo invece esamina la dimensione organizzativa dell'Associazione, considerando lo stato delle risorse umane e delle risorse economico-finanziarie, nonché gli obiettivi programmatici, derivanti dalle direttive emanate a livello internazionale dal Movimento.

Come il lettore avrà modo di verificare passo passo nel testo, la CRI è stata, per gran parte della sua storia, una realtà dalla natura ibrida, sospesa fra la sua connotazione giuridica, costantemente vicina alle istituzioni pubbliche, e la sua genesi e la sua consistenza effettiva, radicate nel volontariato. Oggi questa natura ibrida non esiste più, almeno sul piano normativo. La CRI fa parte a pieno titolo del Terzo Settore italiano e la rilevanza/centralità della sua componente volontaria è stata ampiamente riconosciuta. 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 sociologica. Il presente saggio si propone di cogliere tale occasione.

Parte I