

SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA

Cittadinanza.
Individui, diritti sociali, collettività
nella storia contemporanea

Atti del convegno annuale SISSCO
Padova, 2-3 dicembre 1999

a cura di
CARLOTTA SORBA

DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI
SERVIZIO DOCUMENTAZIONE E PUBBLICAZIONI ARCHIVISTICHE

Direttore generale per gli archivi: Salvatore Italia

Direttore del Servizio: Antonio Dentoni-Litta

Comitato per le pubblicazioni: Salvatore Italia, *presidente*, Paola Carucci, Antonio Dentoni-Litta, Ferruccio Ferruzzi, Cosimo Damiano Fonseca, Guido Melis, Claudio Pavone, Leopoldo Puncuh, Isabella Ricci, Antonio Romiti, Isidoro Soffietti, Giuseppe Talamo, Lucia Fauci Moro, *segretaria*

© 2002 Ministero per i beni e le attività culturali

Direzione generale per gli archivi

ISBN 88-7125-249-7

Vendita: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Libreria dello Stato

Piazza Verdi, 10 - 00198 Roma

SOMMARIO

<i>Premessa del curatore</i>	VII
DEFINIZIONI	
SILVIO LANARO, <i>La cittadinanza tra semantica e storia</i>	3
PIETRO COSTA, <i>Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura</i>	12
PERCORSI NAZIONALI	
ARNALDO TESTI, <i>Cittadinanza sociale e cittadinanza politica negli Stati Uniti: considerazioni sul non voto degli americani nel Novecento</i>	41
ANTONIS LIAKOS, <i>Identità e cittadinanza nella Grecia moderna</i>	63
UFFE ØSTERGAARD, <i>Stato e società civile in Danimarca: il paradosso danese</i>	70
ANDREA GRAZIOSI, <i>L'evoluzione dei "diritti sociali" in URSS (1917-1956)</i>	115
LUCIANO MARROCU, <i>Il contesto marshalliano: origine e sviluppo del Welfare State britannico</i>	141
CITTADINANZA E WELFARE STATE: L'ITALIA	
LORETO DI NUCCI, <i>Lo stato sociale in Italia tra Fascismo e Repubblica: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito nella Costituente</i>	161
IGNAZIO MASULLI, <i>Cittadinanza e stato sociale in Italia: azione sindacale e politiche governative negli anni Sessanta e Settanta</i>	189
UGO ASCOLI, <i>Il modello storico del Welfare State italiano</i>	215
Indice dei nomi di persona	225

PREMESSA

Fin da quando si cominciò a discuterne, l'idea di dedicare il convegno annuale della Sissco al tema della cittadinanza parve al direttivo dell'associazione insieme attraente e difficile. Anche se ben consolidato nel lessico politico occidentale il termine continuava a rappresentare « un tema infinito e sfuggente », per usare le parole con cui Giovanna Zincone titolava un paragrafo introduttivo del suo volume più noto sull'argomento¹. Si trattava per di più di un terreno di studio frequentato generalmente dagli scienziati sociali e dai politologi piuttosto che dagli storici, sia nell'immediato dopoguerra quando T. H. Marshall aveva elaborato quel nesso tra cittadinanza e diritti che con la sua particolare tipologia evolutiva ne ha segnato fino ad oggi l'interpretazione, sia nella più recente « riscoperta » del concetto di cittadinanza come chiave di lettura nuova sulle specificità delle democrazie moderne. Come si vedrà nei testi, e come già mostrava il sotto-titolo che abbiamo infine dato al convegno (*Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*), il punto di vista della cittadinanza rappresenta oggi un tentativo di approccio rinnovato alla dimensione politica e alla sua storia, in una fase delicata di sfiducia diffusa nella politica stessa: un approccio che sposta l'attenzione sull'individuo e allo stesso tempo ne disegna il profilo a partire dai suoi rapporti con la collettività civile e politica.

Il quesito che si poneva agli organizzatori era dunque il seguente: come affrontare da storici un tema così ampio e diversificato, oltre che concettualmente complesso, le cui molte accezioni possibili chiamano in causa competenze analitiche diverse tra loro? Alla fine del 1999, quando il convegno si è svolto a Padova, il tema cominciava in realtà ad affiorare con sempre maggiore frequenza anche nella letteratura storica e anzi pareva offrire spazi di analisi e di riflessione particolarmente stimolanti². Valeva la pena dunque di esporsi a qualche rischio scegliendo di ragionare intorno ad un tema non ancora storiograficamente consolidato ma sul quale l'interesse era crescente, come era d'altronde consuetudine dei convegni annuali della Sissco.

Il presente volume raccoglie la maggior parte degli interventi di quelle giornate padovane³ e disegna un percorso che tocca alcuni dei molti modi possibili

¹ G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, 1992.

² Si veda la bella recensione di Francesca Sofia ai primi due volumi dell'opera di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999 e 2000, in « Passato e presente », 53, maggio-agosto 2001, pp. 165-180.

³ Oltre agli interventi qui raccolti va ricordato quello di Enzo Bartocci su *Le origini delle politiche sociali in Italia* che non ha potuto essere incluso nel volume.

di analizzare il processo storico di costituzione della cittadinanza. Lo fa partendo da un tentativo preliminare di definizione del campo semantico, che in un certo senso conferma il carattere sfuggente dell'oggetto ma nel contempo mette in luce la proficuità di un approccio al tema che cominci con lo storicizzare Marshall e le sue elaborazioni post-belliche per affrontare gli usi, le interpretazioni e infine le pratiche della cittadinanza con lo sguardo più attento alle molte articolazioni diacroniche e geografiche del reale, in questo caso particolarmente intricate.

Un secondo gruppo di interventi segue dunque percorsi nazionali diversi, privilegiando in alcuni casi (la Grecia, la Danimarca) l'ottica dell'identità e dell'appartenenza, e in altri (gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Gran Bretagna) quella dei diritti sociali. È infatti intorno a questo tema più specifico e molto attuale, i rapporti tra cittadinanza e Welfare state, che si è infine scelto di concentrare queste giornate di studio delimitando in modo più netto l'oggetto della discussione. L'ultima parte, sul caso italiano, verte appunto su questo particolare aspetto del problema.

Il quadro che ne emerge enfatizza se possibile la complessità dei processi in esame mostrando come intorno alla definizione dei diritti di cittadinanza si intreccino tutti gli elementi propri della costruzione dello stato nazionale nei suoi molteplici percorsi, discorsivi e pratici, e nelle sue interazioni con la società civile. Per ricostruirne i tratti si rivelano utili allora sia il lungo periodo tipico delle narrazioni identitarie, sia il tempo breve di alcuni momenti cruciali di trasformazione politica e istituzionale e il punto di vista parziale ma decisivo della cosiddetta cittadinanza sociale. Come e forse ancor più del concetto di nazione quello di cittadinanza ci pone così di fronte a situazioni e casi molto diversi tra loro, il cui studio è solo agli inizi. Come se ciò non bastasse ci induce ad aprire il problema sempre più complesso dell'appartenenza a più dimensioni⁴.

Vorrei ricordare infine che un ruolo centrale nell'indicare l'importanza dell'ottica sulla cittadinanza anche per gli studi storici è stato svolto dalla storia di genere. Anche di questo si è ampiamente parlato nella tavola rotonda che ha concluso queste giornate di studio con una discussione tra Luciano Cafagna, Ernesto Galli Della Loggia, Paolo Pombeni, Claudio Pavone, Mariuccia Salvati, Angelo Ventura. A loro, oltre che ai relatori e autori dei saggi che seguono, va il ringraziamento della Sissco.

Carlotta Sorba

⁴ Ad es. sulla cittadinanza europea si veda E. GROSSO, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in *Storia d'Italia, Annali 14, Legge diritto giustizia*, a cura di L. VIOLANTE, Torino, Einaudi, pp. 140-142.

DEFINIZIONI

SILVIO LANARO

La cittadinanza fra semantica e storia

Nel 1944, in uno dei capitoli centrali della *Teoria generale del diritto e dello stato*, Hans Kelsen sviluppa intorno al concetto di cittadinanza alcune riflessioni che andrebbero restituite all'intrinseca attualità che ancora possiedono¹. Dopo aver asserito che la cittadinanza, sinonimo di nazionalità, consiste in uno «status personale» che comporta reciprocità di diritti e doveri previsti da un ordinamento statale, Kelsen si sbarazza abbastanza in fretta della questione dei doveri: generalmente, sostiene, essi si riassumono nell'obbligo di «fedeltà», e tuttavia fedeltà è una categoria giuridicamente evanescente — assimilabile piuttosto a un imperativo morale o politico — che acquista spessore solo quando configura l'obbedienza a un sistema di norme positive e dunque si può esigere anche dagli stranieri a cui non è richiesta alcuna professione di lealismo. Quanto ai diritti — ancora distinti in civili e politici, perché la triade marshalliana è di là da venire — Kelsen afferma che i politici sono molto più importanti dei civili (e pertanto vengono attribuiti agli stranieri con oculatezza e parsimonia) perché concorrono in misura maggiore alla «formazione dell'ordinamento giuridico», ma insiste anche a questo proposito sul principio secondo cui «(...) l'ordinamento nazionale può concedere i diritti politici a non-cittadini, e specialmente a cittadini di un altro stato, senza violare il diritto di questo stato».

«Di solito — prosegue — si considerano come diritti politici anche talune libertà garantite dalla costituzione, come la libertà religiosa, la libertà di parola e di stampa, il diritto di tenere e portare armi, il diritto alla sicurezza della propria persona, della propria casa, dei propri documenti ed effetti, il diritto contro perquisizioni e sequestri irragionevoli, il diritto a non essere privato della vita, della libertà o della proprietà senza il procedimento prescritto dalla legge, a non essere espropriato senza giusta indennità, ecc. (...) Le libertà da essa enunciate sono diritti in senso giuridico soltanto se i sudditi hanno la possibilità di appellarsi contro gli atti dello stato da cui siano state violate le disposizioni della costituzione, allo scopo di farli annullare. Tutti questi diritti non sono necessariamente limitati ai cittadini; essi possono essere concessi anche ai non-cittadini»².

¹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1963, p. 241.

² *Ibidem*.

Date simili premesse, non stupisce che la cittadinanza detenga agli occhi dell'autore una qualche utilità solo sul terreno del diritto interstatale, perché serve a proteggere gli individui dai soprusi, dagli arbitri o dalle vessazioni del potere di uno Stato strutturato diversamente da quello a cui sono soggetti. In definitiva, «(...) quando un ordinamento giuridico statale non contiene alcuna norma che, secondo il diritto internazionale, sia applicabile ai soli cittadini — e le norme riguardanti il servizio militare sono praticamente le sole — *la cittadinanza è un istituto giuridico privo di importanza*» (p. 246).

Naturalmente proposizioni come queste devono essere subito storicizzate, come si suol dire: infatti esse rinviano, innanzitutto, alla lunghissima polemica fra il giusnaturalismo (che postula l'esistenza di diritti inalienabili consustanziali all'uomo come tale) e il normativismo (che rifiuta la fluttuante soggettività delle nozioni di «natura» e di «uomo» ravvisando la presenza di un diritto solo dove vige una «regola di condotta»), e poi non si può escludere — in piena guerra mondiale — che l'esule austriaco Hans Kelsen sia influenzato dal medesimo sconforto per i crimini della «nazionalità» che nel 1942 permea le pagine dell'esule austriaco Joseph Alois Schumpeter, quando giunge a scrivere in *Capitalismo, socialismo e democrazia* che «entrando nel raggio della politica il cittadino medio scende a un grado inferiore di rendimento mentale»³. E tuttavia, alle soglie del Duemila, l'affievolimento del concetto classico di cittadinanza sembra offrire una rivincita postuma a Kelsen per almeno tre ottimi motivi:

I - perché ormai alcuni diritti comunemente riconosciuti come tali — per esempio il diritto alla salute, al benessere e all'integrità fisica dell'ambiente — non possono più essere tutelati da uno *status* di cittadinanza che coincida con l'appartenenza nazionale, vuoi a causa di quell'«ecoimperialismo» che secondo Richard Falk induce i paesi più forti a scaricare sui più deboli le scorie tossiche della loro produzione industriale, vuoi per l'adozione di politiche energetiche difforni da parte dei governi di aree territorialmente contigue⁴;

II - perché le possenti ondate migratorie e la nascita di società multiethniche determinano l'obsolescenza dei tradizionali requisiti della cittadinanza, vale a dire *ius sanguinis*, *ius soli* e interiorizzazione «mitica» dei principi fondamentali su cui si reggono gli Stati (basti pensare, per quanto riguarda la Francia, alla legge Pasqua del 1993);

III - perché la concessione di prerogative civili, di benefici assistenziali e soprattutto del diritto di voto locale — deliberata nei Paesi Bassi, in Danimarca, in

³ J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano 1955.

⁴ Sull'«ecoimperialismo» cfr. R. FALK, *Per un governo umano. Verso una nuova politica globale*, Trieste, Asterios, 1999, pp. 111-116.

Svezia e in Norvegia a partire dalla metà degli anni '70 — costituisce un esempio di dissociazione clamorosa fra cittadinanza e nazionalità e si traduce in un vero e proprio paradigma transcostituzionale.

Le interpretazioni ottimistiche di questo frantume sollecitano alcuni fautori della «mondializzazione democratica» — come David Held e Roland Robertson — a sollecitare l'accelerazione dei processi che possono comunque approdare a una forma di cittadinanza multipla:

«Agli individui si potrebbe (...) garantire (...) l'appartenenza politica alle diverse comunità politiche che influiscono su di loro in modo significativo. Essi sarebbero cittadini della comunità politica a cui appartengono direttamente, e delle più ampie reti regionali e globali che incidono sulla loro vita. Questa comunità politica rifletterebbe e abbraccerebbe, per forma e sostanza, le diverse modalità di potere e autorità che operano attraverso i confini e all'interno di essi e che, prive di controllo, minacciano di riportarci alla frammentazione di un nuovo medioevo»⁵.

Ciò che Held sembra qui sottovalutare, peraltro, è il carattere spesso duplice, binario, conflittuale dei flussi di decomposizione della dottrina classica sulla cittadinanza, e che si manifesta — proprio nelle società multietniche — sotto specie di regressione degli *universalia* dello stato di diritto e di rivendicazione da parte delle minoranze allogene di uno «spazio pubblico» dall'impronta accentuatamente monoculturale. Il caso delle comunità musulmane residenti nell'Unione Europea è da questo punto di vista particolarmente istruttivo. I seguaci dell'islamismo — la cui identificazione oltretutto non è per nulla pacifica, come dimostra il dibattito in corso fra i pakistani della Gran Bretagna — si fanno generalmente latori di ripiegamenti e pretese identitarie che creano difficoltà al sistema occidentale di codificazione: cessione di terreni per l'edificazione di moschee e di cimiteri; possibilità di alimentazione *halal* in tutti i locali di ristoro; diffusione di macellerie e mattatoi controllati da religiosi; libertà di abbigliamento nelle strade e nelle scuole; facoltà di rispettare la scansione musulmana del tempo di lavoro (*ramadan*, orari di preghiera, Venerdì festivo); separazione dei sessi nelle scuole e nelle attività sportive; diritto di assistenza religiosa nelle carceri, negli ospedali e nelle caserme; apertura di scuole islamiche parificate; definizione di un concordato che renda valido agli effetti civili il matrimonio religioso; deduzione dalle imposte della *zaka* coranica; applicazione della *sciaria* almeno al diritto di famiglia (divorzio, tutela dei figli, diritto successorio).

⁵ D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste 1999, p. 235.

Alla radice di questo scarto fermenta l'ambiguità originaria del termine «cittadinanza», contrassegnato per secoli — non solo, si badi, nell'età delle democrazie moderne — dall'intreccio o dalla compresenza di una stanzialità variamente disegnata e di una titolarità di diritti altrettanto variamente articolata. Nel *Dictionnaire de l'Académie Française* del 1964 il cittadino è «il residente di una città», mentre nel *Petit Larousse* del 1989 è diventato «il membro di uno Stato considerato dal punto di vista dei suoi diritti e doveri politici». In Italia, secondo il *Dizionario etimologico* di Manlio Cortelazzo e Paolo Zolli, agli inizi del Trecento «cittadinanza» compare in Dante con il significato di «insieme degli abitanti di una città»⁶, mentre già verso la metà dello stesso secolo si affaccia dalle pagine della *Cronica* di Matteo Villani per indicare l'«appartenenza del singolo a uno stato» (cioè a un altro e superiore status). Ancora. In tempi più recenti il *Vocabolario nomenclatore* di Palmiro Premoli (1912) designa il cittadino come colui che «appartiene ad uno Stato e deve rispettarne le leggi»⁷, quando invece il *Vocabolario della lingua italiana* dell'*Enciclopedia Treccani* (1986) lo definisce come «chi appartiene ad uno stato (cioè a una comunità politica, a una nazione), e per tale sua condizione è soggetto a particolari doveri e gode di determinati diritti».

Si commetterebbe un errore, però, se si ritenesse che nel delineare il perimetro della cittadinanza i «diritti» si aggiungano allo «stato» e alla «città» solo con il progredire della civiltà liberal-borghese e segnatamente dopo la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*. L'itinerario storico del concetto, e delle pratiche legislative che se ne diramano, è sinusoidale piuttosto che lineare o curvilineo. Nella repubblica romana la condizione di *civis optimo iure*, che con la *Lex Plautia Papiria de civitate danda* viene estesa nell'89 a.C. agli italici insediati a sud dell'Arno, comporta tutta una serie di diritti positivi: *ius commercii* (diritto di proprietà), *ius connubii* (diritto di contrarre matrimonio legale), *ius suffragii* (diritto di voto), *ius honorum* (diritto di essere eletto a una magistratura), *ius provocationis* (diritto di appellarsi al popolo nelle cause criminali). Viceversa all'epoca delle monarchie assolute, all'incirca diciassette secoli più tardi, essa è ridotta a una vaga obbligazione di scambievolezza fra il sovrano e i suoi sudditi: come annota Jean Bodin nei *Sei libri sulla repubblica* (1583), perché appunto sussista un vincolo di cittadinanza il primo è tenuto ad assicurare al secondo — «per la fede e l'obbedienza che riceve» — «giustizia, conforto, aiuto e protezione»⁸.

⁶ M. CORTELAZZO - P. ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna 1979, ad *vocem*.

⁷ P. PREMOLI, *Il tesoro della lingua italiana. Vocabolario nomenclatore*, I, Bologna 1989, ad *vocem*.

⁸ J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, a cura di M. ISNARDI PARENTE, Torino 1997, *passim*.

Nemmeno è da credere, come sembrano ritenere alcuni politologi anglosassoni, che l'accesso ai diritti civili sia temporalmente anteriore alla conquista dei diritti politici. Fin dal 1814 la Norvegia è retta dalla Costituzione più democratica d'Europa: l'assemblea parlamentare — lo *Storting* — viene eletta a suffragio larghissimo, non può essere sciolta se non alla scadenza naturale della legislatura, emana provvedimenti anche contro la volontà del re, si divide in due tronconi il secondo dei quali (la Camera alta) è composto da alcuni membri del primo, eletti con voto di secondo grado e competenti solo sul controllo della regolarità dei bilanci. Con tutto ciò, le confessioni cristiane «dissidenti» ottengono la tolleranza di culto nel 1845, gli ebrei guadagnano l'emancipazione nel 1851 e la libertà religiosa è loro accordata nel 1887, mentre l'adesione al luteranesimo rimane obbligatoria per tutti gli impiegati dello Stato. In questo paese, che introdurrà il suffragio universale maschile nel 1898 e il suffragio universale femminile nel 1913, può accadere che il leader della sinistra contadina Sverdrup — il quale quattro anni prima si era battuto per il miglioramento dell'istruzione pubblica e per un'ulteriore estensione del diritto di voto — nel 1886 scateni un'offensiva violentissima per ordinare che siano radiati dall'albo delle parrocchie — con perdita conseguente della capacità elettorale, perché le parrocchie fanno tutt'uno con i consigli comunali — coloro che si siano staccati dalla Chiesa ufficiale o che abbiano lasciato trapelare una condotta immorale⁹.

D'altronde, anche il cammino apparentemente ascensionale dei diritti politici *stricto sensu* — specialmente in materia di suffragio — è disseminato da arresti, lentezze e paradossi. Proprio nei paesi che più precocemente si dotano di un assetto parlamentare liberale o liberal-democratico resistono a lungo istituti anacronistici e sostanzialmente incompatibili con la *ratio* della rappresentanza: sarà sufficiente ricordare la persistenza del voto plurimo in Gran Bretagna, e la sopravvivenza — durata fino a tempi recentissimi — della tassa elettorale in non pochi degli Stati Uniti d'America.

I diritti sociali infine (diritto all'istruzione, all'assistenza gratuita in caso di malattia, all'indennità di quiescenza e così via) non sempre sono il frutto delle lotte dei lavoratori e del movimento operaio raccolto nei sindacati e nei partiti di sinistra. Se i francesi strappano le ferie pagate ai governi di Fronte popolare, frequentemente le misure di perequazione salariale e di limitazione del lavoro minorile e femminile scaturiscono dall'iniziativa di filantropi ambiziosi, di politici abili e intriganti di funzionari idealisti, di apostoli della dottrina sociale della

⁹ Sul caso norvegese, per quanto ormai remote, sono ancora ineguagliabili le osservazioni di C. SEIGNOBOS, *Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des partis et des formes politiques*, Paris 1897, pp. 532-538.

Chiesa, di notabili che riescono a trasformare in leggi le consuetudini del *bonum facere* di *ancien régime*: quando non capita addirittura (l'Inps è pur stato fondato in Italia durante il fascismo) che il nascente *état providence* provenga da un baratto perverso, per quanto talora inconsapevole, delle garanzie di sicurezza economica con la rinuncia alla libertà personale. In altri casi ancora, poi, recenti ricerche empiriche hanno dimostrato che i paesi più precoci (almeno nell'espansione dei diritti sociali) non sono quelli in cui esiste una rappresentanza operaia che li rivendica, ma piuttosto monarchie non parlamentari come la Germania, la Danimarca, l'Austria e la Svezia. Alcuni studiosi spiegano il fenomeno con il fatto che questi regimi vantano un esecutivo forte e compatto, e quindi più idoneo a imporre decisioni radicali e tempestive; inoltre le loro scelte si basano soprattutto sul consenso della grande proprietà terriera, e quindi essi possono far ricadere i costi del neonato *Welfare* sulla borghesia industriale e sulla stessa classe operaia.

Questo percorso accidentato, e non di rado caotico, dipende dal fatto che i diritti — tutti, nessuno escluso — sono affidati alle norme più facilmente espugnabili dal corpo di un ordinamento giuridico, e rappresentano un campo d'intervento in cui si realizza con maggiore difficoltà la traduzione della *legge* in *comando* predicata da Hegel nel primo libro della *Fenomenologia dello spirito*. Il che vuol dire, molto probabilmente, che è scorretto parlare di cittadinanza e di diritti come se la prima fosse l'arca santa dove sono custoditi gelosamente i secondi, a parte il periodo del secondo dopoguerra — con le debite varianti — quando la legislazione ordinaria consolida il *Welfare State* sottraendolo alla precaria quanto solenne proclamazione d'intenti delle Costituzioni modellate sul testo weimariano dell'agosto 1919. Ma allora, da dove sgorga l'idea della cittadinanza come condizione tendenzialmente perfetta della vita collettiva e della saldezza delle compagini sociali? Forse qualche breve incursione lessicografica gioverà un poco a schiarire l'orizzonte.

Nel cosiddetto «triennio rivoluzionario» (1796-1799) la parola «cittadino» assume anche in Italia una gamma assai vasta di connotazioni e sfumature, di cui rende adeguatamente conto il ricchissimo glossario collocato da Erasmo Leso in appendice al suo studio su *Lingua e rivoluzione*. La cittadinanza, in primo luogo, è il braccio semantico dell'eguaglianza, e trasferisce sul piano del linguaggio e della comunicazione sociale una trasformazione già acquisita o in stato di avanzata esecuzione: «La legge dell'uguaglianza — scrive il «*Monitore napoletano*» — non permette di riconoscere alcuno de' titoli vani e fastosi che l'antica tirannia prodigava; ella non conosce che quello di cittadino»¹⁰.

¹⁰ E. LESO, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, 1991. A parte il testo della ricerca vera e

Nonostante qualche abbozzo di definizione sociologica — come quella di Giuseppe Compagnone, che negli *Elementi di diritto costituzionale democratico* (1797) sentenzia che per cittadino « (...) non altri s'intende che un uomo nato in uno di que' luoghi che per essere un'aggregazione di famiglie notabili si addomanda città, e più propriamente s'intende chi appartiene alla seconda classe degli abitanti della città, essendo la prima quella de' nobili e la terz'altra de' plebei (...) » — costui è prima di tutto un patriota, un individuo che tramite l'esercizio delle virtù civili costruisce appunto la « patria dei cittadini » in forma di comunità olisticamente organizzata: « Sai tu cosa significa cittadino? — si interpella retoricamente Girolamo Bocalosi in *Dell'educazione da darsi al popolo italiano* — Significa un uomo i di cui pensieri, le parole, le opere e gli affetti denno tutti dirigersi alla prosperità della repubblica »; e ancora più esplicito è Melchiorre Cesarotti, il quale nel suo saggio sul *Patriottismo* dichiara che « (...) un cittadino è una specie di cenobita patriottico che non ha nulla di proprio. Talenti, attività, fatiche, sostanze, amor proprio, tutto sia subordinato, tutto sacrificato alla patria ».

L'accezione del sostantivo è sempre e rigorosamente politica, anzi politico-militare. « Perché i Democratici prendono il nome di Cittadini? », domanda il *Catechismo rivoluzionario* veronese; e risponde: « Il titolo di Cittadino è il solo titolo che conviene alla dignità di un uomo libero, perché questo nome esprime che esso è membro di un governo libero ed è a parte della sovranità ». « Quella città è libera veramente — incalza Ugo Foscolo negli *Scritti letterari e politici* — in cui tutti i cittadini sono soldati al di fuori e in cui tutti i soldati tornati alla Patria sono tanti magistrati ».

« Quando la Costituzione — ammonisce un deputato dell'Assemblea della Repubblica cisalpina — comincia a parlare de' diritti e doveri dei cittadini essa intende *cittadini attivi* ». Il « cittadino attivo », che « è tenuto di non essere inutile » e di « promuovere i vantaggi della società senza pregiudicarla » (Nicio Eritreo, *Grammatica repubblicana*), si distingue dunque dal « cittadino semplice » perché è essenzialmente un legislatore e un milite della nazione. Secondo la Costituzione del 1797 « (...) ogni uomo nato e dimorante nel territorio della Repubblica, il quale abbia compiuta l'età di anni venti e siasi fatto descrivere nel registro civico del suo comune, purché non sia mendicante o vagabondo è cittadino della Repubblica cisalpina »; di conseguenza può « dar voto nelle assemblee primarie » ed essere chiamato a svolgere le « funzioni stabilite dalla Costituzione ».

propria — sempre acuto e penetrante — del volume di Leso è fondamentale per lo studioso il ricchissimo *Glossario* (pp. 350-392), di cui mi sono avvalso per tutte le esemplificazioni che seguono.

Del pari Eleonora Fonseca Pimentel addita la necessità di arruolare una «truppa civica» dove «ciascuno è sull'armi non perché soldato ma perché cittadino».

In questo universo ideologico e verbale i diritti sono sempre dell'uomo e i doveri sempre del cittadino, di un «buon cittadino» che «con le leggi dee formare de' costumi» e pertanto ha l'obbligo di essere «buon figlio, buon padre, buon fratello, buon amico, buon marito» (*Costituzione della Repubblica romana*, 1798).

Nella discussione teorica contemporanea si sono perdute anche le tracce di questi incunaboli. Marshall come Giddens, Alber come Rokkan, Bendix come Wilensky — nonostante le loro diversità di opinione — parlano abitualmente di «diritti di cittadinanza», mostrando di considerare quest'ultima come una sorta di tessuto connettivo delle libertà civili, sociali e politiche che negli ultimi due secoli hanno conosciuto un processo di espansione provocato dalla comparsa sulla scena di attori sociali inesistenti all'epoca della Rivoluzione francese. Eppure la petrosa eredità del vocabolario giacobino, con il suo intenso fervore deontologico, sedimenta ancora producendo equivoci, anacronismi e ingorghi concettuali. È certo comprensibile che si coniughino i diritti con la cittadinanza, perché è dalla loro maggiore o minore ampiezza che deriva il grado di partecipazione collettiva alla vita pubblica, ma quando scompaiono i confini di fruizione dei diritti stessi — o si disperdono i siti visibili del potere legittimo — ritorna prepotentemente a galla l'inconsistenza di una categoria storicamente nata come sinonimo di nazionalità. La «patria dei cittadini», appunto.

Due punti vorrei ancora toccare, sia pure di sfuggita. Il primo concerne il ruolo che fra Otto e Novecento è stato svolto da istituti non politici nella difesa dei diritti individuali. Le Costituzioni e le leggi sono infatti l'involucro di enunciati le cui prescrizioni non sono affatto automatiche, perché

«(...) la libertà oggi deve cercarsi — come sosteneva Silvio Spaventa in un celebre discorso del 1880, pronunciato davanti all'Associazione costituzionale di Bergamo — non tanto nella costituzione e nelle leggi politiche quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative. Nell'amministrazione, la libertà è essenzialmente il rispetto del diritto e della giustizia; è ciò che costituisce quello che i tedeschi chiamano *Rechtstaat*, il carattere cioè della monarchia moderna, per cui non solo i diritti relativi ai beni privati, ma ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell'amministrazione dei beni comuni, siano morali, siano economici, è a ciascuno sicuramente garantito e imparzialmente trattato»¹¹.

¹¹ S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione. Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo la sera del 7 maggio 1880*, in *I liberali italiani dopo il 1860*, a cura di F. PICCOLO, Firenze 1934, p. 139.

Ora, la diffusione della dottrina giuridica di Georg Jellinek ha grandemente contribuito — distinguendo i diritti pubblici soggettivi dagli interessi legittimi — a difendere il cittadino dagli abusi della pubblica amministrazione e a trasformare in un moderno strumento di giurisdizione il vecchio «contenzioso» paleo-liberale.

Analogamente, lo sviluppo della stampa e la proliferazione dei mezzi d'informazione sono riusciti almeno in parte a fugare i timori di quella dittatura dell'opinione pubblica che angosciava John Stuart Mill, per il quale la legge non era sufficiente a garantire la più preziosa di tutte le libertà: la libertà del costume e dello stile di vita.

«L'inclinazione degli uomini, siano essi governanti o semplici cittadini — osservava nel 1858 in una pagina del *Saggio sulla libertà* — a imporre agli altri, come norma di condotta, le proprie opinioni e tendenze è così energicamente appoggiata da alcuni dei migliori e dei peggiori sentimenti inerenti all'umana natura, che quasi sempre è frenata soltanto dalla mancanza di potere; e poiché quest'ultimo non è in diminuzione ma in aumento, dobbiamo attenderci che se non si riesce a erigere una solida barriera di convinzioni morali contro di esso nell'attuale situazione del mondo il male si estenda»¹².

L'ultima questione. Da quanto si è detto sin qui si deve dedurre che l'idea di cittadinanza — polverosa e claudicante — dev'essere relegata nelle soffitte del pensiero politico e delle tecniche di governo della società? Nient'affatto. Anche se non è più lo scrigno di tutte le franchigie, io credo, essa va piuttosto recuperata pazientemente in chiave solidaristica e identitaria, perché può porre un freno all'individualismo, all'edonismo, al nuovo feudalesimo economico e finanziario, all'inflazione di «diritti» superflui o addirittura dannosi perché forieri di nuove disuguaglianze.

¹² J. S. MILL, *Saggio sulla libertà*, con prefazione di G. GIORELLO e M. MONDADORI, Milano 1997, pp. 17-18.

PIETRO COSTA

Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura

Devo subito avvertire che il titolo rischia di promettere troppo rispetto a quello che la relazione può effettivamente offrire. Non pretendo di condensare in poche pagine il senso di una vicenda culturale estremamente articolata e complicata. Mi propongo due obiettivi molto più modesti. In primo luogo, intendo chiedermi che cosa significhi lavorare come storici sulla cittadinanza: ho l'impressione che possano essere immaginate ricerche piuttosto diverse fra loro quanto a oggetto e a metodo, anche se tutte intitolate al lemma «cittadinanza», e può essere forse di qualche utilità tentare di introdurre qualche considerazione di carattere metodologico. In secondo luogo, farò riferimento a qualche profilo tematico di carattere generale, suggeritomi dalla mia concreta esperienza di ricerca, nel tentativo di rendere più concrete le riflessioni di metodo menzionando, sia pure nella forma di rapsodiche e sintetiche esemplificazioni, alcuni dei passaggi che segnano non dico *la* storia della cittadinanza, ma almeno *quella* storia della cittadinanza di cui tento di occuparmi.

1. Vengo al primo punto. Che cosa significa fare storia della cittadinanza? Come ci si muove, da storici, in un campo ormai da tempo intensamente frequentato da sociologi, giuristi, filosofi, politologi? Quali operazioni storico-ermeneutiche si possono compiere con il termine-concetto «cittadinanza»? Occorre a mio avviso fissare alcune distinzioni, forse scontate ma, spero, non inutili.

Occorre decidere se assegnare «cittadinanza» al dominio del metalinguaggio o all'ambito del linguaggio-oggetto. Nel primo caso «cittadinanza» è un filtro da noi prescelto, uno strumento concettuale definito convenzionalmente allo scopo di ritagliare nel magma delle esperienze un'area unitaria, un insieme coerente e «dotato di senso» di cui narrare la storia. Nel secondo caso, «cittadinanza» non è lo strumento che ci permette di porre domande al passato (o al presente), ma è l'oggetto diretto dell'analisi: non mi servo di «cittadinanza» per ordinare e dar senso a un insieme di testi e contesti, ma assumo «cittadinanza» come una espressione già come tale circolante nei testi che vengo considerando.

A voler essere puntigliosi, solo in quest'ultimo caso si potrebbe parlare di storia *della* cittadinanza: una storia che assume la parola «cittadinanza» a proprio oggetto. La storia della cittadinanza è in questo caso la storia di una parola; una storia che può essere condotta in modi molto diversi, può essere intesa come una vera e propria storia semantica, lessicale, oppure essere interpretata, in senso più ampio, come analisi di un *geschichtlicher Grundbegriff*¹, ma resta comunque una indagine che si vuole vincolata a una precisa concrezione linguistico-concettuale.

Nettamente diversa è la prospettiva quando si assuma «cittadinanza» come uno strumento metalinguistico: «cittadinanza» non è allora l'oggetto diretto dell'analisi, ma un suo strumento; usiamo «cittadinanza» — una qualche definizione o ridefinizione del termine — per porre una domanda al passato; la usiamo come uno strumento di riduzione della complessità, come un proiettore che getta un fascio di luce sulla realtà e mette in evidenza alcuni profili anziché altri. Parlerei in questo caso di storia *attraverso* la cittadinanza e, insieme, di storia *intorno* alla cittadinanza.

Certo, anche nel primo caso, anche quando «cittadinanza» figura come un'espressione del linguaggio-oggetto (del linguaggio assunto come oggetto dell'operazione interpretativa) e la ricerca mira a intenderne il significato o i significati, non si esce dal «circolo ermeneutico»: muoviamo comunque (implicitamente o esplicitamente) da un qualche «significato previo» di «cittadinanza» e su questa base compiamo le nostre operazioni di decifrazione del passato. Resta però caratteristico di questo tipo di ricerca il fatto che l'operazione storiografica, pur se influenzata (com'è inevitabile) dalla «definizione previa» di cittadinanza, si concentra comunque sul lemma assunto come oggetto diretto dell'indagine, appunto l'espressione «cittadinanza» come parte del linguaggio-oggetto, come centro di un campo semantico di cui si vuole ricostruire la genesi e il funzionamento. In questa prospettiva sarò indotto a studiare «cittadinanza» in Jellinek, in Fichte, in Bodin, se e solo se Jellinek, Fichte o Bodin fanno uso del termine «cittadinanza» e il mio problema sarà appunto intendere il senso peculiare assunto da quel termine nel *corpus* di testi (nel «linguaggio-oggetto») che lo ospita.

Non sfuggirà a nessuno il fatto che, per esigenze di didascalica chiarezza, sto esasperando, entro un'operazione storico-ermeneutica complessivamente unitaria, la distinzione fra due elementi, il «metalinguaggio» e il «linguaggio-oggetto» (il linguaggio che serve a ordinare i dati e a raccontarli e il linguaggio

¹ Mi riferisco al senso assunto da questa espressione nella grande impresa *Geschichtliche Grundbegriffe*, a cura di O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK, Stuttgart, Klett, 1972-1997.

assunto come oggetto dell'ordinamento e della narrazione), che di regola, nella concreta esperienza di ricerca, si presentano non già disgiuntivamente, ma simultaneamente. Varia semmai, per così dire, il dosaggio dei due elementi, il loro modo di combinarsi: è la concreta, individuale operazione storico-ermeneutica che decide la propria strategia e realizza uno degli innumerevoli modi (per l'appunto il suo proprio e originale) di combinare «metalinguaggio» e «linguaggio-oggetto», dando luogo a un concreto atto di intellesione storica.

Se è vero dunque che il bilanciamento fra i due momenti è affidato alla concreta e individuale strategia del singolo ricercatore, è altrettanto vero che possono esistere dati «oggettivi» che rendono più complessa e delicata la messa a punto di un metalinguaggio adeguato. È questa la difficoltà che a mio avviso si trova di fronte chiunque si dedichi a una qualche «storia della cittadinanza». Certo, anche quando si affronti la storia di uno qualsiasi dei «grandi concetti» della cultura politico-giuridica («libertà», «egualianza», «Stato», «democrazia» e via enumerando) è necessario risolvere in qualche modo (implicito o esplicito) il problema del rapporto fra metalinguaggio e linguaggio-oggetto: si muoverà pure da una rosa di «significati previ» (ad esempio) di «libertà» per procedere poi, su questa base, a selezionare e interrogare i testi pertinenti allo scopo di ricostruire in essi il significato e le movenze caratteristiche del nostro tema.

C'è però un dato «oggettivo» che rende la situazione dello «storico della cittadinanza» in qualche misura diversa dallo «storico della libertà» (o dell'egualianza, o della sovranità ecc.) È una diversità che nasce dalla storia e dal peso specifico dei termini-concetti che sto mettendo a confronto. «Libertà», «egualianza», «sovranità» ecc. sono termini storicamente sovraccarichi di senso, diffusi ubiquitariamente nei più diversi meandri del discorso pubblico europeo in un lungo arco del suo sviluppo. «Cittadinanza» è invece un termine che ha una storia diversa: per molto tempo la sua collocazione nel cielo dei grandi concetti politico-giuridici è stata relativamente marginale e solo in tempi recentissimi «cittadinanza» è parsa capace di assumere un significato di grande respiro, di porsi al centro di un campo semantico ampio e articolato.

Si comprende allora che la scelta fra una storia semantica, lessicologica, del termine «cittadinanza» e una storia guidata da una ridefinizione metalinguistica di questo (secondo le coordinate suggerite dall'odierno dibattito teorico-politico) appare una scelta fra approcci che restano fra loro più distanti di quanto non avvenga per chi lavora su termini-concetti la cui portata generale e fondante non è recente ma coestensiva alla loro intera parabola storica.

È questo il motivo per cui, nelle mie ricerche «sul campo», ho optato decisamente a favore non di una storia «lessicale», ma di una storia la cui condizione di possibilità dipende prevalentemente dalla ridefinizione metalinguistica del

termine «cittadinanza»: si tratta di introdurre una ridefinizione convenzionale di «cittadinanza» allo scopo di renderla uno strumento flessibile ed efficace, una «lente» capace di mettere a fuoco connessioni storico-concettuali di una qualche importanza.

Guardare a «cittadinanza» come a un concetto destinato ad assumere una posizione di rilievo nel cielo dei concetti politici non è ovviamente, per chi abbia affrontato questo problema nel corso degli anni Novanta del XX secolo, una scelta «privata» e gratuita. Le odierne fortune di questo termine, i molteplici stimoli a dilatarne il significato e a sottolinearne l'importanza affondano le radici nella sensibilità e nei problemi del nostro tempo, segnato (tanto per riferirmi ad alcuni fra i più ovvi e macroscopici fenomeni) dalla crisi delle «appartenenze» nazionali e dalla pressione di inediti fenomeni migratori che sembrano poter mettere in crisi il quadro consolidato dei meccanismi identitari e degli strumenti di tutela giuridica.

Se dunque la «fortuna» recente del termine «cittadinanza» è inseparabile dall'odierna stagione e dagli attuali problemi delle nostre democrazie, dal punto di vista della «genealogia concettuale» la messa a punto di una definizione di «cittadinanza», tesa a dilatarne il significato e a reclamare per essa nuova e inedita rilevanza, rinvia al sociologo inglese T. H. Marshall e ad un suo scritto che, pur risalente nel tempo, ha goduto (non a caso) di una seconda giovinezza negli anni Ottanta-Novanta del Novecento². È sulla definizione marshalliana che è quindi necessario riflettere brevemente per tentare di capire se e fino a che punto essa possa essere utilmente impiegata come strumento metalinguistico, come volano di operazioni storico-ermeneutiche.

² Cfr., come esempi di una letteratura ormai ampissima, M. RIEDEL, *Bürger, Staatsbürger, Bürgertum*, in *Geschichtliche Grundbegriffe...* cit., vol. I, *Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett, 1974, pp. 672-725; A. GIDDENS, *Profiles and Critiques in Social Theory*, London, Macmillan, 1982; D. HELD, *Political Theory and the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1989; D. HEATER, *Citizenship*, London and New York, Longman, 1990; S. VECA, *Cittadinanza*, Milano, Feltrinelli, 1990; J. SHKLAR, *American Citizenship*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991; G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992; P. RIESENBERG, *Citizenship in the western tradition: Plato to Rousseau*, Chapel Hill-London, The University of North Carolina Press, 1992; R. P. BELLAMY, *Citizenship and Rights*, in *Theories and Concepts of Politics*, a cura di R. P. BELLAMY, Manchester, Manchester University Press, 1993; *Rights of Citizenship*, a cura di R. BLACKBURN, London, Mansell, 1993; *Il dilemma della cittadinanza*, a cura di G. BONACCHI - A. GROPPI, Roma-Bari, Laterza, 1993; *La cittadinanza*, a cura di D. ZOLO, Roma-Bari, Laterza, 1994; *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*, a cura di M. BULMER - A.M. REES, London, UCL Press, 1996; F. BELVISI, *Cittadinanza*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. BARBERA, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 117-144; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, CEDAM, 1997.

Thomas Humphrey Marshall, in una lezione commemorativa su Alfred Marshall, mette a fuoco quello che a suo avviso è uno dei lasciti più rilevanti dell'economista suo omonimo: la convinzione cioè che debba «esistere una forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità». È questa «piena appartenenza ad una comunità» che il sociologo suggerisce di denominare «cittadinanza». Alla diseguaglianza imposta dalla presente (e passata) stratificazione sociale occorre reagire invocando un concetto che valga in qualche modo come contrappeso o bilanciamento della differenziazione in classi della società; e «cittadinanza» per Marshall suggerisce appunto l'idea di un'eguaglianza che si traduce nella partecipazione di tutti i cittadini a un comune patrimonio, a una medesima «forma di vita»³. Gli strumenti principali, le nervature di questa partecipazione sono costituite, per il sociologo inglese, dai diritti: la cittadinanza, oggi, «si è arricchita di nuova sostanza ed è stata investita di un formidabile apparato di diritti»⁴.

È guardando ai diritti di cui la cittadinanza si compone che il nostro sociologo suggerisce una tripartizione, la cui logica gli appare dettata dalla storia prima ancora che da esigenze analitiche.

«Chiamerò queste tre parti o elementi — scrive Marshall — il civile, il politico e il sociale. L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale (...). Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico (...). Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società»⁵.

La cittadinanza, dunque, viene definita dalla combinazione di tre elementi: la cittadinanza come appartenenza a una comunità, la cittadinanza come uno *status*-contenitore dei diritti di cui il soggetto viene a essere titolare, la cittadinanza come il risultato di un processo storico che ne dilata progressivamente, senza sovvertirlo, il nucleo originario e costitutivo.

Marshall non sta svolgendo considerazioni di sconvolgente novità: l'interesse della sua operazione consiste semmai nel trovare un unico contenitore — la «cittadinanza» — per profili tematici (i diritti, l'appartenenza alla comunità politica) non sempre adeguatamente collegati fra loro. Da questo punto di vista il suo merito è indubbio, anche se occorre «storicizzarne» la portata, in più sensi.

³ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976, p. 7.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibid.*, p. 9.

In primo luogo, la proposta di intendere «cittadinanza» come un concetto capace, per un verso, di tematizzare il nesso fra individuo e comunità politica e, per altro verso, di riferirsi non a un profilo specifico della condizione dei soggetti, ma all'insieme delle loro prerogative e dei loro oneri, al loro *status*, ha illustri «precedenti» nella storia del pensiero politico-giuridico europeo. Valgano due esempi, tanto noti quanto rilevanti: a fine Ottocento Jellinek, che, fra gli *status* che connotano la posizione giuridica del soggetto (inseparabile, nella prospettiva statocentrica della giuspubblicistica tedesca, dal rapporto con lo Stato) enumera lo *status civitatis* e lo *status activae civitatis*; oppure, agli inizi del secolo, Romagnosi, che, mentre affermava che il cittadino è membro di «un'unione di persone» che godono, oltre che dei diritti originari, dei diritti «compresi nell'atto di unione», dichiarava che «cittadinanza» dev'essere intesa come «uno di quei diritti chiamati dai legisti col nome di universali», dev'essere usata come un termine riassuntivo della complessiva posizione giuridica del soggetto di fronte alla comunità politica⁶.

In secondo luogo — ed è il profilo che più importa — la definizione marshalliana di cittadinanza deve essere storicizzata non soltanto evocando la serie (più o meno lunga) dei suoi «precedenti», ma soprattutto riferendosi alla congiuntura storica entro la quale essa prende forma ed esplicitando le precise intenzioni ideologico-politiche che la sostengono⁷. Il testo marshalliano registra esigenze e aspettative caratteristiche di una cultura ampiamente diffusa, nel secondo dopoguerra, in Inghilterra non meno che in Italia: anche solo per parlare dell'Italia, la partizione marshalliana dei diritti (la triplice categoria dei diritti civili, politici e sociali), la convinzione che essi si affermino storicamente per ondate successive e giungano finalmente, tutti insieme, a offrire alla cittadinanza del XX secolo il suo contenuto peculiare collimano, nella sostanza, con la grande (e discussa) scommessa su cui la maggioranza dell'assemblea costituente, nel '48, decide di convergere; la scommessa di affiancare ai diritti civili non solo i diritti politici ma anche i diritti sociali, considerandoli momenti fra loro complementari di una complessiva emancipazione umana, una scommessa peraltro già tentata, sulla base di diverse premesse, dalla costituzione weimariana del '19.

L'operazione teorica intrapresa o avviata da Marshall ridefinendo il termine «cittadinanza» è in linea con l'aspettativa di una democrazia impegnata a mante-

⁶ G. D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di civile filosofia ossia di giurisprudenza teorica*, Parte Prima, in G. D. ROMAGNOSI, *Opere*, Firenze, Piatti, 1833, t. XIX, pp. 245-246.

⁷ Cfr. E. LOW, *Rediscovering T. H. Marshall: A Contextual Study of "Citizenship and Social Class"*. *American Political Science Association, Meeting 1999*: <http://pro.harvard.edu/papers/001/001011LowEugenia.pdf>.

nere le sue promesse, tesa a coniugare la diminuzione delle disuguaglianze con l'incremento della partecipazione, la moltiplicazione dei diritti con la tenuta dell'ordine. È possibile assumere «come tale» la definizione marshalliana per farla strumento di un'operazione storiografica? La risposta può essere, se si vuole, affermativa, ma devono anche esser messi in chiaro i limiti e i rischi dell'operazione.

Marshall ci offre una definizione *ideologica* e *sostantiva* di cittadinanza. Il sociologo inglese non si limita a ri-definire «cittadinanza» invitando a dilatare il suo spettro semantico, precisando che quel termine può svolgere un utile servizio funzionando come termine di collegamento fra aree tematiche distinte, il soggetto, i diritti, la comunità politica. Marshall, nel momento in cui invita a riflettere sull'opportunità di collegare soggetto, diritti e appartenenza, presuppone e fa propria una precisa visione del soggetto, dei diritti e dell'appartenenza: ci dice quali sono i diritti cui egli pensa, li riempie di precisi contenuti, li collega a un'appartenenza a sua volta inseparabile da quell'immagine di democrazia politica e sociale che si offre come l'immanente teleologia della sua ridefinizione del concetto di cittadinanza.

Non sono in questione la legittimità metodologica o lo spessore concettuale della definizione proposta da Marshall. Allo storico però la definizione (ogni definizione) interessa come uno strumento operativo, come un tramite di operazioni ermeneutiche. Occorre allora chiedersi quali operazioni storiografiche siano effettivamente rese possibili da quella definizione. Ora, la definizione marshalliana, proprio perché ideologicamente connotata e sostantivamente pregnante, predetermina in maniera precisa e vincolante il terreno e le caratteristiche della sua applicazione: se la cittadinanza è la sintesi di quei diritti civili, politici e sociali che innervano la partecipazione e danno corpo alla democrazia politica e sociale che Marshall privilegia, la storia che si può venire scrivendo a partire da una siffatta «definizione previa» di cittadinanza non può essere che la ricostruzione della genesi e della graduale affermazione di quel determinato modello politico-sociale assunto da Marshall come contenuto e sostanza della sua ridefinizione di cittadinanza.

Adottare come strumento metalinguistico la definizione marshalliana di cittadinanza è un'operazione perfettamente legittima, a patto però di essere consapevoli dei limiti imposti dal carattere stesso di quella definizione: che non si limita a stabilire un'inedita e interessante connessione formale fra diritti e appartenenza, ma, nel momento in cui imprime una precisa caratterizzazione contenutistica ai diritti, all'appartenenza e quindi alla cittadinanza, pre-constituisce in modo stringente l'orizzonte dell'operazione storiografica che su quella base ci si appresti a compiere. Assumere la definizione marshalliana come presupposizione

storico-ermeneutica conduce in sostanza a ripercorrere analiticamente il percorso che Marshall stesso delinea nel suo saggio: resta ovviamente aperta la possibilità di una diversa ricostruzione della vicenda, ma sono nettamente predeterminati i suoi confini e le sue principali scansioni.

In realtà, le caratteristiche e i limiti dell'impiego metalinguistico (in funzione storiografica) della definizione marshalliana di cittadinanza sono il risultato obbligato del tipo di definizione proposta da Marshall: una definizione, ripeto, ideologicamente pregnante e sostantivamente ricca. Con apparente paradosso, però, quanto più una definizione è contenutisticamente ricca, articolata e determinata, tanto più il suo impiego come supporto di un'operazione storico-ermeneutica diviene problematico perché fortemente vincolante. Quando si muove (implicitamente o esplicitamente) da una definizione « forte » e sostantiva di cittadinanza (o di democrazia, o di libertà ecc.), la storia che, a partire da essa, ci si appresta a narrare è una storia *di* quella definizione, più che una storia condotta *attraverso* essa. La definizione non è più soltanto il punto di partenza, ma è anche il punto di arrivo e la storia che si viene narrando è la ricostruzione di un processo circolare che si diparte da un modello (nel caso di Marshall il modello di democrazia politico-sociale del pieno secolo XX), va alla ricerca dei suoi stadi formativi ed evolutivi e torna al suo punto di origine.

È perfettamente plausibile assumere lo schema marshalliano come alveo nel quale contenere per intero la propria ricerca storiografica quando l'obiettivo perseguito sia appunto quello di ricostruire il nesso fra diritti e partecipazione nelle moderne democrazie europee. Credo però vi siano anche possibilità alternative (o comunque ulteriori), che emergono quando si rifletta più da vicino sulle condizioni dettate dall'uso metalinguistico di « cittadinanza ». Occorre insomma chiarire « che cosa si fa », che cosa si intende fare, quando ci si accinge a impiegare questo termine come guida, come binario delle nostre operazioni storico-ermeneutiche. In questa prospettiva, Marshall costituisce certo un fecondo punto di partenza, ma non ci offre una definizione di cittadinanza immediatamente spendibile per qualsivoglia operazione storiografica. Perché questo sia possibile occorre a mio avviso non già prendere per buona la definizione marshalliana, ma lavorare ulteriormente su essa: occorre, per un verso, accettarne e svilupparne l'intuizione di fondo, ma, per altro verso, depurarla dalle sue implicazioni valutative, dalle sue determinazioni sostantive, dalle sue componenti assertive. Occorre insomma trasformarla da un modello ideologico-politico, impegnato a descrivere-valutare un preciso contesto storico-sociale, in una serie di concetti fra loro collegati, ma indeterminati nei loro contenuti.

Non sto difendendo l'immagine (difficilmente sostenibile al termine di un dibattito ermeneutico più che secolare) di un'operazione interpretativa preservata

dagli interessi, dalle passioni, dal radicamento storico-culturale, dai pregiudizi dell'interprete. Dò per scontato che una qualsiasi storia della cittadinanza include una componente (implicitamente o esplicitamente) valutativa; ritengo altrettanto acquisito che l'intervento di «prosciugamento» cui voglio sottoporre la definizione metalinguistica di cittadinanza sia tendenziale e asintotico e che al fondo di qualsiasi «formale» definizione continui a resistere, contro ogni operazione di de-sostanzializzazione, un irriducibile nucleo «contenutistico» e «valutativo»; infine, valutativa e storicamente radicata nel mondo dell'interprete (nel «nostro» mondo) è la scelta stessa del tema «cittadinanza» e la «decisione» di proporlo come una nozione strategicamente rilevante nel concerto dei concetti politico-giuridici.

Se questo è (lapalissianamente) vero, è però a mio avviso altrettanto vero che resta all'interprete un consistente margine di manovra: non ogni definizione è eguale a qualsiasi altra e dal riconoscimento dell'esistenza di un irriducibile *plafond* sostantivo e valutativo non consegue la tesi dell'impossibilità di mettere a punto un apparato linguistico-concettuale relativamente indeterminato sul piano semantico, il più possibile aperto e disponibile ad assumere contenuti volta per volta diversi.

L'uso metalinguistico dei concetti (in funzione di operazioni storico-ermeneutiche) impone una trasformazione alchemica dei concetti stessi, che, con apparente paradosso, serve a renderli non già più ricchi ed esplicativi, bensì più deboli e problematici. Vorrei esprimere questo punto di vista con la seguente formula sintetica: i concetti metalinguistici svolgono al meglio la loro funzione (quella di rendere possibili successive operazioni storico-ermeneutiche) se si risolvono non già in *asserzioni*, bensì in *domande*. Il concetto metalinguistico cui voglio ricorrere non deve già dirmi «chi è l'assassino», «chi è il marito» e «chi è l'amante», lasciandomi semplicemente l'onere di ricostruire per filo e per segno come effettivamente siano andate le cose e quali siano i fatti e i misfatti occorsi nella drammatica vicenda. Il metalinguaggio deve darmi soltanto la possibilità di ipotizzare che fra diverse *dramatis personae* esistano relazioni magari insospettate: deve permettermi solo di formulare qualche domanda indiscreta, di chiedermi che tipo di relazione possa correre fra Tizio, Caio e Sempronio, senza che siano predeterminati l'abbigliamento, l'indole, il volto dei protagonisti e l'intreccio delle loro azioni.

Fuor di metafora: non ho bisogno (in funzione storico-ermeneutica) di una teoria «forte» della cittadinanza, di una filosofia aggiornata e attendibile che mi dica esattamente «che cosa siano» i diritti, i doveri, l'appartenenza, che attribuisca loro precisi e fondati contenuti; mi servono piuttosto definizioni meramente orientative e ipotesi di relazioni formali fra concetti che, dispensandomi da

pregiudiziali asserzioni impegnative, mi permettano di porre domande al passato: sarà il passato, saranno gli innumerevoli e diversissimi testi e contesti del passato, a offrire le risposte alle domande per la cui formulazione il metalinguaggio svolge la sua funzione insostituibile.

È possibile esprimere il senso di questa operazione mutuando spunti dalla riflessione che da tempo la logica, la filosofia del linguaggio e l'etnometodologia⁸ dedicano alle «espressioni *indessicali*»: a locuzioni cioè il cui senso, referente e/o valore di verità variano a seconda del contesto⁹. Non solo espressioni come «io», «qui», «ora» e simili, ma anche locuzioni di carattere tipologico ed espressioni (anche molto diverse fra loro) abitualmente usate nel linguaggio ordinario¹⁰ presentano un margine più o meno ampio di indeterminazione semantica che viene risolta dalla concreta «messa in azione» della locuzione in un dato contesto.

Ora, se il logico ha spesso e volentieri considerato un preoccupante «disturbo» e un problema difficilmente dominabile le espressioni indessicali, l'etnometodologo propone wittgensteinianamente di «prenderle sul serio» assumendole come momenti di una comunicazione produttiva di significati volta per volta diversi a seconda dei contesti. Per quanto ci riguarda, ciò che per il «logico» è un inconveniente — il carattere semanticamente indefinito di un termine — diviene, per la definizione metalinguistica che andiamo cercando, la più raccomandabile qualità. Mettere a punto, «oltre Marshall», una definizione metalinguistica di cittadinanza significa assumere «cittadinanza» (e il reticolato delle sue connessioni tematiche) come un'espressione (una serie di espressioni fra loro collegate) «indessicale»: significa preservare a «cittadinanza» quel margine di indeterminatezza semantica che la rende flessibile e quindi euristica-mente efficace; assunta come locuzione indessicale, «cittadinanza» permette «a definite collection of “considerations” without providing a boundary», dal momento che il passaggio dalla indeterminazione alla «definiteness» «is assured by circumstantial possibilities of indefinite elaboration»¹¹. La definizione metalinguistica di «cittadinanza» si rende un utile strumento di operazioni storico-ermeneutiche in quanto si traduce non in asserzioni vincolanti, ma in domande

⁸ Devo preziose indicazioni al riguardo ad Emilio Santoro.

⁹ J. COULTER, *Logic: Ethnomethodology and the Logic of Language*, in *Ethnomethodology and the Human Sciences*, a cura di G. BUTTON, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 34.

¹⁰ Cfr. H. RICHTER, *Indexikalität: ihre Behandlung in Philosophie und Sprachwissenschaft*, Tübingen, Niemeyer, 1988.

¹¹ H. GARFINKEL - H. SACKS, *On Formal Structures of Practical Actions*, in *Ethnomethodological Sociology*, a cura di J. COULTER, Aldershot, Elgar, 1990, p. 56.

aperte e impregiudicate: adattando al nostro caso un suggerimento di Richards¹², converrebbe racchiudere «cittadinanza» (e le sue interne articolazioni) fra un doppio punto interrogativo, converrebbe scrivere «?cittadinanza?» per sottolineare l'esigenza di intenderla come un «outset specifically undecided»¹³.

Quali sono le domande nelle quali il lemma «cittadinanza» può risolversi? Fino alla recente fortuna della definizione marshalliana la risposta sarebbe stata piuttosto prevedibile: nel linguaggio quotidiano come nel linguaggio dei giuristi l'associazione più immediata e spontanea suscitata dall'espressione «cittadinanza» si sarebbe identificata con l'opposizione cittadino/straniero.

Si tratta di un'opposizione concettuale relativamente agevole da trattare in termini metalinguistici. Le domande che sulla base di essa si possono formulare riguardano il problema del rapporto fra comunità politiche indipendenti: si tratterà allora di capire il gioco del «dentro» e del «fuori», le condizioni di immissione nella comunità dell'estraneo oppure, simmetricamente, dell'espulsione del «cittadino» (il capitolo che classicamente i giuristi intitolano all'acquisto e alla perdita della cittadinanza), lo statuto giuridico e sociale dello straniero, la molteplicità delle figure che esso assume nei confronti della comunità¹⁴.

Il nesso fra la presupposizione metalinguistica e la ricerca storiografica è in questo caso limpido e semplice, perfettamente corrispondente all'esigenza metodica cui prima mi richiamavo, quella di disporre di un concetto metalinguistico semanticamente aperto e contenutisticamente «debole». L'immagine del «dentro» e del «fuori» (per continuare a utilizzare una metafora peraltro difficilmente sostituibile), l'opposizione concettuale fra due o più classi di soggetti in ragione della loro appartenenza o non appartenenza a una comunità politica si prestano a tradursi in domande «aperte», non predeterminate contenutisticamente e come tali riferibili ai più diversi contesti: posso con ragionevole plausibi-

¹² I. A. RICHARDS, *Speculative Instruments*, Chicago, University of Chicago Press, 1955, pp. 17 e seguenti.

¹³ H. GARFINKEL - H. SACKS, *On Formal Structures...* cit., p. 61. Cfr. anche H. GARFINKEL, *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1967, pp. 4 e seguenti. Cfr. P.P. GIGLIOLI - A. DAL LAGO, *Introduzione a Etnometodologia*, a cura di P.P. GIGLIOLI - A. DAL LAGO, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 9-51.

¹⁴ Valgano, come esempi di ricerche riferite a questo profilo, gli importanti lavori dedicati da J. Kirshner al problema dell'acquisto e della perdita della cittadinanza nella cultura giuridica medievale. Altri esempi in questa direzione, per epoche diverse: M. ASCHERI, *Lo straniero nella legislazione e nella letteratura giuridica del Tre-Quattrocento: un primo approccio*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», LX (1987), pp. 179-194; C. STORTI STORCHI, *Ricerche sulla condizione giuridica dello straniero in Italia dal tardo diritto comune all'età preunitaria. Aspetti civilistici*, Milano, Giuffrè, 1989; W.R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, il Mulino, 1997.

lità interrogarmi sul rapporto fra cittadino e straniero a proposito della *polis* greca, del comune medievale, della Francia rivoluzionaria o della Germania nazionalsocialista. So già in partenza (approssimativamente, indicativamente) quello che voglio sapere, ho una domanda da porre, un tema da declinare «al passato» — dispongo di una presupposizione ermeneutica senza la quale la ricerca storiografica non sarebbe pensabile — ma mi avventuro nel mio «viaggio nel tempo» con un bagaglio estremamente leggero: non avanzo nella giungla portando con me la mia casa e tutte le sue suppellettili, ma uso solo gli strumenti cartografici indispensabili per seguire una traccia, per indirizzarmi a una meta.

L'uso metalinguistico della nozione (per intendersi) «tradizionale» di cittadinanza (centrata sull'opposizione cittadino/straniero) è dunque (nella mia prospettiva) tranquillamente raccomandabile proprio perché quella nozione possiede la caratteristica di essere tipicamente indessicale e di prestarsi quindi a essere tradotta in una serie di «domande» riferibili ai più vari contesti. Credo anche però che questa nozione «tradizionale» non sia l'unica possibile e che il recente dibattito teorico-politico, che ha di nuovo «messo in circolazione» l'idea marshalliana di cittadinanza, possa offrire suggerimenti preziosi anche per le indagini storiografiche. Perché questo avvenga non possiamo comunque, a mio avviso, recepire e utilizzare come tale la definizione marshalliana: anche in ragione della sua relativa novità «cittadinanza» non è una nozione già pronta per un uso storiografico facile e immediato, ma è un concetto che merita di essere approfondito e articolato perché possa dispiegare pienamente la sua fecondità euristica.

In questa prospettiva conviene sviluppare fino in fondo l'idea prefigurata da Marshall e porre al centro del tema «cittadinanza» il problema dell'identità politico-giuridica del soggetto. Occorre lavorare intorno a questo nucleo tematico, coglierne tutte le implicazioni e le connessioni, utilizzare e sviluppare le intuizioni marshalliane, ma nel contempo svuotare la definizione di cittadinanza delle sue determinazioni sostantive, trasformarla in una rete di locuzioni indessicali, quindi in una serie di «domande» aperte e contenutisticamente impregiudicate.

I termini essenziali di una siffatta ridefinizione di «cittadinanza» sono a mio avviso i seguenti: il soggetto, l'insieme delle caratteristiche e delle prerogative che volta per volta gli vengono attribuite, il rapporto di appartenenza che lo lega a una comunità politica, l'ordine complessivo che da tutto ciò scaturisce.

Perché ricorrere all'espressione «cittadinanza»? Mi sembra che almeno due motivi militino a favore di questa scelta. In primo luogo, disporre di un'espressione unitaria permette di sottolineare plasticamente il necessario *agencement* dei suoi termini costitutivi. Lavorare intorno alla cittadinanza non è allora lavorare

su temi che procedono per linee parallele, il soggetto, le sue prerogative e i suoi oneri, la comunità politica, l'ordine; ma è al contrario sottolineare l'esigenza di cogliere i punti di innesto fra queste diverse «grandezze». In secondo luogo, e di conseguenza, parlare di cittadinanza in questa nuova accezione suggerisce di assumere come prioritario un punto di osservazione: il soggetto. Parlare di cittadinanza significa insomma guardare il costituirsi dell'ordine e lo strutturarsi della comunità politica dal basso verso l'alto, dal soggetto all'assetto oggettivo: il punto di vista della cittadinanza è il punto di vista del soggetto, è lo sguardo del soggetto sulla comunità politicamente ordinata.

In questa prospettiva, «cittadinanza» si propone come il punto di raccordo fra una serie di espressioni semanticamente aperte e in questo senso funziona come un programma di operazioni storico-ermeneutiche fra loro connesse. «Cittadinanza» è insomma un concetto che permette di formulare una serie di domande insistendo sull'ipotesi del loro essenziale collegamento: non sappiamo a priori «che cosa sia» cittadinanza; sappiamo solo che parlare di cittadinanza è parlare del nesso fra alcune grandezze (il soggetto, le sue prerogative e i suoi oneri, la comunità politica, l'ordine), ancora largamente indefinite e disponibili ad assumere i più vari significati una volta che siano «calate» nell'uno o nell'altro contesto.

La prima «grandezza» è la domanda sul soggetto individuale: una domanda che, nella logica della «cittadinanza», occupa una posizione strategica, dal momento che è il soggetto, il suo «punto di vista», l'angolo prospettico dal quale guardare il costituirsi dell'ordine. Chi sia l'individuo non è però né una domanda ingenua né un dato acquisito, ma una domanda aperta alle più diverse risposte. L'individuo non è ovviamente una realtà omogenea e sempre eguale a se stessa, bensì è la risultante di complesse strategie socio-culturali che lo «costituiscono», lo plasmano, lo rappresentano diversamente nei diversi contesti, gli attribuiscono contrassegni di identità, gli riconoscono pretese, gli impongono oneri volta per volta diversi. Il costituirsi dell'identità politico-giuridica del soggetto è quindi la prima domanda, in qualche modo la domanda inaugurale e fondante, di una riflessione intorno alla «cittadinanza».

Certo, il discorso sull'individuo che si apre a partire dal tema «cittadinanza» non coinvolge la soggettività nell'intero spettro (ovviamente amplissimo) delle sue manifestazioni: l'inchiesta sul soggetto è comunque «guidata» dal nesso che questo intrattiene con le «grandezze» collegate; se è vero che «cittadinanza» implica guardare all'ordine politico a partire dal soggetto, è anche vero che del soggetto la cittadinanza tematizza quei profili che nell'uno o nell'altro contesto vengono assunti come rilevanti per il costituirsi del rapporto con la comunità politica.

Non si presuppone dunque l'esistenza di un soggetto «come tale» né si assume una determinata figura di soggetto come protagonista della storia della cittadinanza: si ipotizza l'esistenza di una fenomenologia della soggettività estremamente ricca e storicamente diversificata e con essa si tenta di fare i conti nel momento in cui ci si interroga sul nesso che l'individuo (*questo* individuo, plasmato originariamente dalle regole interattive che ne determinano l'identità) intrattiene con la comunità politica e con l'ordine complessivo.

Ecco allora intervenire la seconda «grandezza» (la seconda domanda) implicata dal tema «cittadinanza», appunto il regime dei rapporti che collegano un soggetto a una collettività politicamente organizzata. È a questo proposito che Marshall ha insistito sul nesso fra «diritti» e «appartenenza». Occorre però procedere con cautela: occorre, per un verso, allargare le maglie della definizione marshalliana, e, per altro verso, intervenire ancora una volta per evitare ogni vincolo eccessivamente «contenutistico».

Il nucleo importante che dev'essere salvato ed evidenziato è, in primo luogo, il fatto che parlare di «cittadinanza» significa interrogarsi sul nesso fra soggetto e ordine (a partire dal soggetto), nella convinzione che fra individuo e comunità politica si sviluppi una complessa «partita doppia» di prerogative e oneri da cui dipende in modo decisivo l'identità politico-giuridica del soggetto.

Devono restare invece impregiudicati i contenuti di cui la relazione fra individuo e collettività si riempie perché è proprio questa una delle domande centrali che la nozione metalinguistica di cittadinanza permette di formulare. Occorrerà impiegare quindi con prudenza la stessa espressione «diritti» e «doveri» soggettivi: come il soggetto individuale, così il «diritto del soggetto» non può essere assunto come una nozione evidente, sempre eguale a se stessa, in qualche modo scontata; non daremo per già noto ciò che al contrario costituisce una delle nostre più rilevanti domande: come cioè al soggetto vengano riconosciute una serie di prerogative e di oneri. Quali siano queste prerogative, come siano fondate, come vengano rafforzate o sfidate dal nesso con la *civitas*, come vengano tradotte in veri e propri «diritti» (e quale sia il senso che volta per volta venga attribuito a questa espressione): sono queste le domande «reali», non retoriche, che l'impiego metalinguistico di «cittadinanza» ci induce a formulare e le risposte non possono essere pregiudizialmente racchiuse nelle nozioni metalinguistiche impiegate come «guida» della concreta indagine storico-ermeneutica; al contrario, la nozione metalinguistica di «cittadinanza» deve servire a formulare quelle domande nel modo più «aperto» possibile, adatto a valorizzare le più diverse risposte.

Non conviene dunque irrigidire (marshallianamente) il nesso partecipazione-diritti soggettivi, come se non fosse storicamente possibile immaginare una

«partecipazione» (alla comunità politica) che non si traduca in un preciso sistema di «diritti soggettivi», oppure, viceversa, come se non fosse possibile attribuire al soggetto un nutrito corredo di diritti senza passare attraverso la porta stretta dell'appartenenza. Valgano due esempi, eguali e contrari, a illustrazione di questo assunto.

Il primo esempio: la *civitas* medievale. In quel contesto il regime di rapporti che si instaura fra l'individuo e la comunità politica è costellato di oneri e prerogative che definiscono l'identità politico-giuridica dell'individuo in accordo con le strutture (culturali e materiali) della diseguale e gerarchica società medievale. Possiamo, se si vuole, parlare di «diritti del soggetto», legati al rapporto di appartenenza fra il cittadino e la città: dovremo però stare molto attenti a non fare di ogni erba un fascio e scambiare l'univocità del nome con l'identità della cosa; e converrà allora giocare più sulle differenze specifiche che sulle assonanze generiche e mettere in evidenza la peculiarità di un sistema di prerogative e oneri che presuppone la disuguaglianza giuridica fra i soggetti, la dottrina degli *status*, un amalgama strettissimo fra le dimensioni giuridica, etica e religiosa.

Se dunque in questo caso il nesso fra soggetto e comunità dà luogo a una serie di pretese e oneri difficilmente riconducibili allo schema (tipicamente moderno) del «diritto soggettivo», non mancano esempi perfettamente eguali e contrari, dove l'attribuzione dei diritti prescinde completamente dai legami di appartenenza¹⁵. È fin troppo facile il riferimento al paradigma giusnaturalistico sei-settecentesco. In questo caso, è la stessa rappresentazione del soggetto (la «prima domanda» posta dal tema «cittadinanza») a imporre l'attribuzione di «diritti» all'individuo come tale, programmaticamente escludendo il collegamento con la comunità politica come fondamento obbligato dei diritti stessi. Se chiudessimo la nostra nozione metalinguistica di cittadinanza nel (marshalliano) cerchio «partecipazione-diritti», dovremmo cancellare come «non pertinenti» l'intera tradizione giusnaturalistica e buona parte dei dibattiti svoltisi negli anni della rivoluzione francese.

La soluzione è comprensibilmente diversa quando la nozione metalinguistica di «cittadinanza» viene usata per mettere in relazione fra loro una serie di domande che partono dal soggetto e sfociano nel rapporto con la comunità politica. Non muoviamo insomma dall'ipotesi marshallianamente vincolante che non si danno diritti se non radicati nel nesso di appartenenza dell'individuo alla *civitas*: ipotizziamo che nel mondo e nella storia vi siano più cose di quelle marshallianamente prevedibili e non ci precludiamo la possibilità di offrire

¹⁵ Cfr. le rigorose considerazioni di L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in *La cittadinanza*, a cura di D. DOLO, pp. 263 e seguenti.

risposte estremamente diversificate alla nostra domanda, la domanda sull'identità politico-giuridica del soggetto. Il paradigma giusnaturalistico è allora *una* risposta alla nostra «catena» di domande fra loro collegate (soggetto-comunità politica-ordine): una risposta che, in questo caso, sposta sull'individuo il *fondamento* dei diritti ma non per questo omette di prendere in considerazione il rapporto intrattenuto con la comunità politica dal soggetto (che è *quel* soggetto, il soggetto immaginato in una caratteristica temperie culturale, il soggetto determinato nella sua identità dai diritti e dai doveri naturali).

Il tema «cittadinanza» non si identifica con il nesso appartenenza-diritti: per un verso, perché i diritti sono solo una delle espressioni storicamente diversificate dei contenuti dell'appartenenza, per altro verso perché è il soggetto (in tutta la varietà dei modi in cui viene rappresentato e «identificato») la prima domanda sollecitata dal tema «cittadinanza». Diviene allora comprensibile e pertinente con il tema «cittadinanza» — tanto per fare un altro esempio — una dialettica fra immagini e tradizioni diverse che costituisce uno dei campi di tensione caratteristici della rivoluzione francese: la dialettica fra la «universalistica» attribuzione dei diritti (libertà, proprietà) ai soggetti come tali e la «particolaristica» celebrazione del legame fra soggetto e nazione (quindi la dinamica dei diritti politici, da un lato, e, dall'altro lato, il tema del «diritto al soccorso»). Ad applicare letteralmente lo schema marshalliano identificando «cittadinanza» con il nesso immediato fra appartenenza e diritti, ci troveremmo di fronte a una strana dissociazione priva di termini di mediazione: saremmo di fronte a una cittadinanza rivoluzionaria che difende con una mano ciò che sembra contrastare con l'altra. Se invece «cittadinanza» indica una serie di domande che partono dal soggetto e giungono all'ordine socio-politico, tanto la declinazione del soggetto (e dei suoi diritti naturali) quanto il suo rapporto di appartenenza alla comunità politica, pur attivando diversi schemi fondativi, appartengono a un campo enunciativo profondamente unitario.

Occorre quindi giocare su una definizione previa (metalinguistica) di cittadinanza che valorizzi ciascuno dei suoi termini costitutivi (il soggetto, il nesso con la comunità politica, l'ordine complessivo) e le loro relazioni, ma si sforzi di evitare un'impegnativa determinazione dei loro contenuti in modo da poter trasformare gli enunciati in domande disponibili a raccogliere dai vari contesti le risposte pertinenti. Come per il soggetto e per l'appartenenza così anche per la comunità politica (il terzo importante anello della catena tematica della cittadinanza) vale la medesima regola precedentemente enunciata: nemmeno l'idea di comunità politica deve essere rigidamente e sostanzialmente caratterizzata; o almeno: quanto più la si determina rigidamente tanto più si restringe la possibilità di un suo impiego flessibile e vario. Certo, niente impedisce di dare alla comu-

nità un contenuto modellato, tanto per fare un esempio, sulle caratteristiche di un moderno Stato nazionale, purché però non si pretenda di applicare un siffatto schema metalinguistico a una realtà con esso incompatibile. Quando invece si voglia cogliere la molteplicità delle risposte che diversi contesti storici offrono al medesimo problema conviene far uso di una nozione semanticamente aperta di «ente collettivo»: solo per questa via sarà possibile apprezzare e valorizzare la varietà dei percorsi che dal soggetto conducono alla comunità politica e alla costruzione dell'ordine.

Giunti a questo punto, credo di poter esplicitare la risposta alla domanda che mi sono posto all'inizio della relazione: mi chiedevo che cosa significa fare storia della cittadinanza, ma la mia sensazione è che in realtà non esiste *una* storia della cittadinanza; non soltanto perché (com'è ovvio) ogni interprete si crea il proprio tragitto e attinge risultati originali anche quando l'alveo generale della ricerca è ormai in qualche modo definito e consolidato, ma anche e soprattutto perché si narrano storie profondamente diverse a seconda del metalinguaggio adottato; e dato che la nozione metalinguistica di «cittadinanza» (nella sua più dilatata significazione) è ancora fluida e recente, alla diaspora dei punti di partenza non può non corrispondere una grande varietà dei concreti percorsi di ricerca.

Se poi si passa a considerare l'altro polo della ricerca storico-ermeneutica, non lo strumentario concettuale che la rende possibile permettendo di formulare la domanda da rivolgere al passato ma il «livello di realtà» sul quale la ricerca si concentra, la molteplicità degli approcci aumenta esponenzialmente.

La mia impressione è che anche per la storia della (o intorno alla) cittadinanza entri in gioco una distinzione che tendiamo a dare per superata nella teoria, ma che si ripropone sempre di nuovo nelle concrete strategie di ricerca: la distinzione fra pratiche sociali e discorsi. Certo, ripetiamo tutti con Foucault che i discorsi sono pratiche e che le pratiche passano attraverso i simboli, le strategie discorsive, i processi comunicativi. Non sono però sicuro che questa convinzione teorica si rifletta senza distorsioni nelle nostre ricerche sul campo. Mi sembra più frequente — e comunque è questo certamente il mio caso — una strategia euristica che si orienta prioritariamente all'uno o all'altro livello di realtà e si propone volta per volta come analisi di pratiche o di discorsi.

Certo, in entrambi i casi, la domanda di fondo, la domanda sulla cittadinanza, può restare la medesima: ci si interroga comunque sul soggetto, i diritti e l'appartenenza. Mutano però la strumentazione della ricerca e i profili della realtà volta per volta indagati, tanto da indurmi a chiedere — ma non è una domanda retorica — se al carattere unitario della domanda segua necessariamente un campo unitario della cittadinanza, un luogo ideale nel quale ricerche fra loro

diversissime si incontrano sullo stesso piano. Mi spiego con un esempio banale: interrogarsi sugli oneri e i privilegi che definiscono la condizione dei soggetti nella Firenze del Trecento e ricostruire la rappresentazione tomistica della *civitas* sono itinerari di ricerca che dipendono, se si vuole, dalla medesima domanda, ma il loro punto di incontro non è così ovvio e scontato e dev'essere scoperto e costruito, piuttosto che semplicemente presupposto.

Complichiamo ulteriormente il quadro: mi sono riferito alla grande dicotomia fra pratica e discorso come se quest'ultimo fosse una totalità omogenea. In realtà, non esiste *un* discorso, ma un'enorme varietà di discorsi, caratterizzati da immagini, strategie argomentative, finalità retoriche profondamente diverse. Si ripropone dunque, anche quando ci si riferisca a un livello di realtà in qualche modo, intuitivamente, più omogeneo — i discorsi, o, se si preferisce, le pratiche discorsive — la domanda precedente: se esista in senso proprio una storia della cittadinanza come storia di un discorso unitario oppure esistano piuttosto storie fra loro diverse non solo perché, com'è ovvio, raccontano cose diverse del medesimo discorso, ma perché insistono su oggetti solo apparentemente simili.

Non soltanto dunque la pluralità delle possibili definizioni metalinguistiche di «cittadinanza», ma anche la diversità delle esperienze (pratiche sociali, discorsi) sulle quali si appuntano le operazioni storico-ermeneutiche e infine la molteplicità e la varietà dei discorsi concretamente esistenti (pur riconducibili a un «livello di realtà» relativamente omogeneo) sono elementi che rendono frastagliato e «plurale» il campo della storia, anzi delle «storie», della cittadinanza. Non esiste un unico e vincolante punto di partenza metalinguistico né esiste un unico e obbligato «linguaggio-oggetto» sul quale tutti convergono: è piuttosto determinante la «decisione» teorica grazie alla quale ogni ricercatore ritaglia dal magma delle esperienze il «suo» discorso della cittadinanza in base ad alcuni indicatori convenzionalmente determinati.

2. Qual è il «mio» discorso della cittadinanza? I testi che interrogo intorno alla cittadinanza hanno in comune la caratteristica di offrire una rappresentazione generale e astratta del soggetto, dei diritti, dell'appartenenza alla comunità politica. Sono testi ascrivibili a diversi generi letterari — testi appartenenti all'uno o all'altro sapere specialistico, oppure riconducibili a un più eterogeneo e composito «discorso pubblico» — ma sono comunque testi animati, per così dire, dal pathos della verità: testi cioè che, anche quando vengono a esistere e a funzionare nel vivo della lotta politica, intendono comunque offrire una visione complessiva della cittadinanza.

Come leggere questi discorsi? Per noi, eredi, nonostante tutte le crisi e i superamenti, del neopositivismo novecentesco, la distinzione fra descrizione e

valutazione rischia di essere una sorta di riflesso condizionato. Credo però che questa distinzione sia sostanzialmente improponibile per un lungo arco del discorso della cittadinanza: dove descrizione e valutazione, costruzione di un modello e scelta di valori, strategie dimostrative e perorazioni persuasive formano un tutto inscindibile. Il discorso della cittadinanza funziona come discorso pubblico in quanto è un amalgama che, in modo sempre diverso ma quasi senza eccezione, miscela dimostrazioni e valutazioni pur entro un impianto argomentativo teso a cogliere i profili generali dell'ordine politico.

Il discorso della cittadinanza di cui mi occupo si traduce in un pulviscolo di strategie differenziate, in una varietà di testi e contesti difficilmente riconducibili a tipologie unitarie. Non è ovviamente possibile non dico analizzarli ma nemmeno presentarli sommariamente nella cornice di una semplice relazione. Posso solo menzionare tre o quattro temi che, senza coinvolgere il discorso della cittadinanza nella sua interezza, presentano tuttavia un carattere di maggiore generalità e possono valere come esempi di una prospettiva di ricerca ispirata alle considerazioni metodologiche prima illustrate.

Una mia impressione è che, nel lungo svolgersi del discorso della cittadinanza dall'*ancien régime* all'età contemporanea, la rivoluzione francese costituisca una svolta epocale, una scansione decisiva, non perché inventa carte da gioco mai viste, bensì perché dà inizio a nuovi giochi impiegando carte da tempo esistenti. Mi sembra insomma che per il discorso della cittadinanza la rivoluzione introduca una profonda innovazione in quanto viene a costituire un momento di saldatura fra due tradizioni che per lungo tempo si erano svolte su linee parallele.

Vorrei chiamare la prima tradizione la tradizione corporatista: una tradizione che affonda le sue radici nella cultura medievale ma continua a vivere, più o meno allo scoperto, nelle società europee di antico regime; una tradizione imperniata sul legame stretto e inscindibile fra l'individuo e la *civitas*, fra l'individuo e una comunità politica rappresentata impiegando l'antica metafora del corpo. In questo schema l'individuo non è pensabile se non come parte vitale della collettività: la posizione dei soggetti non è definita da un catalogo di astratti diritti eguali, ma dal loro differenziato e impegnativo rapporto con il corpo, che a sua volta si piega soccorrevole verso i suoi membri. È su questo sfondo corporatista e cittadino che si sviluppa una lunga tradizione repubblicana che continua a vivere nel Settecento e arriva alle soglie della rivoluzione: la tradizione della virtù, della virtù civica, dell'impegno partecipativo e attivo dei cittadini come fondamento e alimento dell'ordine politico.

Accanto, se non di contro, alla tradizione corporatista si sviluppa però, a partire dall'invenzione seicentesca del paradigma giusnaturalistico, un'altra tradizione, che, lungi dal celebrare il legame naturale fra l'individuo e il corpo,

strappa il soggetto ai corpi, ne fa il titolare «immediato», almeno in stato di natura, dei diritti e lo assume come cifra esplicativa dell'ordine e della sovranità.

È nel discorso rivoluzionario della cittadinanza che queste due tradizioni entrano in contatto. Certo, un geniale, anche se problematico, tentativo di comporre era stato compiuto da Rousseau: ma nella rivoluzione le due tradizioni si incontrano di prepotenza, senza troppo badare a sottili mediazioni teoriche, incalzate dall'urgenza e dalla novità del contesto. Come avviene l'incontro fra le due tradizioni, fra il linguaggio dei diritti e il linguaggio del corpo?

La Rivoluzione è una rivoluzione dei diritti: lo è nell'89 come nel '93; è una rivoluzione che annuncia al mondo i diritti inalienabili del soggetto, la libertà, la proprietà, e reclama la necessità di costruire un ordine su misura del soggetto e dei suoi diritti. Annunciare i diritti è però per gli uomini della rivoluzione un gesto eversivo e costruttivo insieme: con i diritti si abbatte il regime antico e sui diritti si costruisce il regime nuovo. Per questa gigantesca opera di distruzione e di edificazione occorre un soggetto collettivo: lo capisce Siéyès nell'89, ma in realtà tutti gli uomini della rivoluzione si impegnano nello sforzo collettivo di inventare la nazione; dove con «inventare» non si intende ovviamente la creazione *ex nihilo*, ma la ridefinizione creativa di un termine da tempo esistente.

È la nazione — le ventimila parrocchie di Siéyès — che si fa avanti come il vero *mythomoteur* della rivoluzione; è la nazione che, come nuovo soggetto collettivo, si propone di raccogliere le energie partecipative, i valori, i meccanismi di identificazione di cui era stata per lungo tempo beneficiaria la città proiettandola sullo scenario grandioso (e inevitabilmente «immaginario») di un paese di «venti milioni di cittadini».

Diritti del soggetto e impegno soccorrevole della nazione — non dimentichiamo che Siéyès, non solo i giacobini, parlano di «diritto al soccorso» — libertà e virtù, interessi individuali e proprietà, ma anche attivismo politico e impegno civico, uomo e cittadino, insomma, come momenti complementari del discorso rivoluzionario della cittadinanza: ecco la quadratura del circolo e l'originale composizione di due antiche e difforme tradizioni.

Sto ovviamente semplificando: in effetti il discorso rivoluzionario, se per un verso si propone come sintesi riuscita dei due diversi idiomi, il linguaggio dei diritti e quello del corpo, costituisce in realtà anche un campo di tensioni esplosive che mostreranno tutta la loro virulenza nei decenni successivi.

L'impressione che si prova guardando dall'alto ai discorsi della cittadinanza venuti ad esistenza fra l'89 e il '48 è quella di un'impressionante moltiplicazione di immagini di cittadinanza fra loro incompatibili. È possibile individuare comunque qualche tema che, per così dire, tagli trasversalmente discorsi della cittadinanza fra loro molto diversi?

Un primo profilo, se si vuole formale e astratto ma non trascurabile, è l'esigenza di ridefinire, insieme, il soggetto e l'ente collettivo spostando l'accento dal primo al secondo.

È per questo che si prendono le distanze dalla rivoluzione e dall'illuminismo: li si accusa — a torto — di essere i campioni di un individualismo distruttivo, negativo, insofferente ai legami, insensibile nei confronti del momento unitivo e solidale del vivere politico, si va in cerca delle radici comunitarie dell'esistenza individuale, si indica nell'ente collettivo il tramite dell'identità politico-giuridica del soggetto.

Certo, la convergenza si arresta all'esigenza «strategica» e «formale» di porre l'accento sul ruolo centrale dell'ente collettivo e dell'appartenenza; mentre si moltiplicano schemi e immagini incompatibili quando ci si appresta a riempire di precisi contenuti la rappresentazione del soggetto e del suo rapporto con la comunità politica.

Si guardi alla lunga e complessa vicenda dello storicismo tedesco; si guardi a Savigny e alla giuspubblicistica; si guardi al romanticismo politico, si guardi a Hegel; e troveremo innumerevoli variazioni sul tema del *Volk*, del popolo storicamente individuato, un popolo che si realizza organicamente nello Stato e viene continuamente contrapposto alla contrattualistica e individualistica nazione del «modello francese». Il discorso dei diritti, la celebrazione del soggetto e della sua libertà non sono elisi, ma passano obbligatoriamente attraverso l'entità collettiva del popolo-Stato.

Se in Germania si guarda al popolo-Stato, in Francia si procede a quella che è stata efficacemente chiamata, da Donzelot¹⁶, «l'invenzione del sociale», che ha in Comte la sua più sistematica espressione e produrrà consistenti effetti soprattutto nella seconda metà del secolo: sono la società, la solidarietà sociale, l'interazione fra le parti, la divisione del lavoro, la collaborazione, i parametri dai quali far dipendere la comprensione del soggetto e dei suoi diritti. Ancora una volta, ma in tutt'altro contesto, la rivoluzione, proprio perché presentata come il trionfo dell'individuo come tale, appare un momento, pur necessario, di distruttività e negatività che deve essere superato da un ordine dove il soggetto è una cellula dell'organismo sociale e i diritti un'ombra del dovere, il riflesso di una funzione sociale.

Si aggiunga allo Stato della cultura tedesca e alla società della tradizione comtiana la nazione risorgimentale mazziniana e avremo tre modelli di cittadi-

¹⁶ J. DONZELOT, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.

nanza profondamente diversi, ma accomunati dall'esigenza di ridefinire il soggetto e i suoi diritti a partire dall'ente collettivo.

Quale sia lo sfondo che presiede a questa complessa ridefinizione del soggetto e dell'appartenenza è scontato: è lo sfondo dove campeggiano le due grandi questioni destinate a dominare l'Ottocento e il Novecento, la questione nazionale e la questione sociale. Sulla questione sociale, come la si chiamava all'epoca, conviene però soffermarsi: credo infatti che proprio di fronte a essa molti nodi del discorso della cittadinanza vengano al pettine e sia possibile individuare un altro momento di convergenza fra numerosi, e fra loro eterogenei, orientamenti ideologico-politici.

Nell'occhio del ciclone si trova un diritto che ha svolto un ruolo fondamentale nel discorso della cittadinanza, il diritto di proprietà.

La proprietà è, almeno a partire da Locke, un tratto essenziale del soggetto ed è difficilmente separabile dalla libertà: «libertà» e «proprietà» compongono quello che Grozio chiamava il *proprium*, la sfera di un soggetto «immune», protetto dalle interferenze esterne; ma «proprietà» è anche garanzia di indipendenza e autosufficienza, segno visibile della razionalità di un soggetto dimostratosi capace di dominare se stesso e le cose esterne, di appropriarsene, di moltiplicarle, di tesaurizzarle.

Nello stesso tempo però la proprietà, soprattutto a partire dagli anni della rivoluzione, diviene anche l'epicentro di tensioni difficilmente componibili. Il grande principio con il quale essa entra in conflitto a partire dagli anni della rivoluzione è l'eguaglianza. Per un verso, il nuovo ordine annunciato dall'89 e realizzato dai codici ottocenteschi (a partire dal *Code Napoléon*), l'ordine fondato sulla proprietà e sulla libertà, non può prescindere dall'eguaglianza: è l'ordine dei soggetti giuridicamente eguali, egualmente capaci di accedere alla proprietà. Per un altro verso, però, l'eguaglianza mostra un'incoercibile tendenza espansiva e si presta a essere usata per colpire due obiettivi distinti: il nesso proprietà-diritti politici, la differenza radicale che separa i proprietari dai non proprietari.

La corrente percezione della cosiddetta questione sociale — penso, per fare un esempio fra mille, a Lorenz von Stein — passa attraverso la tematizzazione di questa antinomia: da un lato la proprietà, dall'altro lato i suoi effetti perversi, l'aspirazione della diseguaglianza, quindi il conflitto, il pericolo, la minaccia per la tenuta dell'ordine. È intorno a questo tema elementare, svolto in mille variazioni nell'arco del secolo, che viene formandosi una strategia reattiva, un'ipotesi di soluzione, che mi sembra presentare alcuni tratti ricorrenti in discorsi della cittadinanza che pure restano diversi.

I profili principali mi sembrano i seguenti. Si muove da un duplice assunto: la proprietà e la libertà sono il perno di un ordine che coincide con la civiltà e

costituisce un punto di non ritorno, un'acquisizione che dev'essere difesa contro le utopie regressive del comunismo e dello stalinismo «assoluto»; la proprietà e la libertà però, se sono la condizione necessaria dell'ordine, non appaiono più, contro le tesi ottimistiche degli economisti «classici», una sua condizione sufficiente. Contro la tesi dell'efficacia ordinante della proprietà e del contratto dilaga la sensazione di una profonda frattura fra le parti sociali, di una conflittualità crescente, che non si riduce a sporadici disturbi dell'ordine pubblico, ma lacera il tessuto sociale, ne compromette l'unità.

Occorre quindi agire: non solo l'agire spontaneo, occasionale, discontinuo della beneficenza privata o delle iniziative locali, provvide ma insufficienti, bensì l'intervento sistematico e lungimirante di un potere che incarni l'entità collettiva e ne realizzi l'unità altrimenti compromessa. Il corpo lacerato della società, la frattura radicale prodotta dalla distinzione fra proprietari e non proprietari, può essere ricomposto soltanto da un'energica azione di sutura di cui il corpo stesso si fa protagonista.

L'azione unificante dell'entità collettiva (lo Stato, il potere sociale, la nazione) ha però limiti precisi e invalicabili: presuppone la proprietà e considera provvide le differenze e la competizione; il suo intervento è secondario e supplementivo; lenisce le ferite prodotte dalla pur necessaria competizione; diminuisce le differenze ma non le abolisce; le tempera per poter proporsi come simbolo di identità collettiva e di infrangibile unità.

L'ordine non nasce spontaneamente dall'interazione dei soggetti liberi e proprietari; l'ordine presuppone la valorizzazione dell'appartenenza e la messa a punto di simboli e di pratiche d'inclusione: l'ordine nasce e tiene, ha la meglio sul conflitto e sulle sempre ricorrenti tendenze centrifughe, solo in quanto esiste un ente collettivo che stringe efficacemente a sé i soggetti controllando il conflitto, attenuando le differenze, soddisfacendo i bisogni fondamentali, insomma «governando» i suoi membri. L'istanza governante, la *governamentalità* diviene, come ha intuito lucidamente Foucault¹⁷, il principale elemento da cui dipende l'innesto dei soggetti nell'ordine: la ridefinizione dei soggetti e dell'ente collettivo passa attraverso il controllo del conflitto, l'impegno dell'amministrazione nella soddisfazione dei bisogni vitali, nel governo della vita quotidiana.

Proprietà, ma anche impegno riformatore; mercato, ma anche dilatazione dell'impegno governante; concorrenza, ma anche intervento pubblico sussidiario a difesa dei bisogni fondamentali; superare l'individualismo sfrenato degli economisti, ma rifuggire da ogni tentazione antiproprietaria, dalle ipotesi, più o meno utopistiche, di collettivizzazione della produzione: la «terza via», insom-

¹⁷ Cfr. M. FOUCAULT, *La "governamentalità"*, in «Aut Aut», 1978, 167-168, pp. 12-29.

ma, come via media fra i cattivi estremi dell'anarchia concorrenziale e dello statalismo liberticida.

È questo lo schema retorico soggiacente a numerosissimi e fra loro diversi discorsi della cittadinanza che pure continuano a contrapporsi in mille modi: già prima del '48, da Bentham agli economisti sociali alla Gérando, alla tradizione tedesca dei giuristi come dei filosofi, questo schema è all'opera, e si diffonde ancora più capillarmente nella seconda metà del secolo, dal solidarismo dei Bourgeois e dei Fouillée, al «nuovo liberalismo» inglese, alla dottrina sociale cattolica da Taparelli a La Tour du Pin, a Toniolo, per non parlare dei tedeschi, da Gierke a Schäffle, al socialismo della cattedra. Certo, resistono ancora gli spenceriani duri e puri: ma verrebbe voglia di dire che, se non fossero esistiti, i teorici della «terza via» avrebbero dovuto inventarli per dar più forza alla loro ricetta.

Mi rendo conto della sommarietà della mia sintesi: spero però che appaia plausibile l'ipotesi di un'ampia diffusione, nel discorso ottocentesco, di una strategia che vorrei dire ispirata al foucaultiano criterio della governamentalità; una strategia che non solo ridefinisce i soggetti e l'entità collettiva, ma sottolinea la necessità di concepire quest'ultima come una forza soccorrevole, come un potere che, nel momento in cui si piega sui bisogni vitali dei soggetti, riesce a controllare il conflitto, salva le gerarchie e le differenze sociali, stringe con egual forza a se stessa i differenti soggetti che la compongono.

Resta però da porre un'ulteriore domanda: che ne è dei diritti in questa accentuazione «governamentale» del discorso tardo-ottocentesco della cittadinanza?

Dal fatto che di frequente si tende a far centro sull'ente collettivo e a ricondurre ad esso il soggetto e i diritti si potrebbe dedurre che questi ultimi tendono a essere svalutati a favore dell'impegno «governante» del potere sociale o statale. Ciò si verifica sicuramente in alcuni discorsi della cittadinanza, ma non in tutti. Occorre infatti complicare il quadro tenendo conto di una grande dicotomia che attraversa l'intero discorso della cittadinanza ma si accentua drammaticamente a partire dalla rivoluzione francese: la distinzione fra l'ordine effettivo, l'ordine realmente esistente, e l'ordine possibile, un ordine diverso e alternativo al precedente; che però non è l'isola di Utopia, un ordine assolutamente «altro», ma un ordine possibile, un'alternativa in qualche modo iscritta nelle cose, nella realtà storica, nel presente, un ordine progettabile, un ordine destinato a essere prima o poi realizzato. Diviene allora decisivo per il discorso dei diritti essere attratto dall'uno o dall'altro tipo di ordine, essere cioè coinvolto in un giudizio sulla legittimità dell'esistente, sulla sua storica insuperabilità, oppure essere riferito a un ordine che, nel momento in cui è prefigurato, denuncia le carenze e

l'illegittimità dell'assetto reale. Se in un caso i diritti appaiono lo snodo di un ordine esistente, nell'altro caso essi si prestano a essere usati come potenti armi retoriche per la contestazione degli attuali equilibri e la progettazione di un'alternativa.

Questa alternativa strategica e retorica è decisiva in generale, e non solo per il discorso dei diritti, anche se in esso si rivela in modo particolarmente limpido. Si pensi al variopinto carrozzone dei teorici di quella che ho chiamato (per intendersi) la «terza via»: la decisione fondamentale che sostiene quella strategia coincide (non sempre ma spesso) con una scommessa sull'ordine esistente, sulla sua legittimità e insieme sulle sue capacità evolutive e progressive.

In rapporto a questa dicotomia, da un lato si afferma il momento «governamentale» e i diritti restano alla sua ombra, mentre, dall'altro lato i diritti continuano a giocare il vecchio ruolo da essi esercitato negli anni della «grande rivoluzione»: sono proteste contro l'ordine esistente e insieme pedine di un ordine nuovo. La «lotta per i diritti», tanto per mutuare da Jhering il suo celebre titolo, si presenta allora come un tratto importante del discorso della cittadinanza.

Si pensi ad esempio al ruolo del «diritto al lavoro» nella Francia degli anni Trenta e Quaranta e poi nell'assemblea costituente del '48: un diritto brandito come strumento di denuncia contro le inadempienze dell'ordine esistente e come vessillo di quel nuovo ordine repubblicano che solo avrebbe potuto e dovuto soddisfare questa nuova e decisiva pretesa dei soggetti. Si pensi ancora alla «lotta per i diritti» portata avanti dalla socialdemocrazia tedesca e dai partiti socialisti europei che la seguono più o meno fedelmente; e che, con un singolare sdoppiamento, dichiarano di seguire Marx nella critica radicale dei diritti, ma nello stesso tempo adottano una strategia che fa dei diritti uno strumento di delegittimazione del potere esistente e di prefigurazione di alternative. È istruttivo da questo punto di vista il confronto con la strategia retorica e politica dei «socialisti della cattedra» e dei solidaristi, interessati a controllare il conflitto valorizzando l'attività governante e amministrativa piuttosto che introducendo un discorso dei diritti troppo esposto al rischio di delegittimare l'esistente in nome di futuribili alternative.

Momento «governamentale» e diritti appaiono ancora, fra la fine dell'Ottocento e il nuovo secolo, veicolo di strategie incompatibili, ma il problema è destinato a porsi in modo ancora diverso quando, nelle costituzioni del Novecento, da Weimar al secondo dopoguerra, i diritti appaiono, insieme, il perno dell'ordine esistente, la promessa di una trasformazione destinata a compiersi nel futuro e lo strumento di realizzazione di una «terza via» capace di controllare il conflitto e realizzare l'integrazione.

Discorso dei diritti e governamentalità si intrecciano dunque variamente nel discorso della cittadinanza ora confondendosi ora opponendosi secondo una logica fortemente influenzata da una decisione previa, dalla scelta di scommettere sull'ordine esistente (sulla sua intrinseca giustizia o comunque sulle sue potenzialità progressive) oppure dalla scelta di dichiararne la radicale illegittimità e di impegnarsi nella prefigurazione di alternative.

La distinzione fra ordine esistente e ordine possibile è ricorrente nel discorso della cittadinanza almeno a partire dal Settecento riformatore, ma a sua volta rinvia a un orizzonte che ne costituisce la condizione di possibilità: l'orizzonte della temporalità. Il discorso della cittadinanza, nel momento in cui rappresenta il soggetto, i diritti, l'appartenenza, colloca anche le sue *dramatis personae* in un ordine segnato da una precisa scansione temporale. È la rivoluzione francese che inventa se stessa introducendo un «prima» e un «dopo», contrapponendo un regime antico a un ordine che, da essa introdotto, troverà il suo pieno compimento nel futuro. Il conflitto fra le cittadinanze è anche un conflitto fra diverse concezioni del mutamento e della temporalità. A partire da questo momento, il tempo fermo, il tempo immobile del paradigma giusnaturalistico è sostituito da una dialettica fra passato, presente e futuro nell'interpretazione della quale, di nuovo, i vari discorsi della cittadinanza si dividono ed entrano fra loro in conflitto, ma nella quale tutti si iscrivono come in un loro necessario orizzonte di senso.

Certo, la prefigurazione di una *civitas* «altra» e migliore è un gioco antico, che percorre ora scopertamente ora sotterraneamente l'intero sviluppo del discorso della cittadinanza almeno a partire dai grandi testi agostiniani. Con la rivoluzione francese, però, e almeno fino alle costituzioni del secondo dopoguerra, la promessa di una città futura appare in qualche modo iscritta nella realtà stessa del mutamento storico. Potrebbe forse essere interessante chiedersi se qualcosa di questa tensione arriva fino ai nostri giorni oppure se al contrario l'invenzione del futuro appartiene ormai, se mi si passa il bisticcio, al passato del discorso della cittadinanza. Se così fosse, questa nuova percezione della temporalità costituirebbe una forte cesura fra il nostro presente e quella lunga stagione inaugurata dalla rivoluzione dell'89.

PERCORSI NAZIONALI

ARNALDO TESTI

Cittadinanza sociale e cittadinanza politica negli Stati Uniti: alcune considerazioni sul non-voto degli americani nel Novecento.

1. *La cittadinanza sociale negli Stati Uniti*

La questione che esploro in questo articolo riguarda le connessioni storiche fra la cittadinanza sociale e la cittadinanza politica attiva, cioè l'esercizio o non esercizio del diritto di voto, negli Stati Uniti del Novecento. Ciò che mi interessa è cercare di capire in che misura, nell'esperienza statunitense del secolo appena concluso, l'effettiva partecipazione elettorale dei diversi gruppi sociali abbia influenzato la formazione, il godimento e l'estensione dei diritti sociali di cittadinanza; e viceversa, in che misura la titolarità di diritti sociali abbia concorso a stimolare la partecipazione elettorale, generando nei cittadini il senso di avere *a stake in society* da far valere anche con il voto. Il taglio che intendo adottare è quello di una mappatura preliminare del territorio, con ragionamenti che sono soprattutto ipotetici e speculativi. E questo perché ho appena cominciato il lavoro di ricerca; ma anche perché, mi sembra, le ricerche storiche in proposito non sono soddisfacenti. Per alcuni anni ho lavorato intorno al tema del non-voto negli Stati Uniti, e solo incidentalmente ho trovato allusioni alla cittadinanza sociale o allo stato sociale. Questo silenzio ha continuato a sorprendermi; fra l'altro, mi sembrava ignorasse una domanda che emergeva prepotente da alcune vicende politiche del presente. Mi riferisco alla tentata e fallita riforma sanitaria del 1994, quando l'amministrazione del presidente Bill Clinton cercò di introdurre un sistema di assicurazioni di malattia gestite da istituzioni quasi-governative e obbligatorie per tutti, regolamentate da un National Health Board; e quando un gruppo di legislatori Democratici abbozzò una proposta più radicale, cioè un sistema sanitario nazionale, pubblico e universale di tipo (si dice oltre Atlantico) «canadese». Il problema da affrontare era quello degli americani senza assistenza sanitaria, 39 milioni allora, saliti a più di 44 milioni nel 1998, il 16% della popolazione¹.

¹ A. GOLDSTEIN, *Number of Americans Lacking Health Insurance Is Still Rising*, in «International Herald Tribune», 5 ott. 1999, p. 3.

Il tentativo di riforma, come si sa, è fallito. Se ne è ridiscusso nella prima fase della campagna per le elezioni primarie presidenziali del 2000, fra gli allora candidati alla *nomination* Democratica Al Gore e Bill Bradley. Ma con poco vigore, in verità; benché alcuni sondaggi d'opinione mostrassero come fosse in crescita l'approvazione dei cittadini per le riforme sociali, in particolare per un'estensione dell'assistenza sanitaria e la salvaguardia della previdenza sociale². Le ragioni del fallimento del 1994 sono state individuate in varie e talvolta contraddittorie direzioni: la farraginosità del sistema proposto da Bill e Hillary Clinton; la sua natura troppo socializzata e regolamentata ovvero, al contrario, troppo privatistica; gli errori politici dell'amministrazione, che non seppe coinvolgere né i cittadini né i legislatori; l'opposizione di potentissimi interessi organizzati (l'industria farmaceutica, le assicurazioni private, le associazioni professionali dei medici) in grado di travolgere qualunque volontà politica. La domanda che a me sembrava ineludibile era tuttavia un'altra, e cioè se fosse davvero possibile, in termini politico-elettorali, immaginare sistemi sanitari universali quando ci fosse, come c'è, un esercizio effettivo tutt'altro che universale del diritto di voto; quando vota, nel migliore dei casi, la metà degli aventi diritto³. Questa domanda immediata rinviava a una questione storica più generale, complessa e di lungo periodo, che formulo qui con due affermazioni molto secche e prive di sfumature, ma che in effetti sono solo due ipotesi di ricerca. Mettiamola così: negli Stati Uniti non c'è uno stato sociale universalistico perché gli americani non votano; e viceversa, gli americani non votano perché negli Stati Uniti non c'è uno stato sociale universalistico. Le due ipotesi sono intrecciate, e si vedrà come.

Qualunque ragionamento su queste ipotesi richiede almeno un abbozzo di discorso sulla cittadinanza sociale negli Stati Uniti. Nel 1997 la Organization of American Historians (OAH), l'associazione che raccoglie gli storici statunitensi americanisti, tenne il suo congresso annuale su *The Meanings of Citizenship in*

² S. WILENTZ, *The L-Word Makes a Comeback*, in «International Herald Tribune», 17 nov. 1999, p. 7; L. MENAND, *A Fine Detachment*, in «New York Review of Books», 9 mar. 2000, pp. 8-10.

³ Questa domanda emerge nelle ricerche di T. SKOCPOL, *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U. S. Politics*, New York, Norton, 1996; J.S. HACKER, *The Road to Nowhere. The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security*, Princeton, Princeton University Press, 1997. Si vedano inoltre, in proposito, le osservazioni di F.F. PIVEN - R.A. CLOWARD, *Why Americans Don't Vote*, New York, Pantheon, 1988, pp. 7-8; A. HACKER, *The Medicine of Our Future*, in «New York Review of Books», 12 giugno 1997, p. 28. Sulle politiche sociali negli anni Novanta rinvio a B. CARTOSIO, *L'autunno degli Stati Uniti. Neoliberalismo e declino sociale da Reagan a Clinton*, Milano, Shake, 1998.

*America*⁴. Nella relazione di apertura, la presidente dell'OAH Linda Kerber sottolineò come la cittadinanza americana abbia una storia complessa, non lineare, non «progressiva»; persone e gruppi diversi, diversi per razza, genere e condizione sociale, hanno fatto esperienza dei significati della cittadinanza in modi diversi, in periodi diversi, e con diversi intrecci degli elementi che fondano le tre cittadinanze (civile, politica e sociale) individuate analiticamente a suo tempo da T.H. Marshall⁵. Secondo Kerber, idee di responsabilità sociale pubblica e quindi di cittadinanza sociale sono state presenti nella storia americana fin dalle origini; e queste idee sono state spesso difese ricordando che il governo federale fu istituito, a conclusione del processo rivoluzionario e indipendentista, anche allo scopo di «promuovere il benessere generale [*general welfare*]», come recita il preambolo della Costituzione del 1787. Naturalmente il significato di *general welfare*, così come quello di cittadinanza, è stato da allora terreno di conflitto politico-culturale, ed è stato piegato in una molteplicità di direzioni. Solo alla fine dell'Ottocento emerse il termine *general-welfare state* a indicare le funzioni positive, desiderabili e ancora tutte da inventare del governo federale o nazionale. Pare che a usarlo per primo fosse lo scienziato politico della Johns Hopkins University W.W. Willoughby, nel saggio *An Examination of the Nature of the State* (1896)⁶.

Una cosa deve essere chiara: *general welfare* e *general-welfare state* si riferivano al governo nazionale e ai suoi compiti. Tuttavia nel sistema federale i luoghi della *public responsibility* erano gli stati; e i governi statali non attesero la fine dell'Ot-

⁴ *Program of the Ninetieth Annual Meeting of the Organization of American Historians, San Francisco, 17-20 aprile 1997*; L.K. KERBER, *The Meanings of Citizenship*, in «Journal of American History», dicembre 1997, LXXXIV, pp. 833-854 (trad. it. parziale *I significati della cittadinanza*, in «Acoma. Rivista internazionale di studi nordamericani», primavera 1998, 13, pp. 80-87).

⁵ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1949), in ID., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di P. MARANINI, Torino, Utet, 1976, pp. 1-71. Anche per Marshall, in effetti, le tre cittadinanze sono distinte analiticamente ma intrecciate storicamente; anche per lui hanno uno sviluppo non necessariamente lineare-progressivo, bensì complesso. Anche se talvolta calca la mano sulla loro successione nel tempo che è anche una successione logica (un «progresso costante»): prima la cittadinanza civile (Settecento), poi la cittadinanza politica (Ottocento), infine la cittadinanza sociale (Novecento).

⁶ S. FINE, *Laissez Faire and the General-Welfare State. A Study of Conflict in American Thought, 1865-1901*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1956, pp. 167-168. Sulle trasformazioni del periodo, vedi R. BARITONO, *Oltre la politica. La crisi politico-istituzionale negli Stati Uniti fra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1993. Anche l'Articolo I, sezione 8, della Costituzione indica il più ampio potere legislativo del Congresso come quello di provvedere al «general welfare of the United States».

tocento per esercitare gli ampi poteri di cui godevano⁷. Era a livello degli stati che si definivano i diritti di cittadinanza; una prima affermazione del primato della cittadinanza nazionale su quella statale si ebbe, in effetti, solo dopo la Guerra civile⁸. Furono gli stati a istituire sistemi scolastici pubblici e gratuiti; e l'accesso all'istruzione è uno dei primi elementi che definiscono la cittadinanza sociale secondo Marshall. Per tutto l'Ottocento, furono gli stati a sviluppare una tale congerie di politiche di intervento economico-sociale che gli osservatori europei ne erano sorpresi. Nel suo classico studio *The American Commonwealth* (1888), l'inglese James Bryce scrisse che il dogma che il governo migliore è quello che governa di meno, dominante a Washington, D.C., si mostrava del tutto privo di fondamento nelle varie democrazie che formavano la federazione; esse erano «desiderose dell'interferenza statale tanto quanto la democrazia britannica», e spingevano «l'azione di governo in campi sempre più ampi» senza preoccuparsi della dottrina del *laissez-faire* che avrebbe dovuto vietarlo. L'elenco dei campi d'intervento era nutrito. Comprende l'istruzione, appunto, ma anche il controllo delle *corporations* e delle condizioni di lavoro nelle fabbriche, e aiuti, servizi e provvidenze a favore degli agricoltori. Gli agricoltori americani, commentò Bryce, erano «oggetto della sollecitudine paterna» degli stati ben più degli agricoltori europei⁹. Intorno al volgere del secolo questa tendenza si accentuò e, per ragioni simili a quelle discusse in Europa, negli stati più industrializzati e popolosi si tradusse in legislazione sociale e sul lavoro.

Dunque, se all'inizio del Novecento era difficile vedere oltre Atlantico i segni di uno stato sociale di tipo «europeo», era anche perché si guardava nella direzione sbagliata. Si guardava alla capitale federale e non alle capitali statali. Forzando un po' la mano, si può dire che gli Stati Uniti non avevano uno stato sociale nazionale perché avevano un *patchwork* di stati sociali assai differenziati fra loro¹⁰. Con la presidenza di Woodrow Wilson (1913-1921) ciò cominciò a

⁷ B.C. CAMPBELL, *Representative Democracy. Public Policy and Midwestern Legislatures in the Late Nineteenth Century*, Cambridge, Harvard University Press, 1980; W. R. BROCK, *Investigation and Responsibility. Public Responsibility in the United States, 1865-1900*, Cambridge (U.K.), Cambridge University Press, 1984; W.J. NOVAK, *The People's Welfare. Law and Regulation in Nineteenth-Century America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996.

⁸ Con il XIV emendamento (1868). Vedi J.H. KETTNER, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1978.

⁹ J. BRYCE, *The American Commonwealth* (1888), ed. riv. e accresc., New York, Macmillan, 1893, 2 voll., vol. II, pp. 537-544.

¹⁰ L'unico segno di uno stato sociale nazionale, alla fine dell'Ottocento, era quello rappresentato dalle pensioni di guerra ai veterani della Guerra civile. Vedi T. SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

cambiare; cambiò poi decisamente con il *New Deal* negli anni Trenta-Quaranta, e con le innovazioni della cosiddetta *Great Society* negli anni Sessanta¹¹. E tuttavia la capacità di *New Deal* e *Great Society* di fondare una cittadinanza sociale a base nazionale fu limitata. Non ci si avvicinò mai alla definizione marshalliana, che di fatto sembrava descrivere l'esperienza britannica del secondo dopo-guerra: fare «entrare i diritti sociali nello status della cittadinanza» e creare così «un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto»¹². Le ragioni di questi sviluppi limitati sono state individuate in vari fattori: l'eterogeneità etnica e culturale del paese (per cui vari gruppi non si fidano l'uno dell'altro e sono poco disposti a dare troppo potere a chi lo detiene); l'individualismo, l'anti-statalismo e la fiducia nel mercato come strumento per eliminare la povertà; la mancanza di un forte tradizione centralista e quindi la frammentazione delle giurisdizioni; il basso livello di sindacalizzazione e i sentimenti anti-sindacali diffusi in larghe fasce di opinione pubblica; l'ostilità del mondo degli affari e delle associazioni professionali; infine, la mancanza di un forte movimento socialista, paragonabile a quelli europei¹³. Altre ragioni avevano a che fare con la struttura politico-elettorale del paese¹⁴; fra queste ritengo debba essere inserita la struttura della partecipazione e non-partecipazione elettorale.

2. Perché gli americani non votano (più)?

Prima di procedere oltre nell'esplorazione di questa ipotesi, vorrei inquadrare meglio il problema storico del non-voto negli Stati Uniti. Vorrei farlo guardando al lungo periodo, non solo al Novecento ma anche all'Ottocento. «Perché gli americani non votano?» è una domanda che possono porsi politologi e sociologi; gli storici devono piuttosto chiedersi: «perché gli americani non votano più?». Nell'Ottocento, infatti, nell'età dell'oro del suffragio universale maschile, gli americani votavano in massa. Alle elezioni presidenziali, fra il 1840 e il 1900, si raggiungevano regolarmente percentuali nazionali di partecipazione

¹¹ E. D. BERKOWITZ, *America's Welfare State. From Roosevelt to Reagan*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 1991; E. BERKOWITZ - K. MCQUAID, *Creating the Welfare State. The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, Lawrence, University Press of Kansas, 1992.

¹² T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale...* cit., p. 39.

¹³ J. HIGGINS, *States of Welfare. Comparative Analysis in Social Policy*, Oxford (U.K.), Blackwell, 1981, pp. 60-68; N. GLAZER, *Il welfare state statunitense: ancora un'eccezione?*, in *Stato sociale e mercato. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, a cura di M. FERRERA, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, p. 205.

¹⁴ L. K. KERBER, *The Meanings of Citizenship...* cit., p. 44.

dell'80% degli aventi diritto al voto; negli stati più sviluppati, popolosi e industrializzati del nord del paese queste percentuali salivano fino all'85-90%. La partecipazione scese lentamente nei primi anni del Novecento, precipitò al 50% negli anni Venti, poi risalì solo episodicamente al 60% o poco più (si vedrà quando). La stessa sorte toccò alle elezioni congressuali di medio termine, dove oggi vota un terzo dell'elettorato potenziale; alle elezioni statali e municipali; e infine alle elezioni referendarie, dove decisioni importanti per gli stati e le comunità sono spesso prese dal 15-25% degli elettori. La scarsa partecipazione elettorale, insomma, non è un dato «naturale» della democrazia americana. È piuttosto il prodotto storico di cambiamenti storici, che devono essere spiegati.

L'approccio storico deve fare i conti con le profonde differenze di giudizio sul fenomeno che, dagli anni Cinquanta in poi, sono emerse fra gli analisti americani. Alcune valutazioni sono state e sono pessimistiche e preoccupate. Il non-voto, si è detto, comporta una riduzione di fatto dei diritti di cittadinanza. È il «ventre molle» del sistema, il risultato di un regime politico-sociale che limita le alternative politiche offerte agli elettori, e che emargina schiere di cittadini che non si sentono rappresentati o difesi nei loro interessi. È il segno di una crisi della democrazia, di una «democrazia dimezzata» (secondo una definizione del *New York Times*) nella quale a partecipare sono solo i ceti medi¹⁵. Altre valutazioni, forse le più note almeno in Europa¹⁶, sono state e sono invece ottimistiche e rassicuranti. Il non-voto, si è detto, è indice di modernità. È «un riflesso della stabilità del sistema» e della soddisfazione dell'elettorato; è «politica della felicità»¹⁷. Lunghi dall'essere un segno di crisi, si è detto, il non-voto è piuttosto una condizione per superare la crisi della democrazia nei regimi liberal-democratici contemporanei, una crisi indotta da un «eccesso» di partecipazione, elettorale e di altro tipo, e da un sovraccarico di domande sociali. Negli anni Settanta il politologo Samuel Huntington riassunse queste argomentazioni scrivendo che «l'efficace funzionamento di un sistema politico democratico

¹⁵ E. E. SCHATTSCHEIDER, *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale (Ill.), Dryden Press, 1975; W. D. BURNHAM, *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1982; *Half a Democracy*, editoriale del «New York Times», in «International Herald Tribune», 7 nov. 1988, p. 6.

¹⁶ Anche su questa sponda dell'oceano sono emerse valutazioni preoccupate sulla crescente apatia elettorale in Europa e sulla nascita di un «partito di massa del non voto». Vedi R. DAHRENDORF, *Il non voto a sinistra: un premio per Haider*, in «La Repubblica», 8 ott. 1999, pp. 1 e 15; R. DAHRENDORF, *La fuga dalle urne*, in «La Repubblica», 29 mar. 2000, pp. 1, 15. Dahrendorf definisce l'apatia dei votanti «l'altra faccia dell'autoritarismo».

¹⁷ S. M. LIPSET, *Political Man. The Social Bases of Politics* (1960), Londra, Heineman, 1983, p. 185.

richiede generalmente una certa misura di apatia e non coinvolgimento da parte di alcuni individui e gruppi »¹⁸.

Le ricerche sociologiche sembrano confermare le analisi più preoccupate. Esse mostrano che l'assenteismo alle urne non è socialmente neutro. È certo diffuso ovunque, ma acquista un carattere patologico nelle fasce più giovani¹⁹, più povere e meno istruite della popolazione, e fra alcune importanti minoranze etnico-razziali. Il 20% più ricco della popolazione vota quasi il doppio del 20% più povero. I gruppi a reddito più basso votano al 45%, quelli a reddito più alto all'85%. Chi ha un'istruzione elementare vota al 50%, chi ha un'istruzione universitaria al 92%. I bianchi votano al 60%, gli ispanici al 30%²⁰. Insomma, la correlazione fra reddito e istruzione, da una parte, e partecipazione elettorale dall'altra è diretta e visibile; e si tratta di un aspetto specifico di una più generale e ben nota correlazione fra reddito e partecipazione a ogni forma di attività collettiva, politica e sociale²¹. Le ricerche sociologiche mostrano inoltre che, fra le ragioni addotte per il non-voto, ha un ruolo centrale la convinzione di non trovare un'adeguata rappresentanza dei propri interessi²². Quasi la metà dei non-votanti, in effetti, ha due caratteristiche: è povera e ritiene che il governo non faccia abbastanza per i poveri²³. Sembra dunque paradossale che a essere più « felici » e soddisfatti di come va il mondo siano proprio coloro che meno ne sono premiati. E sembra anche paradossale che a celebrare il non-voto siano degli intellettuali, che votano moltissimo e che quindi, in effetti, celebrano il non-voto degli altri.

Le ricerche storiche sulle origini del non-voto vanno nella stessa direzione. Come si è detto, nell'Ottocento gli americani votavano molto, e tutti; anzi i

¹⁸ M. J. CROZIER - S. P. HUNTINGTON - J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975, p. 114.

¹⁹ Alle elezioni presidenziali del 1996 ha votato solo il 29% dei cittadini di 18-24 anni, e il 40% di quelli di 25-35 anni. Si veda M. MITCHELL, *A New Kind of Party Animal. How the Young Are Tearing Up the American Political Landscape*, New York, Simon & Schuster, 1998, p. 76.

²⁰ Per i dati precisi, relativi alle elezioni presidenziali del 1988, vedi R. A. TEIXEIRA, *The Disappearing American Voter*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1992, pp. 62, 66, 70.

²¹ S. VERBA - N. H. NIE, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row, 1972.

²² J. F. ZIPP, *Perceived Representation and Voting*, in « American Political Science Review », marzo 1985, LXXIX, pp. 50-61.

²³ La percentuale esatta è del 44%. Vedi J. E. SCHWARZ - T. J. VOLGY, *The Forgotten Americans. Thirty Million Working Poor in the Land of Opportunity*, New York, Norton, 1992, pp. 158-160, 195 nota 20.

poveri votavano più dei ricchi. Esisteva una correlazione inversa fra reddito e partecipazione²⁴. L'universo elettorale che si formò all'inizio del Novecento era dunque diverso non solo quantitativamente, cioè più ristretto, ma anche qualitativamente; era più *middle-class*, aveva acquistato un *bias* di classe. Fu in questo contesto che i primi due ricercatori che si occuparono della crisi di affluenza alle urne, cioè i sociologi Charles Merriam e Harold Gosnell, poterono porsi nel 1924 un interrogativo che sarebbe stato impensabile trent'anni prima: «Perché in fin dei conti l'individuo vota?»²⁵. Da allora, secondo il politologo Walter D. Burnham, gli Stati Uniti erano tornati a essere una «repubblica di proprietari» come alle origini storiche (e mitiche) del paese. Da allora, secondo John Kenneth Galbraith, quella americana è diventata «una democrazia che appartiene ai benestanti e agli appagati», dove «la ricchezza monopolizza sostanzialmente il diritto di voto»²⁶. Per spiegare questa trasformazione, gli storici hanno concentrato l'attenzione sui cambiamenti politico-istituzionali avvenuti al volgere del secolo: il declino dei partiti di massa e l'avvento di un regime politico a «partiti deboli»; i cambiamenti nella legislazione elettorale, compreso il trionfo della segregazione razziale nel Sud e quindi l'espulsione dei neri dall'universo elettorale attivo; la personalizzazione della politica; il passaggio da una democrazia rappresentativa di interessi diffusi a forme di rappresentanza di interessi organizzati forti; la concentrazione del potere in organi di governo centralizzati e burocratici, poco sensibili all'influenza elettorale (gli enti dello stato amministrativo, la Banca federale, la Corte suprema)²⁷.

Alcuni storici, in polemica con le interpretazioni ottimiste del non-voto e riprendendone il linguaggio, si sono chiesti con ironia: forse che nell'Ottocento il sistema era più instabile che nel Novecento? Forse che gli americani erano allora meno «felici» di oggi? La risposta, nelle intenzioni, è ovviamente negativa. In realtà, da un punto di vista storico, credo che queste domande debbano essere intese come tutt'altro che polemiche; dovrebbero essere prese sul serio, ed esplorate meglio. Mi limito a ricordare, a proposito della supposta stabilità del

²⁴ P. KLEPPNER, *Who Voted? The Dynamics of Electoral Turnout, 1870-1980*, New York, Praeger, 1982, pp. 34, 63-70.

²⁵ C. E. MERRIAM - H. F. GOSNELL, *Non-Voting. Causes and Methods of Control*, Chicago, University of Chicago Press, 1924, p. 22.

²⁶ W. D. BURNHAM, *The Turnout Problem*, in *Elections American Style*, a cura di A. J. REICHELLEY, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1987, pp. 118, 127; J. K. GALBRAITH, *La cultura dell'appagamento* (1992), Milano, Rizzoli, 1993, cit. da M. SYLVERS, *Gli Stati Uniti tra dominio e declino. Politica interna, rapporti internazionali e capitalismo globale*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p. 266.

²⁷ Discuto queste questioni in A. TESTI, *La politica dell'esclusione*, Bologna, Il Mulino, 1994.

sistema ottocentesco, il disastro sanguinoso della Guerra civile e le aspre contrapposizioni regionali, politiche e di partito che la precedettero e seguirono, per decenni. Fra l'altro, l'inizio dell'universo elettorale novecentesco (le elezioni presidenziali del 1896) coincise con la scomparsa dalla scena della generazione che combatté la Guerra civile, e delle sue passioni. E a proposito della felicità, ricordo come questo termine abbia una valenza densissima nel lessico politico-sociale americano, a cominciare dal diritto al «perseguimento della felicità» scritto nella Dichiarazione di indipendenza²⁸. Ricordo inoltre come questo termine abbia una pluralità di significati storici, che hanno a che fare con diverse idee di partecipazione e diverse definizioni di cittadinanza. Nell'Ottocento era viva un'idea repubblicana che parlava di felicità pubblica e civile, quindi di cittadinanza politica attiva non solo come diritto ma anche come dovere e piacere. Nel Novecento è emersa invece con maggior vigore un'idea di felicità privata che si realizza non nella politica ma altrove, nel mercato, nel mercato dei consumi di massa e degli stili di vita. La formula che riassume quest'idea è quella di «felicità tramite il consumo»; la libertà diventa libertà di scelta fra beni di consumo²⁹.

3. *Bassa partecipazione, scarsa tutela*

Negli anni Trenta del Novecento, quando si pose il problema della creazione di uno stato sociale nazionale, il non-voto era già un dato centrale della vita pubblica degli Stati Uniti. Da allora, a suggerire l'esistenza di una possibile relazione fra la scarsa partecipazione elettorale e il carattere limitato della cittadinanza sociale negli Stati Uniti, si sono manifestati tre fenomeni che considero indicatori cruciali per legittimare almeno la formulazione di una ipotesi del genere. Il primo indicatore è piuttosto elementare. Gli Stati Uniti hanno avuto, nel corso del Novecento, insieme lo stato sociale di gran lunga più limitato e il non-voto di gran lunga più esteso fra i più importanti paesi comparabili (democratici, industrializzati, capitalistici); per entrambi questi aspetti gli osservatori hanno parlato di una «eccezionalità» del caso statunitense. Il secondo indicatore è più complesso e controverso. A cominciare dagli anni Trenta, le dimensioni della partecipazione elettorale e la portata delle politiche sociali hanno disegnato

²⁸ *La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America*, a cura di T. BONAZZI, Venezia, Marsilio, 1999.

²⁹ *The Culture of Consumption. Critical Essays in American History, 1880-1980*, a cura di R. W. FOX - T. J. J. LEARS, New York, Pantheon, 1983, pp. IX-X; E. FONER, *The Story of American Freedom*, New York, Norton, 1998, pp. 262-273.

una società stratificata, spaccata in due da fratture molto simili, che si sono sovrapposte e rafforzate a vicenda, e che forse sono la stessa frattura; da una parte ci sono gruppi che votano e che godono di tutela sociale, dall'altra gruppi che non votano e che sono esclusi dalla tutela oppure ricevono una assistenza non garantita. Il terzo indicatore, infine, è questo. Dal primo dopoguerra in poi i periodi di massima partecipazione elettorale sono stati quelli in cui la questione dei diritti sociali è stata al centro dell'agenda politica; in questi casi, la domanda di cittadinanza sociale e l'apertura di concrete possibilità politiche di allargarne la portata sembrano aver prodotto un incremento di affluenza alle urne, sia pure in contesti di scarsa mobilitazione ormai strutturale.

Non mi soffermo molto sul primo indicatore, soprattutto perché i dati in proposito sono piuttosto noti. Tutte le analisi comparate sottolineano come, dal punto di vista della affluenza alle urne, gli Stati Uniti abbiano a lungo occupato gli ultimissimi posti nelle graduatorie internazionali delle democrazie elettorali. Nella seconda metà del Novecento il *gap* era diventato enorme. Gli stati a più alta partecipazione avevano percentuali che si aggiravano intorno al 90%, quasi il doppio delle percentuali americane. Ma anche la percentuale media in venti paesi europei ed extraeuropei, calcolata per gli anni Ottanta, era di venticinque punti superiore a quella statunitense (78% contro 53%). Da allora gli Stati Uniti erano superati in negativo solo dalla Svizzera (con il 49%), ed erano diventati una «società a partecipazione eccezionalmente bassa»³⁰. Anche la corsa verso il non-voto e «verso una limitazione funzionale del diritto elettorale, soprattutto per le classi inferiori» è stata, nel secolo appena trascorso, una peculiarità statunitense. In tutte le altre nazioni comparabili la tendenza è stata esattamente opposta, e cioè verso l'incorporamento progressivo e infine pressoché totale del pubblico di massa nel sistema politico³¹. Queste vicende novecentesche hanno qualcosa di paradossale se si pensa che, nell'Ottocento, la cittadinanza politica attiva ed egualitaria, quindi l'elevata partecipazione, erano componenti essenziali non solo della vita pubblica degli Stati Uniti ma anche della loro identità, della narrazione delle ragioni metastoriche della loro esistenza, e della loro esemplarità per

³⁰ G. B. POWELL jr., *American Voter Turnout in Comparative Perspective*, in «American Political Science Review», marzo 1986, LXXX, pp. 17-44; R. W. JACKMAN, *Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies*, in «American Political Science Review», giugno 1987, LXXXI, pp. 405-423; F. F. PIVEN, *Regole, partiti e atteggiamenti politici: l'assenteismo elettorale americano in prospettiva comparata*, in *Il partito politico americano e l'Europa*, a cura di M. VAUDAGNA, Bari, Laterza, 1991, pp. 230-252; R. A. TEIXEIRA, *The Disappearing American Voter...* cit., pp. 7-8.

³¹ W. D. BURNHAM, *The Appearance and Disappearance of the American Voter*, in ID., *The Current Crisis in American Politics...* cit., pp. 121-122.

l'Europa³². Nel Novecento questo paradigma transatlantico si è rovesciato, ed è stato un elettorato demobilizzato a costituire una caratteristica specifica della «democrazia in America».

Anche a proposito dello stato sociale, tutte le ricerche comparate confermano che quello degli Stati Uniti si è dimostrato, dagli anni Trenta in poi, un «welfare state riluttante», una vera e propria «eccezione» fra i paesi ricchi³³. Gli effetti di questa eccezionale riluttanza sono stati evidenti e prevedibili. L'economia di mercato, lasciata a se stessa, ha prodotto livelli di diseguaglianza e povertà paragonabili in tutte le società industriali capitalistiche, con pochissime eccezioni. Alla fine del Novecento, negli Stati Uniti come in Inghilterra e in Svezia, in Australia e in Irlanda, in Canada e in Italia, la percentuale di famiglie con un reddito inferiore al 40% del reddito mediano, quindi ritenute convenzionalmente povere, si aggirava intorno al 20-25%. Ma bisogna dire meglio: tante erano le famiglie che avrebbero avuto un reddito inferiore al 40% del reddito mediano se non fosse intervenuto lo stato, se cioè non fosse intervenuta la redistribuzione del reddito operata dal prelievo fiscale e dai trasferimenti di risorse delle politiche sociali. Dopo l'intervento dello stato, il quadro si fa meno fosco; la percentuale di famiglie povere si riduce drasticamente, scende mediamente al 5%. Ciò è accaduto ovunque tranne negli Stati Uniti, dove questa percentuale è rimasta intorno al 12%, più del doppio di quella degli altri paesi considerati. Questa diversità americana è dovuta, come ha scritto il premio Nobel per l'economia Robert Solow, alla «taccagneria» del sistema americano, un sistema che è *lean and mean* rispetto agli *standard* degli altri paesi comparabili, e che consente «la persistenza di redditi così bassi da essere incompatibili, agli occhi della gente comune, con la piena cittadinanza»³⁴.

³² *Voting and the Spirit of American Democracy*, a cura di D. W. ROGERS, Urbana, University of Illinois Press, 1992.

³³ A. J. HEIDENHEIMER - H. HECLO - C. TEICH ADAMS, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, St. Martin's Press, 1975; J. HIGGINS, *States of Welfare...* cit., pp. 60-61; P. FLORA - A. J. HEIDENHEIMER, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* (1981), Bologna, Il Mulino, 1983; N. GLAZER, *Il welfare state statunitense: ancora un'eccezione?...* citato.

³⁴ L. KENWORTHY, *Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment*, Working Paper 188, Luxembourg Income Study, 1998, cit. e discusso da R. M. SOLOW, *Welfare: The Cheapest Country*, in «The New York Review of Books», 23 marzo 2000, pp. 20-23. Lo studio si riferisce a 15 paesi industrializzati nell'anno 1991. Il lavoro di R. E. Goodin, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, New York, Cambridge University Press, 1999, giunge a conclusioni analoghe per un gruppo di paesi assai più limitato ma indagato più in profondità (si tratta di un'analisi comparata dell'impatto delle politiche sociali negli Stati Uniti, in Germania e in Olanda nel corso di un decennio fra anni Ottanta e Novanta).

Il problema, naturalmente, è se esistano correlazioni storiche significative fra questi due fenomeni così macroscopici. Per il momento, alla luce di quello che ho appena detto, credo che almeno si possa mettere in discussione, e forse falsificare, un certo senso comune acquisito. Penso all'idea secondo cui quella statunitense sarebbe una *polity* che, rispetto all'Europa, premia più l'autogoverno e la partecipazione politica dei cittadini che la tutela sociale da parte dello stato³⁵. In realtà, sembra proprio che le cose non stiano così. Sembra proprio che negli Stati Uniti, dacché si è posto il problema dello stato sociale nazionale, una tutela assai limitata si sia accompagnata a una partecipazione effettiva altrettanto limitata. Ma per elaborare ulteriormente questa affermazione conviene fare riferimento agli altri due indicatori che ho suggerito sopra. Ripeto, per esaminarlo più approfonditamente, quale sia, a mio parere, il secondo indicatore rilevante. Dagli anni Trenta in poi è emersa, e si è accentuata, una frattura politico-sociale che è messa in evidenza sia dalla struttura della partecipazione elettorale che da quella delle politiche sociali. Da un lato della frattura ci sono gruppi sociali «forti» che votano, e che sono titolari di benefici sociali ritenuti legittimi; dove «legittimi» sono i programmi assicurativi della *Social Security*, gli unici che siano considerati parte integrante dei diritti di cittadinanza. Dall'altra ci sono gruppi sociali «deboli» che non votano e che sono esclusi da ogni beneficio; o che, in quanto «poveri bisognosi», sono inclusi nei programmi di assistenza pubblica, cioè in programmi controversi, instabili, e che si ritiene non creino diritti³⁶. In questo caso, sembra che ci sia un ovvio collegamento fra voto e tutela, e fra non-voto e non-tutela.

4. Chi partecipa è tutelato: il *New Deal*

Se si guarda alle politiche del *New Deal* il discorso si chiarisce. Nelle intenzioni del presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) c'era l'idea di una rete di sicurezza sociale ampia, per tutti. Secondo l'allora Segretaria al lavoro Frances Perkins, «il presidente voleva che tutti fossero coperti da un sistema di sicurezza

³⁵ Vedi G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 63-64. In un saggio del 1887, *The Study of Administration*, l'allora giovanissimo scienziato politico Woodrow Wilson scrisse che il «nostro inveterato errore» di voler «fare troppo tramite il voto» era il principale ostacolo alla creazione di un forte e moderno stato amministrativo negli Stati Uniti. Si veda A. TESTI, *Woodrow Wilson e lo studio della pubblica amministrazione negli Stati Uniti*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 1993, I, pp. 43-60.

³⁶ T. SKOCPOL, *Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 212.

sociale in ogni contingenza della vita, “dalla culla alla tomba”, diceva»³⁷. Negli anni più sociali del *New Deal* (1935-1938), Roosevelt fece continui riferimenti a una democrazia nella quale il «diritto a lavorare» e il «diritto a vivere» fossero elementi centrali della cittadinanza, tanto quanto il diritto di voto; nella quale il governo che difendeva le libertà politiche avesse anche l'obbligo di agire contro le «schiavitù economiche»³⁸. Negli anni di guerra, poi, Roosevelt infiammò ulteriormente la sua retorica. Nel messaggio sullo Stato dell'Unione del 1944 affermò che la libertà non poteva esistere senza sicurezza, e che il paese aveva ormai accettato una «seconda Dichiarazione dei diritti», e cioè un vero e proprio «Economic Bill of Rights». Fra questi diritti c'erano il diritto al lavoro, a un guadagno sufficiente e a uno stile di vita dignitoso; il diritto degli agricoltori a un prezzo giusto e degli uomini d'affari a non essere schiacciati dai monopoli; il diritto a una casa decente, a cure mediche adeguate, alla protezione dal timore economico della vecchiaia, delle malattie, degli incidenti e della disoccupazione; il diritto all'istruzione. Questi diritti dovevano applicarsi a «tutti, senza distinzioni di classe, razza o credo»; e dovevano diventare un concreto programma di governo. Disse Roosevelt: «Tutti questi diritti vogliono dire sicurezza. E dobbiamo essere preparati, una volta che avremo vinto questa guerra, ad andare avanti, nella loro applicazione, verso nuovi obiettivi di benessere e di felicità umana»³⁹.

Ma le cose andarono diversamente. Il *Social Security Act* del 1935 creò un sistema di pensioni di vecchiaia (*Old Age Insurance*, poi diventato *Old-Age, Survivors', and Disability Insurance*, ovvero OASDI) e un sistema di assegni di disoccupazione (*Unemployment Compensation*) che riguardavano i lavoratori con un impiego stabile, e che avevano carattere di assicurazioni a base contributiva. Entrambi i sistemi erano finanziati in egual misura dai versamenti dei salariati e dei datori di lavoro (*payroll taxes*); i benefici erano proporzionali ai contributi versati. La *Old Age Insurance* era gestita direttamente dal governo federale.

³⁷ F. PERKINS, *Introduzione* a E. E. WITTE, *The Development of the Social Security Act*, Madison, University of Wisconsin Press, 1962, p. VII.

³⁸ Dopo il 1937, anche la Corte Suprema rovesciò la sua tradizione interpretativa conservatrice e individualista. Il *Chief Justice* Charles Evans Hughes invocò come principio costituzionale «la protezione della legge contro i mali che minacciano la salute, la sicurezza, i principi morali e il benessere del popolo». Si veda E. FONER, *The Story of American Freedom...* cit., pp. 204-206.

³⁹ E. F. GOLDMAN, *Rendezvous with Destiny. A History of Modern American Reform*, New York, Random House, 1952, p. 310; S. FINE, *Laissez Faire and the General-Welfare State...* cit., pp. 397-398; A. BRINKLEY, *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, New York, Knopf, 1995; R. EDSFORTH, *The New Deal. America's Response to the Great Depression*, Oxford, Blackwell, 2000, p. 2.

La *Unemployment Compensation*, invece, era amministrata a livello statale con l'incoraggiamento e l'aiuto finanziario del governo centrale; ciò portò a una grande differenza nei contributi di disoccupazione pagati dai vari stati, una differenza che è visibilissima ancora oggi (nel 1997 si andava dai 260-270 dollari settimanali nel Massachusetts o nelle Hawaii ai 133 dollari della Louisiana). I primi emendamenti al *Social Security Act*, nel 1939, intaccarono in linea di principio il carattere strettamente assicurativo delle pensioni di vecchiaia, ma non ne rovesciarono il segno politico, non ne fecero davvero una assicurazione sociale. Questi emendamenti estesero i benefici anche alle mogli anziane degli assicurati, purché fossero «dipendenti», alle vedove e agli altri *dependent survivors* (i figli). Includerono dunque soggetti che non avevano direttamente e personalmente pagato i contributi. Ma lo fecero in nome della unità organica e della protezione della famiglia⁴⁰.

Dopo la fine della guerra, i tentativi di istituire un sistema sanitario nazionale, iniziati da Roosevelt e protrattisi per la prima parte della presidenza di Harry Truman (1945-1953), fallirono. Molti *New Dealers* e «sindacalisti sociali» avevano guardato con interesse alle esperienze socialdemocratiche europee, e avevano cercato di introdurre anche negli Stati Uniti un sistema obbligatorio e generale di assistenza medica; dapprima pensarono di farlo tramite emendamenti al *Social Security Act*⁴¹, poi tramite disegni di legge distinti nel 1939 e nel 1943. Nel 1945 il senatore Robert Wagner presentò il progetto di una *National Health Insurance* che ottenne, in nome dell'*Economic Bill of Rights* rooseveltiano, anche l'appoggio di Truman. Il progetto fu tuttavia sconfitto nel 1947 dagli sforzi congiunti del partito Repubblicano e della *American Medical Association*, per i quali si trattava di una misura «socialista». La sconfitta non parve allora definitiva, ma in prospettiva lo fu. I sindacati avevano sostenuto la legge; ma ora, stanchi di aspettare, cominciarono a negoziare piani assicurativi aziendali privati nell'ambito della contrattazione collettiva. Questa fu la svolta fatale verso l'affossamento della riforma sanitaria nazionale, perché portò alla smobilitazione della più potente e organizzata *constituency* a suo favore. Gli operai sindacalizzati delle grandi industrie ottennero assicurazioni private ampie e talvolta generose, finanziate da loro stessi ma anche in egual misura dai datori di lavoro; e si disinteressarono del

⁴⁰ A. KESSLER-HARRIS, *Designing Women and Old Fools. The Construction of the Social Security Amendments of 1939*, in *U. S. History as Women's History*, a cura di L.K. KERBER - A. KESSLER-HARRIS - K. KISH SKLAR, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995, p. 90.

⁴¹ Gli emendamenti prevedevano un programma di assicurazione sanitaria obbligatoria per «the common people», cioè per il 92% degli americani che aveva un reddito inferiore ai 5.000 dollari annui. Ciò doveva contribuire a creare le fondamenta di una cittadinanza sociale, in nome della clausola costituzionale del «general welfare».

destino delle politiche pubbliche in proposito. I lavoratori più deboli, marginali, periferici e non organizzati rimasero fuori da ogni protezione, non avendo capacità di influenza né economica né politica. Fu così che, come ha scritto uno storico, «la sicurezza sanitaria per alcuni precluse (...) la possibilità della sicurezza sanitaria per tutti»⁴².

Le conseguenze di questi sviluppi furono subito evidenti. Il fatto che tutte queste assicurazioni, private e aziendali come quelle sanitarie o pubbliche come quelle di vecchiaia, fossero legate a un lavoro stabile e magari sindacalizzato ne definì i confini. Per esempio, la *Old Age Insurance* copriva poco più della metà della forza lavoro, in gran parte formata da lavoratori maschi bianchi. Rimasero esclusi i dipendenti pubblici, i braccianti agricoli, i lavoratori stagionali e quelli migranti, i lavoratori domestici, i marinai, i lavoratori nei settori non sindacalizzati o nelle regioni non sindacalizzate come il Sud; costoro erano anche, in maggioranza, neri e donne⁴³. A una quota ristretta di popolazione, la meno abbiente, anch'essa formata soprattutto da donne e neri, furono riservati i ridotti benefici dell'assistenza pubblica, cioè di quei programmi che, unici, cominciarono a essere definiti «welfare» nel linguaggio comune. I programmi principali di questo tipo creati dal *Social Security Act* del 1935 erano due: l'*Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), che di fatto offriva aiuto alle madri singole senza altri mezzi di sostentamento; e la *Old Age Assistance*, ovvero l'assistenza agli anziani indigenti. Questi programmi erano finanziati dalla fiscalità generale, erano gestiti dagli stati con il contributo del governo federale (di nuovo con grandi disparità da stato a stato), ed erano destinati specificamente ai *needy poors* che dimostrassero di essere tali (*means-tested*). Portavano dunque con sé lo stigma della povertà e della «dipendenza» dalla società e dal governo, e sempre più furono associati alle minoranze razziali. Si creò così uno stato sociale a due (o meglio a tre) livelli, che rispecchiava una stratificazione sociale per razza, genere e tipo di occupazione⁴⁴.

⁴² A. DERICKSON, *Health Security for All? Social Unionism and Universal Health Insurance, 1935-1958*, in «Journal of American History», marzo 1994, LXXX, p. 1357. Si vedano inoltre P. STARR, *The Social Transformation of American Medicine*, New York, Basic Books, 1982; D. M. FOX, *Health Policies, Health Politics. The British and American Experience, 1911-1965*, Princeton, Princeton University Press, 1986; N. LICHTENSTEIN, *From Corporatism to Collective Bargaining. Organized Labor and the Eclipse of Social Democracy in the Postwar Era*, in *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, a cura di S. FRASER - G. GERSTLE, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 122-152.

⁴³ Sulla questione delle donne vedi G. MINK, *The Wages of Motherhood. Inequality in the Welfare State, 1917-1942*, Ithaca, Cornell University Press, 1995.

⁴⁴ F. F. PIVEN - R. A. CLOWARD, *The Breaking of the Social Compact*, New York, The New Press, 1997, p. 12.

Le ragioni di tutto ciò non erano difficili da identificare, in positivo e in negativo. In positivo, lo stato sociale del *New Deal* crebbe e si plasmò intorno a *constituencies* politico-elettorali che avevano due nuclei attivi e mobilitati, cioè, da una parte, la classe operaia industriale organizzata (maschile e bianca)⁴⁵; dall'altra, i ceti medi impiegatizi e professionali che trassero vantaggio dallo sviluppo della pubblica amministrazione. Le politiche newdealiste permisero ai Democratici di diventare il *party of labor*, non solo negoziando il consenso dei lavoratori che già votavano, ma anche riportando alle urne molti lavoratori che non votavano più. La partecipazione elettorale salì di parecchi punti in tutto il paese, fino ai picchi del 61% nel 1936 e del 62,5% nel 1940; salì soprattutto fuori del Sud, dove passò dal 66% nel 1932 al 73% del 1940; e salì nelle aree industriali e nei quartieri operai⁴⁶. In negativo, rimasero fuori o ai margini del «patto sociale» newdealista i soggetti più deboli che già votavano poco o niente: i lavoratori marginali, i neri, le donne che da poco avevano raggiunto il suffragio. In termini politici, l'ostacolo decisivo all'espansione universalistica dello stato sociale fu posto dai Democratici meridionali che rappresentavano regioni non industrializzate, non sindacalizzate, razzialmente segregate, dove la partecipazione era bassissima (intorno al 25%) e i neri non votavano affatto. Il fatto è che i Democratici erano un partito sezionale in una struttura costituzionale federale; nel Nord divennero una sorta di «partito del lavoro» ma nel Sud continuarono a essere il partito della *élite* bianca razzista. Fu proprio il potere dell'ala meridionale dei Democratici, dentro il partito e nel Congresso, a frenare l'espansione delle politiche sociali nazionali, a pretendere che molti dei programmi sociali attuati fossero gestiti dagli stati, e a imporre che le politiche statali fossero poco generose⁴⁷.

⁴⁵ La lotta per diritti sociali di cittadinanza fu anche un potente strumento di «americanizzazione». I lavoratori maschi bianchi inclusi nello stato sociale e nella coalizione elettorale newdealista comprendevano gli immigrati delle grandi ondate migratorie di fine Ottocento e inizio Novecento, la cosiddetta «nuova immigrazione» di europei orientali e meridionali, cattolici ed ebrei. Costoro entrarono così per la prima volta nel *mainstream* della vita politica. Vedi R. A. KAZAL, *Revisiting Assimilation: The Rise, Fall, and Reappraisal of a Concept in American Ethnic History*, in «American Historical Review», aprile 1995, C, p. 438.

⁴⁶ W. D. BURNHAM, *The System of 1896*, in *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Greenwood Press, 1981, pp. 193-197; ID., *The Current Crisis in American Politics...* cit., pp. 145-148, 177-179; R. EDSFORTH, *The New Deal...* cit., pp. 73, 255.

⁴⁷ F. F. PIVEN - R. A. CLOWARD, *Structural Constraints and Political Development. The Case of the American Democratic Party* (1992), in ID., *The Breaking of the Social Compact...* cit., pp. 421-452.

5. Chi chiede tutela, partecipa: gli anni Sessanta

Queste ultime considerazioni introducono il terzo importante indicatore. Ancora una volta, ne ripeto la formulazione per poi approfondirla: storicamente, dal primo dopoguerra in poi, i periodi di massima partecipazione elettorale negli Stati Uniti sono stati quelli in cui la questione dei diritti sociali si è imposta al centro dell'agenda politica. Dopo i record negativi degli anni Venti, quando in due elezioni presidenziali votò meno della metà degli elettori potenziali (49% sia nel 1920 che nel 1924), i picchi in positivo sono stati raggiunti negli anni Trenta del *New Deal* di cui si è appena detto, e poi all'inizio degli anni Sessanta, in concomitanza con l'avvio dei conflitti e dei programmi sociali che caratterizzarono le amministrazioni dei presidenti John F. Kennedy (1961-1963) e di Lyndon B. Johnson (1963-1969). Allora l'affluenza alle urne fu del 65,5% nel 1960, del 63% nel 1964 e del 62% nel 1968. Un simile andamento è riscontrabile anche nelle elezioni congressuali di medio termine; dopo il collasso del 1926, quando l'affluenza precipitò al 35%, ci furono picchi importanti nel 1938 e poi di nuovo nel 1962 e nel 1966 (in tutti e tre gli anni con circa il 49% di votanti). In questi casi l'ipotesi interpretativa da considerare è se non sia stata proprio la domanda di cittadinanza sociale, e l'apertura di concrete possibilità politiche di allargarne la portata, a stimolare la partecipazione elettorale di gruppi importanti di cittadini; sia pure, sempre, partendo da livelli ormai strutturalmente molto bassi. Il caso del *New Deal* sembra confermare in maniera chiara questa ipotesi almeno per i lavoratori industriali. Il caso degli anni Sessanta è meno lineare, perché allora il picco di partecipazione si ebbe all'inizio del periodo, nel 1960, con una diminuzione successiva proprio in concomitanza con l'avvento delle politiche riformiste johnsoniane, fra il 1964 e il 1968.

Ciò che accadde allora è tuttavia significativo, perché si verificò una sorta di avvicendamento nei gruppi sociali mobilitati, un avvicendamento che era strettamente correlato al tipo di espansione delle politiche sociali. Le riforme di Johnson toccarono marginalmente la struttura dello stato sociale. Le innovazioni riguardarono l'estensione dell'assistenza ospedaliera agli anziani, in due direzioni distinte che rispecchiavano la natura duale del sistema esistente, e che comportarono due aggiunte distinte al *Social Security Act* (entrambe nel 1965). Il programma noto come *Medicare* istituì l'assicurazione ospedaliera per i cittadini che avessero superato i 65 anni d'età e che già fossero titolari di *social security benefits*. Come le altre assicurazioni, anche questa aveva carattere contributivo, era finanziata in eguale misura dai lavoratori e dai datori di lavoro, e acquisì subito stabilità e legittimità politica; alcuni servizi medici supplementari erano forniti su base volontaria e con il finanziamento diretto del governo federale, ma anch'essi

implicavano il versamento di contributi mensili da parte di coloro che volessero usufruirne. Il programma noto come *Medicaid* riguardò invece l'assistenza medica per gli anziani indigenti. Come gli altri programmi di «welfare», anche questo era finanziato dalla fiscalità generale (federale e statale congiunta), gestito dagli stati, e destinato a coloro che dimostrassero di essere bisognosi; fu quindi instabile e controverso fin dall'inizio, e negli anni scorsi è stato fra quelli più penalizzati dalle riduzioni di bilancio. Malgrado le novità di *Medicare* e *Medicaid*, tuttavia, negli anni Sessanta la crescita delle spese sociali avvenne soprattutto nei programmi di assistenza pubblica già esistenti. E avvenne grazie a un meccanismo originale e straordinario che faceva appello alla partecipazione dei cittadini.

Con l'*Equal Opportunity Act* (1964) e l'istituzione di un *Equal Opportunity Office*, il governo federale spinse i poveri a organizzarsi e a chiedere agli uffici locali di assistenza di essere inseriti nelle liste degli aventi diritto, e di avere maggiori e migliori prestazioni. Il governo federale, cioè, favorì l'espansione di un settore dello stato sociale tramite la pressione dal basso ovvero, come si disse, tramite la «massima partecipazione possibile»⁴⁸. L'impresa aveva un cruciale risvolto partitico. Johnson voleva integrare nella coalizione elettorale Democratica soprattutto i cittadini neri (che erano anche i più poveri), sia quelli che erano emigrati al Nord, sia quelli che nel Sud stavano riconquistando i diritti politici. E mirava a farlo scavalcando le autorità locali, spesso Democratiche esse stesse, lente a muoversi, legate a vecchi interessi, razziste. I risultati furono molteplici, dirimpenti e contraddittori. I neri si mobilitarono e l'assistenza pubblica esplose. Nacquero movimenti che parlavano di «diritti sociali» come la *National Welfare Rights Organization*. Fra il 1965 e il 1970 i beneficiari del programma *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) passarono da 1 milione di famiglie a 2,5 milioni, da 4,4 milioni di individui a 9,7 milioni; le spese salirono da 1,5 miliardi di dollari a 5 miliardi, e gli assegni medi mensili per famiglia da 135 a 190 dollari. Aumentarono anche le spese complessive del sistema-paese per il «social welfare», dall'11,8% al 15,3% del prodotto nazionale lordo. I neri si iscrissero non solo alle liste di «welfare» ma anche a quelle elettorali, per votare Democratico e spesso per votare per la prima volta. Il loro tasso di affluenza alle urne balzò dal 53% del 1960 al 68% del 1968. Il nuovo elettorato nero fu responsabile della crescita di partecipazione in tutto il Sud, che si adeguò a *standard* più vicini alle medie nazionali (dal 41% nel 1960 al 52% nel 1968)⁴⁹.

⁴⁸ A. TESTI, *La massima partecipazione possibile. Riforma del welfare, partecipazione, protesta, in una esperienza americana fra gli anni Sessanta e Settanta*, in *Assistente sociale. Processi di cambiamento, politica dei servizi*, a cura di F. RUGGERI, Firenze, Guaraldi, 1982, pp. 27-40.

⁴⁹ R. A. TEIXEIRA, *The Disappearing American Voter...* cit., p. 70.

Nel contempo, e per reazione, i Democratici persero consensi fra i cittadini bianchi del Sud e nel loro tradizionale elettorato operaio (bianco) del Nord. I *working-class taxpayers* si ribellarono a un'espansione dello stato sociale che essi percepirono come favorevole ai *minority poors* e pagata dalla fiscalità generale, cioè anche da loro stessi. E smisero di votare Democratico o addirittura smisero di votare del tutto. Il «partito del lavoro» di origine newdealista e rooseveltiana aveva mantenuto per decenni, e accresciuto nel tempo, il consenso di una stragrande maggioranza della classe operaia industriale, in particolare di quella organizzata; ma ora ricevette una brutale ricasazione. Degli operai che votavano, votava Democratico il 64% nel 1944, il 76% nel 1948, e ancora il 75% nel 1964 (l'80% degli iscritti ai sindacati)⁵⁰. Ma nel 1968 la percentuale precipitò al 50%. Molti lavoratori fecero scelte più radicali e uscirono dall'universo elettorale attivo. Secondo stime elaborate dal *National Election Study*, i tassi di affluenza alle urne della categoria operaia «operative-crafts» scesero dal 79,5% (1960) al 71% (1972) al 59% (1980); quelli della categoria «laborers» dall'80% (1960) al 58% (1972) e al 60% (1980). Le categorie «professional, technical, managerial» restarono invece stabili per tutto il periodo, con tassi molto elevati (80-90%)⁵¹. Insomma, mentre cresceva l'elettorato nero, si misero in moto altri processi importanti: il collasso della coalizione Democratica, simboleggiato nel 1972 dal rifiuto delle organizzazioni sindacali di appoggiare ufficialmente il candidato presidenziale del partito, George McGovern; la rivolta fiscale di strati rilevanti di popolazione e l'inizio del ridimensionamento dello stato sociale; e infine il ritorno del non-voto ai livelli degli anni Venti.

6. Un'ipotesi di ricerca: elettori, stato sociale, partiti

Per concludere, propongo un possibile itinerario di ricerca (di ricerca storica empirica, intendo) che può aiutare a gettare luce sull'intera faccenda qui discussa. Questo itinerario riguarda il rapporto fra elettori-cittadini, stato sociale e partiti politici dalla fine dell'Ottocento in poi. Propongo questo tema perché mi è

⁵⁰ F. F. PIVEN - R. A. CLOWARD, *Structural Constraints and Political Development...* cit., p. 422.

⁵¹ R. A. TEIXEIRA, *The Disappearing American Voter...* cit., p. 66. I «colletti blu» diminuirono quindi il loro peso nell'elettorato; ne costituivano il 20% negli anni Sessanta, scesero al 16-17% negli anni Settanta. I «colletti bianchi» tecnici e professionali fecero il percorso inverso, dal 14% al 20%. Ciò rifletteva non solo i nuovi differenziali di partecipazione fra le varie categorie, ma anche una radicale trasformazione della struttura occupazionale del paese, che comportò una riduzione del peso dei «colletti blu» nella forzalavoro complessiva. I lavoratori industriali erano stati il 30-40% della forzalavoro non agricola per tutta la prima metà del Novecento, ed erano ancora il 30% negli anni Sessanta; scesero al 22% nel 1980.

familiare, avendone già indagato alcuni aspetti, da altri punti di vista⁵²; perché è significativo, visto che gli storici hanno indicato il declino dei partiti di massa all'inizio del Novecento come una delle cause della diminuzione di partecipazione elettorale; e infine perché è rilevante: suggerisco perché, assai schematicamente, con l'aiuto di alcune «testimonianze» storiche. Nell'Ottocento i partiti di massa erano i principali agenti della mobilitazione elettorale e della definizione dei contenuti e dei confini della cittadinanza politica. Nei primi anni del Novecento, in molti settori della società americana, per molti motivi, crebbe l'insoddisfazione nei loro confronti e ci furono attacchi espliciti ed efficaci. Questi attacchi, almeno all'inizio, presero di mira gli aspetti più controversi della *party democracy*, e cioè il predominio dei partiti negli organi di governo e nell'amministrazione pubblica (la cosiddetta *party supremacy*); e i loro legami, indicati come clientelari, «corrotti» e fonti di corruzione, con l'elettorato *lower-class* e immigrato delle città (la cosiddetta *boss and machine politics*). Alcuni fra i riformatori enunciarono strategie di cambiamento piuttosto complesse e sofisticate, che cercavano di conciliare la riorganizzazione del sistema politico con il mantenimento delle tradizioni ottocentesche di partecipazione popolare. Fra costoro vi era Lincoln Steffens, l'esponente più in vista di quei giornalisti «progressisti» e attivisti sociali per i quali il presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) coniò il termine spregiativo di *muckrakers*, «rastrellatori di letame».

Steffens affermò che, se si voleva davvero battere le *machines*, occorreva rendersi conto che esse svolgevano funzioni sociali, che fornivano ai loro elettori servizi che non esistevano altrove. Esse fornivano aiuto, rifugio e asilo ai bisognosi; svolgevano un «sanctuary service» come le chiese di una volta. Se si voleva davvero vincere, disse Steffens, dovevano essere i riformatori stessi a fornire questi servizi tramite l'autorità pubblica, quindi a dotarsi di un «programma sociale»⁵³. Il «programma sociale» emerse dall'interno del partito democratico, anche da uomini politici legati alla *machine politics* e in particolare alla «macchina» più famosa di tutte, quella di Tammany Hall a New York City⁵⁴. Fin dai tempi della presidenza Wilson, i Democratici usarono le politiche federali per gettare le basi di una cittadinanza sociale nazionale e, nel contempo, per riformare i partiti e per far vincere il proprio. Con Wilson, ha scritto lo storico

⁵² A. TESTI, *La politica dell'esclusione...* cit.; ID., *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti, 1860-1930*, Torino, Otto Editore, 2000 (on line al sito www.otto.to.it).

⁵³ L. STEFFENS, *The Autobiography of Lincoln Steffens*, New York, Harcourt Brace & World, 1931, pp. 312, 394, 618, 622; ID., *The Shame of the Cities* (1904), New York, Sagamore Press, 1957, pp. 17, 5-7.

⁵⁴ Ne discuto nell'introduzione a W. RIORDON, *Plunkitt di Tammany Hall* (1905), a cura di A. TESTI, Pisa, Ets, 1991.

Stephen Skowronek, lo sviluppo dello stato amministrativo e sociale divenne «una estensione dello sviluppo del partito», uno strumento «per accogliere un certo numero di diverse constituencies all'interno di una nuova coalizione nazionale Democratica»⁵⁵. Un intellettuale wilsoniano, Charles McCarthy, sostenne nel 1915: «il partito Democratico deve dare una risposta a tutta la problematica della giustizia sociale se vuole mantenere il consenso delle classi industriali che stanno crescendo nelle città del Nord e che domandano proprio questo tipo di legislazione»⁵⁶. Mezzo secolo dopo, questi progetti sembravano essersi realizzati; e tuttavia qualcosa si era perso per strada, qualcuno mancava all'appello, e si trattava proprio degli elettori dei quali si era preoccupato Steffens mezzo secolo prima.

All'inizio degli anni Sessanta l'analisi di chi mancasse all'appello fu fatta da alcuni osservatori eccentrici rispetto al *mainstream* politico. Si trattava del militante socialista Michael Harrington, nel *pamphlet* del 1962 *The Other America: Poverty in the United States*; e di una giovane sociologa radicale che è poi ritornata con regolarità su questi problemi, Frances Fox Piven, in un articolo del 1963. Secondo Harrington, i poveri in America erano diventati invisibili anche perché erano elettoralmente e quindi politicamente invisibili. Una volta i poveri «rappresentavano per i leader politici un motivo immediato, anche se cinico, di sollecitudine»; i loro quartieri «godevano del diritto di voto; servivano di base a organizzazioni operaie; potevano costituire una forza nelle contese politiche, non fosse che per il peso bruto della loro consistenza numerica». Ora, continuava Harrington, nei loro quartieri non esistevano più organizzazioni di partito, quindi i poveri non votavano più e nessuno aveva interesse a occuparsi di loro. Nel paese si erano così formate «due nazioni» distinte: una società opulenta da una parte, e dall'altra una «nazione sotto-sviluppata», separata e dimenticata⁵⁷. Secondo Piven, finita l'epoca delle *machines* i poveri avevano cessato del tutto di essere rappresentati dai partiti, quindi di contare, quindi di votare; quindi non erano entrati nello stato sociale. Il risultato era che i «voti dei poveri non sono più comprati con private rewards» come ai tempi delle politiche clientelari, «né sono sollecitati con public rewards» elargiti dalle politiche sociali. L'unico potere

⁵⁵ S. SKOWRONEK, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 1982, p. 175.

⁵⁶ A. TESTI, *Amministrazione, efficienza e democrazia. L'educazione di un "public servant" progressista, Charles McCarthy (1873-1921)*, in *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze della società e dello stato in Germania e negli Stati Uniti*, a cura di T. BONAZZI, Bologna, Clueb, 1982, p. 150.

⁵⁷ M. HARRINGTON, *La povertà negli Stati Uniti. L'altra America* (1962), Milano, Il Saggiatore, 1971, pp. 49, 47, 247.

rimasto loro, concludeva Piven, risiedeva nella capacità di rendersi visibili tramite la protesta di massa e la rottura violenta dell'ordine⁵⁸. Insomma Harrington e Piven sembravano d'accordo: niente partiti, niente esercizio del diritto di voto, niente diritti sociali (e una certa dose di disordine civile).

Credo che questo passaggio, dalla progettualità ottimistica di Steffens intorno al 1900 alle desolate constatazioni di Harrington e Piven intorno al 1960, debba essere indagato con maggiore attenzione tenendo conto di un fatto importante. In realtà, non tutti i riformatori di inizio Novecento condividevano le strategie «sociali» di Steffens. Anzi, la maggior parte dei critici anti-partito riteneva che uno dei vantaggi principali del ridimensionamento dei partiti di massa fosse proprio la neutralizzazione politica dell'elettorato popolare, ovvero delle «classi inferiori» o delle «classi pericolose», come qualcuno diceva con linguaggio ancora ottocentesco: e così in effetti avvenne, ben oltre le loro intenzioni. Tutto ciò segnala una questione cruciale a proposito del rapporto storico fra partiti politici, cittadinanza politica attiva e cittadinanza sociale nella democrazia americana. E quindi anche a proposito di alcuni aspetti di quella democrazia che sono stati a lungo considerati come «peculiari». La ridotta tutela sociale e la bassa partecipazione elettorale, così come i «partiti deboli», sono caratteristiche che hanno marcato una differenza evidente fra l'esperienza degli Stati Uniti e le esperienze dei principali paesi europei nell'arco del Novecento. Forse non è più così. Se è vero, come hanno sottolineato molti analisti, che a fine secolo il limitato stato sociale statunitense non è più l'eccezione di una volta, mano a mano che anche in Europa le politiche sociali sono state ridimensionate, i partiti di massa hanno mutato natura, e i «partiti del lavoro» hanno mutato strategie⁵⁹. E se è vero che anche il non-voto è diventato sempre di più un dato corrente della politica europea.

⁵⁸ F. F. PIVEN, *Low-Income People and the Political Process* (1963), in F. F. PIVEN - R. A. CLOWARD, *The Politics of Turmoil*, New York, Pantheon, 1974, p. 85.

⁵⁹ N. GLAZER, *Il welfare state statunitense: ancora un'eccezione?... cit.*, p. 205.

ANTONIS LIAKOS

*Identità e cittadinanza nella Grecia moderna**

I dibattiti sull'identità nelle scienze sociali hanno contribuito a riaprire la discussione storica sulla formazione della moderna identità greca, con una speciale attenzione alla prospettiva culturale. Lo scopo principale di questo intervento è arricchire tale problematica, mettendo in luce la profonda divergenza che in questo caso si individua tra una « comunità culturale » e una « comunità politica », e sottolineando l'impatto delle strategie politiche e dell'ingegneria sociale sulla formazione del « corpo nazionale » greco. La tipologia di T. H. Marshall, che definisce tre tipi di diritti (civili, politici e sociali), e li localizza in determinati periodi storici dello sviluppo della società europea, può essere utilizzata qui come un punto di partenza per affrontare il tema del ruolo giocato dalla cittadinanza nel regolare la nazionalità e la società nella Grecia moderna¹.

L'eredità dell'Impero ottomano: il modello "genos" vs "demos"

La Grecia si costituì come stato indipendente nel 1830 dopo una rivolta secessionista dall'Impero ottomano. Pertanto, al fine di esaminare quale sia stato lo sviluppo interno dei diritti e della cittadinanza, è opportuno cercare di tracciare i lineamenti della formazione della società greca nel periodo dell'Impero ottomano. Nell'Impero ottomano i sudditi erano organizzati in *millet*, ossia su basi etnico-religiose. Il suddito apparteneva prima di tutto al *millet* e attraverso questo all'Impero ottomano. Il *millet* era composto di comunità organizzate su basi extra-territoriali². Che cosa significa tutto ciò per il nostro discorso? Significa

* Traduzione di Enrico Francia.

¹ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976 (ed. or. *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge U.P., 1950); R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997 (ed. or. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1994).

² B. BRAUDE - B. LEWIS, *Christians and Jews in the Ottoman Empire*, New York, London, 1982; I. ORTAYLI, *The Ottoman millet system and its social dimensions*, in *Boundaries of Europe?*, a cura di R. LARSON, Uppsala, 1998, pp. 120 sgg.; U. KOCABASOGLU, *The Millet System: A Bird's Eye View*, in *Boundaries of Europe?... citata*.

che l'organizzazione dell'impero ottomano determinava la partecipazione alle comunità politiche non sulla base di criteri territoriali, bensì culturali. Siamo di fronte cioè a un destino paradossale, quello di un impero multi-etnico e multi-religioso per eccellenza che spingeva i suoi sudditi ad associarsi sulla base di criteri quasi esclusivamente etnici e religiosi.

La conseguenza di questa eredità per i popoli balcanici fu uno stretto legame tra etnicità e religione, che, di conseguenza, determinava anche uno stretto legame tra etnicità e cittadinanza. Si trattava di una strada che andava in senso opposto a quella percorsa dai principali esempi di nazionalismo e di costruzione della nazione nell'Europa occidentale, nei quali la cittadinanza era caratterizzata piuttosto da criteri territoriali e non etno-culturali, e l'etnicità era svincolata dalla religione. Questa tradizione fece sì che l'appartenenza fosse fondata esclusivamente su un carattere etno-religioso. In questo modo, veniva stabilito che il presupposto della cittadinanza fosse il *ghenos* (la popolazione su base etno-culturale) e non il *demos* (la popolazione su base territoriale).

L'Illuminismo greco e la concettualizzazione dei Diritti

La concettualizzazione della cittadinanza in Grecia non fu però determinata solo dalla eredità ottomana. Gli intellettuali greci furono infatti influenzati anche dalla rivoluzione francese e dall'illuminismo. Uno dei più importanti tra questi intellettuali radicali fu Rigas Feraios. Nei suoi scritti, i diritti civili dipendevano e derivavano dai diritti politici del cittadino, dalla sovranità dei cittadini. Rigas fu influenzato dalle idee sulla cittadinanza di Rousseau, ma questa subordinazione dei diritti civili a quelli politici ebbe larga diffusione anche nella teoria politica greca del periodo pre-rivoluzionario.

Un più attento esame della traduzione di questi termini in greco rivela meglio il modo in cui queste idee furono recepite. La parola usata dal greco contemporaneo per tradurre «diritti» è infatti *Dikaïomata*, che deriva dalla radice *Dikaion* (*Justice/Droit*). Sappiamo che nella Dichiarazione rivoluzionaria francese quel termine veniva usato al plurale, *Droits*. Gli intellettuali greci del XVIII secolo, che vedevano nei testi francesi il proprio modello di riferimento, tradussero la forma plurale *Droits* in *Dikaia*, invece che nell'attuale *Dikaïomata*. Questa traduzione non è priva di significato poiché, mentre in greco *Dikaïomata* (diritti) ha un significato soggettivo, nel senso che i diritti appartengono al soggetto, la parola *Dikaia* (*Droits* al plurale) ha un significato oggettivo, è il «luogo» della Giustizia. L'idea insomma è che, se i cittadini vivono sotto la sovranità della Giustizia e della Legge e se partecipano alla vita politica, allora posseggono *Dikaia* (*Droits*). Così se i diritti erano individuali, il significato di *Dikaia* riguar-

dava una condizione collettiva. Mentre i diritti rimandano a una libertà di segno negativo («io sono sciolto da»), i *Dikaia* si riferiscono al significato positivo di libertà (come il diritto di partecipare alla vita politica)³. Nella teoria politica greca i diritti civili sono pertanto concepiti come derivanti da quelli politici e dipendono da questi.

L'eredità della rivoluzione nazionale

Per comprendere come la rivoluzione nazionale greca diede forma istituzionale alla cittadinanza, dobbiamo tenere ben presente il contrasto esistente tra influenze intellettuali e realtà sociali nel corso della costruzione dello stato greco. Durante i dieci anni della rivoluzione greca, furono compresenti due differenti correnti politiche e intellettuali nella formazione della legge costituzionale. La prima, attiva a partire dagli esordi della rivoluzione, era radicale. La seconda, che risale alla fine della rivoluzione e poi segue le prime fasi dell'organizzazione dello stato sotto il primo governatore John Capodistrias e l'installazione del re bavarese Otto, era una corrente conservatrice che si ispirava alle idee dell'età della restaurazione. Da un lato, la corrente radicale creò le forme istituzionali dello stato nazionale, sancì l'abolizione della servitù e della schiavitù, e determinò un diritto alla cittadinanza secondo criteri cultural-nazionali⁴. Così i cattolici e gli ebrei greci furono titolari della cittadinanza ma la popolazione musulmana ne fu esclusa e fu costretta all'emigrazione. Dall'altro lato, l'influenza conservatrice limitò i diritti politici e impose un regime autoritario per trent'anni.

Per quanto riguarda la realtà sociale, dobbiamo tenere presenti due fattori discriminanti. Il primo è che la mobilitazione collettiva nel corso della guerra dei «dieci anni» creò un livello alto di aspettative nei confronti di una partecipazione di massa alla politica. Si pensava che la restrizione dei diritti politici non dovesse durare a lungo. Infatti, trent'anni dopo (nel 1864), fu concesso il suffragio universale maschile. Tuttavia, la struttura sociale e culturale della società agraria greca determinò un fraintendimento dei concetti di cittadinanza così come erano stati importati. Sebbene gli intellettuali radicali avessero concepito la rivoluzione ispirandosi alle idee di nazionalità provenienti dalla rivoluzione francese, la leadership militare e locale, come anche le masse, attribuirono alla rivoluzione significati tradizionali. Questi significati non rafforzavano soltanto il

³ A. MANITAKIS, *Ta Dikaia tou Anthropou*, in «Politis», 1999, 61, pp. 14-19 (in greco).

⁴ G. KOKKINOS, *The Greek Constitutions and the Ideology of the Citizen (1844-1927)*, in «Mnimon», 1997, 19, pp. 73-108; D. DIMOULIS, *People, Nation and Citizens in the Greek Constitutional History of 19th c.*, in «Theseis», 2000, pp. 35-89.

fondamento etno-culturale dell'appartenenza, ma traducevano i diritti politici e civili in una sorta di titolarità nella distribuzione dei benefici del potere. In questo modo il tradizionale clientelismo delle società mediterranee veniva importato nel sistema politico di uno stato di nuova creazione. I partiti politici furono così una metafora delle strutture clientelistiche e il suffragio universale fu trasformato in un meccanismo di negoziazione clientelare del potere. Ciò significa che la partecipazione politica fu concepita e realizzata come estensione dei networks familiari⁵. Così, il clientelismo rappresentò una specifica e peculiare forma di integrazione sociale all'interno del nuovo stato e potrebbe essere definito come «corporativismo clientelare».

La Grecia fu il primo paese nell'Europa continentale a istituzionalizzare il suffragio universale. Gli studiosi ne hanno proposto due interpretazioni diverse: una strutturale, l'altra storica. Secondo la spiegazione strutturale, il suffragio universale favorì il sistema clientelare in quanto, con la creazione dello stato nazionale, i notabili locali trasferirono il loro potere dalle loro basi regionali alla capitale. Il suffragio universale, di conseguenza, fu uno strumento per perpetuare il loro potere sotto nuove condizioni. In un'ottica storica l'affermazione del suffragio universale è attribuita tanto alle alte aspettative create con la rivoluzione greca, quanto alla conseguente rivolta che si concluse con l'espulsione della prima dinastia.

Per riassumere, la costruzione dello stato greco creò una vita politica con le seguenti caratteristiche. La sovranità politica garantiva i diritti civili, la cittadinanza veniva attribuita solamente secondo criteri etno-culturali e i diritti politici arrivarono quasi nello stesso momento (con un ritardo relativamente poco significativo di trent'anni). In questo modo l'identità nazionale greca era concepita in termini politici, e allo stesso modo la cittadinanza era concepita in termini di identità nazionale. Questa identificazione tra i due piani determinò una differenza di identità tra i greci che vivevano nel territorio dello stato nazionale greco e i greci che vivevano al di fuori di esso (ossia i greci delle isole Ionie, dell'Impero ottomano e della diaspora). Questa differenza emerse in forma di conflitto politico tra «eterochthones» e «autochthones» nel 1844, ed è rintracciabile in due concezioni sovrapposte dell'identità nazionale. Da una parte il concetto di nazione politica, con una forte enfasi data ai diritti politici (e alle procedure) e dall'altra un concetto di nazione etnoculturale, con un'esclusiva accentuazione di aspetti legati all'identità.

⁵ J. PETROPOULOS, *Politics and Statecraft in the kingdom of Greece 1833-1843*, Princeton U.P. 1968.

I diritti sociali

Secondo la teoria di Marshall, i diritti sociali furono necessari per bilanciare i pericoli che il suffragio universale poteva provocare sul regime sociale e politico. In un paese agricolo come la Grecia, i diritti sociali erano legati principalmente alla riforma agraria. Dopo la rivoluzione, tutta la terra fu considerata terra nazionale e vi furono richieste per una sua redistribuzione. Vale la pena ricordare che la terra non fu venduta. Se la terra fosse stata venduta, i notabili locali ne avrebbero approfittato e avrebbero rafforzato ancora di più la loro posizione. D'altra parte, la vendita della terra sarebbe entrata in conflitto con le aspettative generali della rivoluzione. Dal momento che tutti presero parte ai sacrifici, perché solo alcuni ne avrebbero tratto benefici? Per tutte queste ragioni, la terra fu distribuita in un arco di tempo di sette anni dopo la concessione del suffragio universale⁶. Da questo punto di vista possiamo dire che il suffragio universale, l'istituzione dell'istruzione pubblica e la distribuzione della terra nazionale avvennero durante lo stesso periodo storico e costituirono i tre risultati del modo nel quale lo stato nazionale si era formato in Grecia.

Quando, nel periodo delle guerre balcaniche, la Grecia raddoppiò il suo territorio e accolse una grande ondata di rifugiati dalla Turchia, che equivalevano circa a un quinto della popolazione greca, ci fu una nuova distribuzione della terra ai contadini che ne erano privi. La ragione addotta fu di nuovo di carattere nazionale: la sistemazione dei rifugiati e la loro integrazione nella comunità nazionale. Tuttavia venne proposta un'altra ragione che si avvicina di più al ragionamento sui diritti sociali di Marshall. Si riteneva che la distribuzione della terra e la creazione di piccoli proprietari terrieri avrebbero evitato alla Grecia i pericoli di un'insurrezione sociale e del comunismo. Questo tipo di giustificazione creò nello stato greco una motivazione sufficiente per occuparsi del tema dei diritti sociali. Ossia, i diritti sociali sono dati in questo caso dalla creazione di piccoli proprietari terrieri, dalla distribuzione dell'accesso alla proprietà. Quest'idea fu messa in pratica anche dopo la guerra civile degli anni '40. La logica dell'ingegneria sociale tipica del secondo dopoguerra era basata così non sul *social welfare*, come nell'Europa occidentale, ma sulla distribuzione di una proprietà urbana sopravvalutata. Chiunque avesse un po' di soldi poteva acquisire una proprietà o poteva condividere questa proprietà con altri e usarla come compensazione per la mancanza di sicurezza sociale⁷. Il professor G. Dertilis, che ha studiato lo sviluppo della tassazione nell'intero periodo dell'indipendenza,

⁶ W. McGREW, *Land and Revolution in Modern Greece, 1800-1881*, Kent State U.P. 1985.

⁷ A. LIAKOS, *Lavoro e politica in Grecia tra le due guerre mondiali*, Athens 1993 (in greco).

propone il seguente schema. Gli agricoltori, dopo essere stati pesantemente tassati per secoli, gradualmente a partire dal secondo dopoguerra, finirono per non essere per nulla tassati. Questo processo di riduzione delle tasse agricole coincise con quello della creazione di piccoli proprietari terrieri e in ultima analisi con la democratizzazione della società greca e con l'estensione del suffragio universale. Due gruppi sociali si assicuraronο una riduzione delle tasse: l'alta borghesia e i contadini. Questo è il tema centrale di un'alleanza secondo la quale le classi alte agivano come protettori collettivi dei contadini⁸. Queste affermazioni sollevano un problema teorico. Da un lato, la cittadinanza e il sistema clientelare furono due facce dell'integrazione sociale, non necessariamente incompatibili. Dall'altro lato, la cittadinanza sociale, nella forma di riforma agraria, era concepita come una conseguenza dell'indipendenza nazionale, e come un veicolo di coesione nazionale. Dal XIX secolo molti scrittori greci hanno sottolineato «il carattere democratico del popolo greco». Nonostante i vari usi ideologici di questo termine, si tratta di un aspetto non trascurabile dell'auto-rappresentazione greca riferita al tema della cittadinanza.

Esclusione politica, cittadinanza e identità

Rimanevano fuori da questo processo di incorporazione le minoranze etniche e religiose. Il problema delle minoranze emerse principalmente dopo le guerre balcaniche e dopo la prima guerra mondiale, quando furono stipulati accordi per il mutuo scambio di popolazione tra Grecia e Bulgaria, sulla base della consapevolezza dell'appartenenza nazionale da un lato, sulla base della religione dall'altro. I gruppi minoritari, come i musulmani e i macedoni-slavi, dopo quegli accordi furono lasciati sotto la protezione della Lega delle nazioni⁹. Formalmente, queste minoranze avevano i diritti dei cittadini greci ma dobbiamo distinguere tra diritti formali ed esercizio reale della piena cittadinanza. La discrepanza tra la pratica formale e quella reale dei diritti politici è un altro serio tema nella storia greca. Nel periodo tra le due guerre, così come nel periodo che va dalla fine della guerra civile alla dittatura del 1967, i diritti politici furono garantiti. Tuttavia, una parte della popolazione ne era esclusa secondo leggi conosciute come para-costituzionali che furono aggiunte a integrazione della Costituzione. È in questo modo che i cittadini considerati appartenenti alla Sinistra furono arrestati, esiliati e fu impedito loro il libero esercizio dei diritti

⁸ G. DERTILIS, *Tasse e potere nello stato greco*, Athens 1993 (in greco).

⁹ L. DIVANI, *Grecia e minoranze*, Athens 1995 (in greco).

politici. Questa esclusione dalla cittadinanza politica creò e fu giustificata dall'idea dell'«ethnikofrosyni» o mentalità nazionale. La popolazione esclusa dai diritti politici venne considerata come esclusa *tout court* dalla comunità nazionale. Nel secondo dopoguerra il concetto di «ethnikofrosyni» fu legato a quello del diritto alla cittadinanza. Chi non era legittimo per la nazione era considerato come un non cittadino. In questo modo il *cleavage* sociale e politico esistente in Grecia finì per provocare un'altra spaccatura della identità nazionale. Da una parte vi era l'identità ufficialmente promossa, dall'altro vi era l'identità degli esclusi¹⁰. Solo dopo la caduta della dittatura e la creazione della Repubblica nel 1974, possiamo dire che il concetto di cittadino ha spinto verso lo sviluppo anche in Grecia di un'identità nazionale unificata, anche se nuove realtà come l'inserimento nell'Unione europea hanno creato dibattiti nuovi circa il significato e il contenuto dell'identità greca¹¹. In conclusione si può dire che ciò che si definisce come identità non riguarda solo la cultura, ma anche la formazione della cittadinanza (e, naturalmente, viceversa).

¹⁰ N. ALIVIZATOS, *Les institutions politiques de la Grèce à travers les crises (1922-1974)*, Paris, LGDG, 1979.

¹¹ *Greek Constitutional Law and Practice*, a cura di N. ALIVIZATOS, in «Special Issue of Modern Greek Studies», 1999, 17, 1, pp. 1-84.

UFFE ØSTERGAARD

*Stato e società civile in Danimarca: il paradosso danese**

La Danimarca e i paesi nordici in generale costituiscono delle varianti particolari dei modelli europei di *state e nation building*. Va detto subito che la Svezia e la Danimarca sono tra i più antichi e più tipici casi di stato-nazione e di conseguenza vanno studiati, alla pari di Francia, Gran Bretagna e Spagna, più come varianti dello stato-nazione nato nell'Europa moderna che non come casi di «piccoli stati». I due stati, in competizione tra loro, hanno esercitato una forma di supremazia su gran parte del Nord Europa, dal tardo Medioevo in avanti. A causa di una sorta di reciproco esaurimento furono gradualmente rimpiazzati dall'egemonia russa, prussiana e inglese, e ridotti allo status di piccoli poteri statuali.

In ragione di cambiamenti simultanei nella grande politica durante il XVIII e il XIX secolo, i maggiori conflitti europei si dislocarono lontano dal Nord Europa e ciò produsse una «neutralizzazione» virtuale dei paesi scandinavi a nord del Mar Baltico. Questa situazione di relativa neutralità fa sentire la sua presenza nella memoria collettiva dei danesi e nonostante anni di appartenenza alla Nato e all'Unione europea l'ideologia neutralista mantiene una forte presa nella popolazione. Un effetto secondario della propria esperienza di periferia privilegiata del Nord Europa fu la crescita di una comune identità nordica transnazionale al di sopra delle identificazioni nazionali. Anche oggi, gran parte della popolazione considera l'unificazione nordica come un'alternativa plausibile all'integrazione politica e culturale europea. Si tratta di un'identità sopranazionale molto particolare, visto che furono forti identificazioni nazionali non competitive a costituire i prerequisiti per il successo della cooperazione nordica già all'inizio del Novecento (Østergaard, 1997b).

Un paradosso come questo si è profondamente innestato nella cultura politica nordica e ancor più in quella danese. L'autopercezione dei danesi, così come è risultata dai processi storici, oscilla tra quella del «piccolo stato» dotato di un diritto morale a esercitare un'influenza maggiore in ragione di una società forte e coesa e quella di un «piccolo stato» privo di alcuna influenza. Spesso entrambe queste percezioni tengono il campo, magari in contesti differenti. Si pensi da un

* Traduzione di Carlotta Sorba.

lato all'idea molto diffusa della «Danimarca come piccola terra», e d'altra parte all'influenza sproporzionatamente alta esercitata in alcuni aspetti del mondo degli affari, che viene giustificata dal carattere altamente omogeneo e dagli alti standard morali che caratterizzano il paese.

1. *Piccolo stato, società forte, potere debole, stato forte*

I concetti di «piccolo stato» e «società forte» non esauriscono la lista delle possibili caratterizzazioni di questo paese, tuttavia indicano alcuni dei modi in cui sia i danesi che gli osservatori stranieri hanno percepito la posizione internazionale del paese. La distinzione tra «potere debole» e «stato forte» è stata inizialmente introdotta da Barry Buzan (1983) ed è stata elaborata tra gli altri da Ole Wæver (1995) e Bertel Heurlin (1996). Contrapponendo il potere militare ed economico alla forza e alla coesione sociale, Buzan ha cercato di sottolineare il fatto che l'influenza della Danimarca nella comunità internazionale è esercitata sulla base di fattori altri rispetto alla taglia e alle potenzialità militari, fattori alla cui testa sta l'idea di «sicurezza sociale» (Buzan 1993). Probabilmente non è una coincidenza che questa fonte alternativa di influenza internazionale sia stata sottolineata dalla cosiddetta «Scuola di Copenhagen» per gli studi internazionali.

Quello della «società forte» non è un concetto nuovo, ma è stato ripreso di recente a seguito delle osservazioni su società molto diverse come l'Unione Sovietica e l'Italia. Tra gli altri Francis Fukuyama ha indicato l'importanza dei meccanismi sociali e culturali che pre-condizionano il ruolo della legge in ogni contesto. Su una linea simile si è mosso anche lo scienziato politico americano Robert Putnam, che investigando sui fattori di lungo periodo che hanno influenzato il funzionamento della cultura civica e della democrazia locale in Italia ha sottolineato l'influenza esercitata dalle tradizioni pregresse delle pratiche civiche nel nord e nel centro del paese. Putnam sostiene che la democrazia, e con essa il mercato e il ruolo della legge, prospera dove la società civile è forte e coesa. Tali osservazioni recenti sono del tutto analoghe alle prime spiegazioni del *Welfare* nordico proposte dallo studio ormai classico di Marquis Childs (1936) sulla Svezia come «via mediana» tra capitalismo e comunismo. L'intenzione di Childs era quella di imporre ai suoi seguaci americani l'idea di un ordine sociale sulla linea del *New Deal* roosveltiano. Ma quel libro aveva anche profondamente influenzato le riflessioni scandinave sul cosiddetto «modello nordico di società».

L'idea di un modello nordico di *Welfare* e, in generale, di socialdemocrazia, ha portato molti scandinavi a credere in una forte differenza tra le loro piccole, coerenti e pacifiche società e gli stati europei più ampi, aggressivi, e internamente contrastati. Tra i paesi nordici è proprio in Svezia e in Danimarca che questa

visione ha attecchito maggiormente, nei due paesi che avevano dominato il Nord Europa innescando tra loro una competizione mortale per il mar Baltico che si consumò tra il 1500 e il 1800. Tale conflitto era nato — come vedremo — dalle realtà geopolitiche dei due stati nazione-multinazionali, entrambi impegnati ad affermare la propria egemonia sulla regione Baltica, e ha segnato profondamente il loro passato nonostante la popolazione dei due paesi abbia sostanzialmente rimosso questa storia conflittuale.

Rispetto al quadro europeo, la Danimarca attuale appare come il vero archetipo del « piccolo stato »¹. Di conseguenza, la sua politica estera è spesso interpretata esclusivamente alla luce di un'antica tradizione di neutralismo. In un libro di successo uno studioso danese che lavora in Canada, Carten Holbraad (1991), ha ricostruito quella tradizione facendola partire dagli accordi di pace della Grande Guerra Nordica del 1720. Un'analisi di questo tipo finisce per non afferrare i paradossi interni e le ambiguità presenti nella politica estera danese, sia tra le *élite* che nell'opinione pubblica più ampia. Holbraad identifica una politica danese di neutralità che si estenderebbe dal 1720 a oggi e distingue tra differenti versioni del medesimo neutralismo: la neutralità allineata del periodo 1720-1807; la neutralità isolata del 1814-1920; la neutralità difensiva del 1920-1945; la neutralità non allineata del 1945-1949 e la neutralità latente del 1949-1989. In sostanza, questo approccio considera la politica estera danese come costituita di semplici variazioni rispetto all'attitudine fondamentale che sarebbe quella di un piccolo stato interessato solo alla propria sopravvivenza. In questo modo non si riconosce però la politica attuale di « internazionalismo attivo » (Holm 1997), che è stato sostenuto da un impegno militare di una consistenza finora sconosciuta, dallo spiegamento navale nel Golfo Persico ai *tanks* in Bosnia, fino alla cooperazione militare con la Polonia, con i paesi baltici (Heurlin 1994 e 1996) e dal 1999 con la Francia in Kosovo.

Altri osservatori hanno preferito continuare a riferirsi al paese come a una « piccola nazione » o un « piccolo popolo » al pari dei catalani, degli scozzesi, dei bretoni, dei corsi o di molti altri popoli europei cosiddetti senza stato. Questo è ovviamente sbagliato, visto che la Danimarca è una nazione dotata di un proprio stato, membro delle Nazioni Unite e con una lunga legittimazione storica alle

¹ I concetti di « piccolo stato » e « piccolo potere » sono analizzati, per la Danimarca in particolare, in BRANNER e KELSTRUP 2000. Secondo Branner, « un Piccolo Potere è uno stato che riconosce di non poter ottenere sicurezza in prima istanza usando le proprie capacità e che deve collegarsi all'aiuto di altri stati, istituzioni, processi o sviluppi per farlo » (H. BRANNER 1972, p. 24). Il libro di Branner sulla Danimarca allo scoppio della prima Guerra Mondiale è il lavoro fondamentale in cui si sviluppa la tesi del piccolo stato e fornisce un'introduzione sulla letteratura internazionale relativamente a quel concetto.

spalle. Paesi come questo appartengono a quel gruppo ristretto e privilegiato di piccoli stati, dal Lussemburgo all'Olanda, che per particolari congiunture storiche hanno potuto contare sulla propria indipendenza nazionale negli anni cruciali della metà del Novecento, quando la cooperazione europea fu lanciata sulla base delle sovranità nazionali (si veda il titolo significativo del lavoro di Alain Milward (1992), *La salvezza europea dello stato nazione*, sulle prime fasi dell'integrazione).

È difficile individuare una logica precisa che spieghi gli status differenti della Catalogna, della Scozia o della Baviera rispetto al Lussemburgo, alla Danimarca e all'Irlanda. Tuttavia, riguardo al loro *background* «accidentale»², la sovranità di questi ultimi stati è un fatto che ha concesso a queste entità una voce effettivamente sproporzionata negli affari politici ed economici europei. Nell'era degli stati nazionali l'indipendenza statale gioca un ruolo importante quanto più è formalmente determinato. Quindi non può stupire il fatto che l'elettorato danese si aggrappi con forza alla sovranità del proprio paese, per quanto impreciso possa sembrare il termine, mentre tedeschi e italiani sembrano quasi accaniti nel sorvolare sulle loro sovranità nazionali rispetto alle istituzioni europee. Il problema per la Danimarca come attore della politica internazionale è che molti danesi non riconoscono una sovranità formale alla determinazione delle politiche europee. Piuttosto si sentono frustrati e ingannati nel percepire i limiti della propria influenza di piccolo stato, nonostante quella che ritengono la forza e la compattezza della propria struttura sociale.

Se investighiamo intorno al dibattito politico danese sull'integrazione europea e intorno agli elementi della cultura politica a questa correlati, ritroviamo una serie di caratteristiche generalmente date per tipiche di paesi recentemente indipendenti o non ancora tali. La Slovenia offre un caso interessante di comparazione con il nostro rispetto alle mentalità nazionali così come si esprimono nel discorso politico, anche se le differenze geografiche e geopolitiche sono nonostante tutto notevoli. La terra slovena ha una storia lunga come quella della Danimarca ma solo come provincia separata nell'impero multinazionale asburgico. Non fu mai la base legittima di una riconosciuta monarchia nazionale indipendente. Gli sloveni sono un piccolo popolo raccolto in una nazione culturale ma che solo nel 1991 ha raggiunto il riconoscimento statale (Gow e Carmichael

² I lettori orientati sociologicamente notino che per gli storici i termini «accidente» e «coincidenza» non possono essere confusi col puro caso. Al contrario si riferiscono a risultati che possono essere spiegati *ex post*, ma che difficilmente possono essere previsti, come la combinazione di fattori strutturali coincide solo a causa di una particolare congiuntura storica. Il rapido crollo dell'Unione sovietica tra 1989 e 1991 è il principale esempio di sviluppo che gli storici possono definire «accidentale» in questo senso (cfr. ØSTERGAARD, 1997d, sull'uso dell'analisi controfattuale nelle spiegazioni storiche).

2000). In questo modo esemplifica il caso del piccolo stato-nazione su base etnica indagato dalla letteratura teorica sull'argomento (Connor 1994).

La Danimarca esiste invece da più di mille anni. Anche se non esattamente l'entità attuale, un'entità denominata Danimarca può essere identificata in età medievale. Originariamente si trattava di uno stato-nazione costituito da molte entità³; diversamente da Francia, Spagna e Regno Unito, fu impegnata in guerre laceranti con gli stati vicini (la Svezia e la Prussia) e perse una buona parte del proprio territorio. Diversamente dalla Polonia, però, non fu assorbita dai più forti stati vicini, visto che i poteri forti del momento erano interessati a conservare un piccolo stato sovrano all'entrata del Mar Baltico. Nel XIX secolo le province centrali di questo stato multiculturale e multilinguistico gradualmente si svilupparono in uno stato-nazione omogeneo dotato di una cultura politica e basato su una identità di lingua, di popolo, di nazione e di stato⁴.

Nel contributo seguente intendo analizzare la confluenza tra la lunga legittimazione statale, la realtà di piccolo stato-nazione ottocentesco, il rifiuto nazionalistico dell'Unione europea dal 1972 e le politiche attuali di internazionalismo attivo. A un primo sguardo le relazioni che intercorrono tra una società civile forte, l'identità nazionale e le diverse strategie e percezioni della politica estera, appaiono paradossali. Un piccolo stato con solo 5,3 milioni di abitanti e limitata forza militare può comportarsi in talune occasioni come un grande stato.

³ Stati-nazione sono gli stati territoriali costituitisi nella prima Europa moderna, in particolare occidentale, tra il 1500 e il 1800. Alcuni di questi si sono poi sviluppati in stati-nazioni dotati di un'identità nazionale costituita. La distinzione tra stato-nazione e nazione-stato data dal classico contributo di Hans KOHN (1944) *The Idea of Nationalism*, è stata sviluppata da HOBBSAWM (1990). La confusione terminologica in proposito aumenta per il fatto che in Francia il *nation-state* è definito *état-nation*. Molti stati-nazione erano organizzati in unioni monarchiche o in stati compositi (vedi la nota seguente).

⁴ «Stato composito» è divenuto un termine tecnico per definire gli stati territoriali della prima età moderna. Per una definizione ed elaborazione del concetto britannico di sovranità vedi J.C.D. CLARK, *Britain as a composite state*, in *Britain - Nation, State, Decline and History*, a cura di U. ØSTERGAARD 1991, 9/10, pp. 55-84. La natura dello stato composito britannico è ancora elaborata da J.C.D. CLARK, *English History's Forgotten Context: Scotland, Ireland, Wales*, in «Historical Journal», 1989, 32, pp. 211-228; per un'analisi del fenomeno nel contesto europeo vedi H.G. KOENIGSBERGER, *Composite states, Representative Institutions and the American Revolution*, in «Historical Research», 1989, 62, pp. 135-153 e J. H. ELLIOT, *A Europe of Composite Monarchies*, in «Past and Present», 1992, 137, pp. 48-71. Denominazioni alternative sono «stati conglomerati» o «regni multipli». I primi tentativi di applicare tali concetti alla storia nordica e danese sono di O. FELDBÆK, *Clash of Culture in a Conglomerate State: Danes and Germans in XVIII century Denmark*, in *Clashes of Culture*, a cura di C.V. JOHANSEN, Odense University Press, 1992, pp. 80-93 e J.R. RASMUSSEN, *The Danish Monarchy as a Composite State*, in *European Identities, Cultural Diversity and Integration in Europe since 1700*, a cura di N.A. SØRENSEN, Odense University Press, 1995, pp. 23-36.

In altre occasioni può enfatizzare piuttosto la sua limitatezza, particolarmente quando messo di fronte alla necessità di consegnare la propria sovranità all'Unione europea.

2. *Nazionalismo integrale in uno stato nazione territoriale: un paradosso danese?*

Se considerate in un contesto comparato, l'identità nazionale e la cultura politica danesi combinano caratteri che possono essere assimilati da un lato al nazionalismo integrale est-europeo tipico di un piccolo stato di recente formazione e dall'altro al concetto patriottico di cittadinanza dei più antichi stati nazione europei (Brubaker 1992). La spiegazione di questo apparente paradosso è che la Danimarca appartiene a entrambe le famiglie. Il precedente stato composito multinazionale è stato infatti ridotto a una taglia tale che ha permesso a una classe di circa 60.000 contadini proprietari di stabilire un'egemonia ideologica su una organizzazione statale ridotta e nazionalizzata ma ancora pienamente legittimata. Solo pochi osservatori stranieri hanno correttamente identificato le ragioni storiche e geografiche che sottendono l'esistenza simultanea di orientamenti negativi verso l'Europa e di un ben informato e consapevole internazionalismo. Tra le eccezioni sta l'ambasciatore britannico in Danimarca della fine degli anni '80, Peter Unwin⁵ il quale, in un'analisi politica sulla riemergente regione baltica, osservava: «Denmark seemed at first sight the most transparent of national societies. But closer examination revealed paradoxes as inexplicable as any I had encountered as a diplomat in Hungary, Germany, the United States and Japan».

Unwin formula quei paradossi nel modo seguente:

«I found the Danes an intriguing people, straightforward and perverse by turns. (...) [Who] think of themselves as relaxed and humour-loving, but the astonished stare with which they so often greet everyday statements spoke to me rather of well-controlled insecurity.

Long before their 1992 vote on Maastricht, the Danes were manifestly ambivalent about their place in Europe and about the impact of the European Community on their country. They seemed to me quite as reserved, as confused even, as my own countrymen, and more introverted by far than the British. And yet the Danes were polyglot citizens of Europe and the world, much travelled, cultivated, good judges of red wine, and a people with global conscience, pouring their money into relief of distant hardship».

⁵ UNWIN, 1996, p. 9. Sembra essere stata una vera tradizione degli ambasciatori britannici lo scrivere resoconti sulla identità danese, da R. MOLESWORTH, *An Account of Denmark as it was in the year 1692*, London, 1694, fino a J. MELLON, *Og gamle Danmark*, Aarhus, Centrum, 1992 (non pubblicato in inglese).

La spiegazione era da ricercarsi per Unwin nella situazione geo-politica:

« If geography is the clue to history, history is the key to national psychology. The Danes, I found, were no exception to this rule. They cherish 1,000 years of continuity. They remember that their king's writ used to run to the gates of Hamburg, as far as the North Cape and across the Sound deep into southern Sweden. Gradually they lost their empire, and its loss, along with wars with Sweden and Prussia and high-handed British arrogance has left its mark on the national psyche. Similarly, the Danes' passionate egalitarianism is a peasant nation's response to memories of royal absolutism and a harsh, German aristocracy. (...) The Danish psyche seems to have come to terms with this long history of loss with admirable equanimity. Animosity towards Sweden, for example, runs no deeper than the Oxford versus Cambridge variety. But with Denmark's readiness to face reality came passivity, a sense that she lies exposed to the mercy of her neighbours and of superior force ».

Tutto ciò sembra vero anche rispetto al recente attivismo negli affari internazionali:

« [R]ecent Danish self-assertion reminds one that their emphasis on the littleness of Denmark has always had something self-consciously whimsical about it, almost Yiddish in its self-depreciation. For the Danes are rightly a proud people, with a proud history. (...) Many Danes find that their self-depreciating whimsicality sits uneasy with their proud past. Yet the modern history of little Denmark is a triumphant success story. When the Danish crown ceded its richest provinces to Germany in 1864, the Danes set themselves to develop the bleak heathland of Jutland and to create wealth there to replace the lost riches of Schleswig-Holstein. At the same time they began to lay the educational and socially egalitarian foundations of today's Denmark. (...) To Danes, and to many foreign observers, Denmark is an ideal society. No one is very poor; few are very rich. (...) The state and its police are surprisingly intrusive, but their intrusions are accepted as necessary to that fairness and order which the Danes prize so highly »⁶.

Sono le parole di un osservatore ricettivo e intelligente e indicano la centralità del dilemma tra un passato lungo e relativamente incontestato, seppure come stato-nazione composito di secondo rango, e l'immagine attuale di «piccola Danimarca» etnicamente omogenea, tanto simile alle più giovani nazioni della periferia europea. Visto che la memoria collettiva tende a dimenticare il passato multinazionale, sembra rilevante iniziare l'analisi sull'attuale identità nazionale e le ripercussioni sulla politica di integrazione europea ripercorrendo quella che fu

⁶ Le citazioni sono tratte ancora da P. UNWIN, 1996, pp. 208, 209-210, 211-212.

l'evoluzione storica di questo stato-nazione. Un'ulteriore ragione di confusione è data dal fatto che l'antica monarchia composita portava il medesimo nome dell'attuale stato etnico, e più precisamente che di «Danimarca» si parlava anche per l'antica monarchia Oldenburg (1448-1863).

3. *Dallo stato composito alla democrazia dei contadini proprietari*

Fino alla perdita della parte norvegese nel 1814 il nome Danimarca si riferiva a un tipico stato composito europeo. La denominazione ufficiale di questo potere assoluto di media dimensione era «Monarchia Danese» o «Casa degli Oldenburg», oggi ricordato come «Doppia monarchia» o «Danimarca-Norvegia». Si tratta comunque di denominazioni così imprecise che debbono essere considerate sostanzialmente errate. Geograficamente si trattava di due regni, Danimarca e Norvegia, e di due ducati, Schleswig e Holstein, il secondo dei quali apparteneva all'antico impero romano-germanico. Inoltre lo stato comprendeva le dipendenze atlantiche di Islanda, Isole Färoër e Groenlandia, che da una posizione originariamente subordinata alla sovranità norvegese erano gradualmente finite sotto il dominio di Copenhagen.

La monarchia danese acquisì poi nel XVII e XVIII secolo una serie di colonie nelle Indie occidentali, nell'Africa occidentale (Christiansborg, oggi in Ghana) e in India (Serampore e Tranquebar). Tale impero coloniale consentì allo stato di avere un ruolo, seppure minore, nel commercio atlantico triangolare tra il Centro Europa, l'Africa occidentale produttrice di schiavi e le Indie occidentali dello zucchero, oltre che un posto nel commercio con l'Oriente (Feldbæk e Justesen 1980). Nel tardo XVIII secolo le città principali erano Copenhagen, Altona e Kiel in Holstein, Flensburg in Schleswig e Bergen in Norvegia; eccetto Copenhagen, tutte sono collocate al di fuori delle frontiere attuali. I porti di Charlotte Amalia a St. Thomas e di Serampore in India (prima Frederiksnagore) erano rispettivamente la seconda e la sesta città per volume di commercio e numero di abitanti dell'intero impero danese⁷. Le principali basi finanziarie dello stato

⁷ Un'utile indicazione sulla natura composita dello stato danese è costituita dagli anni di fondazione delle università dello stato multinazionale prima della sua dissoluzione finale nel 1864: Copenhagen fu fondata nel 1479, Kiel nel 1665 (strettamente parlando l'università di Kiel fu fondata come università di lingua tedesca dal duca Christian Albrecht di Gottorp, cioè da un vassallo del re danese che nello stesso tempo agiva come suo avversario alleato con i nemici svedesi. Dopo l'incorporazione dello Schleswig e Holstein nella monarchia l'università continuò come tedesca ma i suoi laureati furono qualificati come funzionari civili in tutta la monarchia, anche dopo l'introduzione del cosiddetto *Atto di diritti indigeni* nel 1776, sul quale cfr. LANGE 1996, p. 224); l'università di Kristania (Oslo) fu fondata nel 1811; quella di Frederiksnagore (Serampore) nel 1821-1827. Anche dopo la fine dello stato composito le università furono fondate in molte parti del regno rimasto. Esse includevano l'università

derivavano dai tributi sul traffico navale lungo il canale di Øresund verso e dal Mar Baltico. A lungo, la monarchia danese dovette la sua posizione finanziariamente piuttosto forte a questa collocazione geografica, come dimostra l'impressionante castello di Elsinore costruito giusto in tempo perché Shakespeare lo usasse come scena del suo lavoro più importante. In ragione di questa favorevole posizione geo-politica la Danimarca era stata in grado di esercitare una egemonia sul Nord Europa fin dal tardo Medioevo, *de facto* per circa 400 anni e *de jure* nella forma della *Kalmar-Union* dal 1397 al 1523. Possedendo le principali isole del Baltico, lo stato danese si assicurò una posizione dominante sul territorio per altri cento anni, il cosiddetto *Dominium Maris Baltici*. Essendo uno stato composito che si estendeva da Capo Nord ad Amburgo, e possedendo varie isole nel nord Atlantico, la spina dorsale militare, tecnologica e politica era costituita dalla flotta. Una flotta che doveva essere grande abbastanza per combattere simultaneamente guerre nel Baltico contro l'emergente rivale svedese e per proteggere i lontani possedimenti atlantici. Lo stato danese riuscì a farlo per più di 150 anni fino alla metà del XVII secolo. Poi, avendo abusato delle proprie risorse, soffrì una serie di sconfitte umilianti da parte del competitore svedese. Tra il 1645 e il 1660 la monarchia perse la sua egemonia sul Nord Europa in favore di un nuovo impero svedese sul Mar Baltico (Roberts 1979). Tuttavia la flotta danese era ancora nella posizione di sferrare un colpo schiacciante agli svedesi nella guerra di Scania (1675-1679). Solo i successi militari di terra permisero agli svedesi di mantenere i territori di quella che oggi costituisce la parte occidental-meridionale della Svezia stessa. Ancora nel XVIII secolo, comunque, il peso della sua flotta assicurava allo stato composito di Danimarca-Norvegia-Schleswig-Holstein un ruolo non secondario nel quadro europeo.

Da un punto di vista comparativo, possiamo notare come questo stato geograficamente sovra-esteso e finanziariamente sovraccarico riuscì ad avviare un processo di modernizzazione nel lasso di tempo compreso tra la fine del XVII e

dell'Islanda a Reykjavik nel 1911 e quella a Toshavn nelle isole Farøe nel 1952-1965. Un altro esempio del significato nazionale di queste sedi è la fondazione dell'università nel vicino Lund nel 1668. Nel medioevo il Lund era stato il centro ideologico della monarchia danese come sede dell'arcivescovado. Quando il re danese fu costretto a cedere le province di Scania, Halland, Blekinge Bohuslen e Jemtland alla Svezia nel 1658, lo stato svedese fondò una nuova università per costituire una alternativa all'università di Copenhagen nel preparare i numerosi nuovi religiosi necessari per sostituire i precedenti indottrinatori danesi. Solo nella Svezia del 1820 fu permesso di varcare le frontiere e visitare la Danimarca. La logica politica dell'università nel Lund era quella di educare una nuova generazione di religiosi che aiutassero a svedesizzare la popolazione contadina di lingua danese. Come si vide più tardi la Svezia ottenne un sorprendente successo in questo tentativo abbastanza unico di rinazionalizzare quella provincia (cfr. ÅBERG, 1994).

il XVIII secolo (Horstbøll e Østergaard 1990), un compito nel quale molti altri contemporanei fallirono. Da parecchi punti di vista questa monarchia nordeuropea fu in grado di rappresentare un punto di riferimento per gli ideali dei filosofi illuministi e questo spiega perché il suo sistema politico fu diffusamente dibattuto tra gli osservatori da Venezia fino a Londra, anche se non sempre favorevolmente, come accade nell'*Esprit des lois* di Montesquieu (1748) (Østergaard 1995).

In linea teorica il sistema politico fu di tipo assolutista a partire dalla rivoluzione del 1660 e dalla seguente imposizione di una sorta di «costituzione» assolutista (*Lex Regia* o *King's Law*) nel 1665. Tuttavia la realtà politica era molto meno dispotica, tanto che lo storico norvegese Jæns Arup Seip ha paradossalmente definito il sistema danese — in uno studio del 1958 — almeno dal 1770 in avanti, come una sorta di «assolutismo guidato dall'opinione», e io stesso l'ho definito come un «assolutismo basato sul consenso» (Østergaard 1995; Horstbøll e Østergaard 1990), con riferimento a una tradizione nazionale di consulto della pubblica opinione che accompagnò una lunga serie di riforme relativamente coerenti del sistema agrario, delle libertà civili, della regolazione del commercio negli anni compresi tra il 1784 e il 1814 (Løfting, Horstbøll, Østergaard, 1989; Østergaard, 1995).

Le successive catastrofi nella politica internazionale ridussero però questo stato composito multinazionale ad un piccolo stato nazione. Così piccola era la sua taglia dopo la perdita dei ducati di Schleswig e Holstein nel 1864 che molti nell'*élite* dominante si domandavano se sarebbe sopravvissuto come stato indipendente vicino alla Germania recentemente unificata. Nuove *élites* in competizione tra loro idearono differenti programmi per la sopravvivenza del piccolo stato. Parte della *intelligencija* nazional-liberale auspicava l'unione con Svezia e Norvegia, all'insegna di uno «Scandinavianismo» (Østergaard 1996b e 1997b)⁸. Una piccola minoranza pensava all'allineamento con la nuova Germania, un gruppo più largo alla neutralità verso la Germania combinata con un orientamento economico verso l'impero britannico. Gradualmente, fu scelto l'ultimo programma, che portò a una piccola democrazia, uno dei piccoli stati descritti da Barrington Moore⁹.

⁸ Cfr. B. STRATH, *Scandinavian Identity: a Mythical Reality*, in *European Identities, Cultural Diversity...* cit., pp. 37-57; ID., *Illusory Nordic Alternative to Europe*, in «Cooperation and Conflict», 1980, 15, pp. 103-114.

⁹ Nella opinione di Moore i piccoli stati possono essere disgregati negli studi comparativi in ragione della loro mancanza di originalità e di importanza (MOORE 1966, X). La scarsa importanza che Moore attribuisce alla storia dei piccoli stati è certamente discutibile, e ne ho discusso in altra sede. Egli usa il termine «piccolo stato» come una caratterizzazione storico-sociologica piuttosto che come un termine indicativo di minori capacità militari ed economiche nella politica internazionale (ØSTERGAARD, 1991b).

Ciò che è comunque importante è di non confondere questo secondo stato-nazione estremamente omogeneo con lo stato composito precedente, anche se ci si riferisce a essi generalmente con il medesimo nome (Danimarca). Sarebbe anche più sbagliato che confondere l'attuale Russia o la Serbia con l'Unione sovietica o la Jugoslavia. Ci sono alcune continuità, ovviamente, ma in molte aree le discontinuità sono più profonde¹⁰.

Mentre gli osservatori danesi tendono a considerare a tal punto la continuità della loro storia da non riflettere nemmeno su tale terminologia, è importante invece tener conto del fatto che lo stato danese nazionalmente uniforme degli ultimi 150 anni è qualcosa di molto diverso dall'entità che incontriamo nella politica internazionale in età moderna. Il risultato della riduzione di taglia fu una popolazione estremamente omogenea, che consentì alla classe crescente dei proprietari terrieri di stabilire un'egemonia ideologica sulla cultura politica nazionale. Questa egemonia ideologica su un vecchio stato territoriale legittimato e completamente riconosciuto fu ed è ancora relativamente unica¹¹.

Al contrario di altri stati con forti movimenti di contadini-proprietari, in Danimarca essi si adoperarono ad assumere il potere e a tramutare questa piccola monarchia in una omogenea democrazia nazionale. I loro valori permearono tutti i settori della società, diversamente da altre società in via di modernizzazione dove dovevano competere con gruppi più forti. I coltivatori non erano l'unica forza sociale esistente, tuttavia, come dimostrerò, dopo il passaggio del secolo i loro valori definirono le condizioni dei conflitti ideologici, politici ed economici interni al nuovo piccolo stato e diedero il loro *imprinting* fondamentale anche alla borghesia commerciale e alla crescente classe operaia (Østergaard 1992; Sørensen 1991).

¹⁰ Un logico corollario di questo fraintendimento è il non riconoscimento delle differenze nello stato-nazione risultante. La Danimarca divenne uno stato altamente centralizzato ma nel corso dell'Ottocento i tentativi di trasformare la monarchia multinazionale in uno stato federale così come i più tardi progetti federalisti non possono essere ignorati, come ha dimostrato Steen Bo Frandsen in una importante analisi sulla questione dello Jutland (FRANSEN 1993 e 1996; ØSTERGAARD 2000).

¹¹ In questo contesto il termine gramsciano «egemonia» viene usato in un modo relativamente preciso come *terminus technicus* per quelle forze che hanno la capacità di stabilire i termini del discorso in una società data. Antonio Gramsci lo ha utilizzato per indicare come un gruppo minoritario sia stato capace di esercitare potere su una società con interessi differenti e spesso conflittuali. I tre stati baltici, con le loro differenze interne, possono servire come punto di riferimento per studi comparativi delle attitudini politiche popolari. Comunque, il parallelismo non deve essere sovrastimato poiché il *background* storico di attitudini apparentemente simili è molto diverso (KIRBY 1990 e 1994).

Alcuni anni fa (nel 1995) il mio collega Helge Paludan sostenne che le condizioni strutturali per lo sviluppo di questi valori contadini nel cuore della monarchia datavano fin dall'Alto Medioevo (ma non indietro dall'età vichinga), quando la famiglia cristiana fu stabilita per legge nel 1305. Secondo Paludan questa struttura familiare consolidata e istituzionalizzata consentì ai coltivatori di emergere come classe separata nel solco dell'enorme ristrutturazione fondiaria che corrispose alla crisi agraria del tardo Medioevo. Nonostante la schiacciante maggioranza dei coltivatori fossero affittuari, essi conducevano le loro fattorie in modo relativamente stabile e sicuro. In ragione della protezione della Corona verso questi ultimi era difficile per i proprietari aristocratici incorporare le singole fattorie nelle proprietà che essi gestivano direttamente. Se l'interpretazione di Paludan è vera, la spiegazione strutturale di lungo termine del peculiare sviluppo agrario nelle terre centrali danesi — ossia nord e sud Jutland (chiamate Schleswig in tedesco e Sonderjylland in danese), Zelanda e sud della Svezia — data veramente da molto lontano. Questi valori poi aiutarono i coltivatori a sopravvivere con successo alle riforme agrarie del tardo XVIII secolo e a risorgere come classe egemone nel XIX e XX secolo, ben dentro l'età industriale. Tale continuità sociale, comunque, non implica alcuna diretta continuità nella nazione politica.

Il riferimento alla forza dei valori liberali contadini aiuta anche a spiegare alcuni dei paradossi dell'identità nazionale e della cultura politica odierna. Per quale ragione una cultura politica relativamente aperta ha regredito sul suo professato internazionalismo e rigettato il progetto europeo? A parte i disaccordi tattici, la maggior parte dello spettro politico danese concorda con una sostanziale diffidenza nei confronti di ogni entità «grande», transnazionale ed europea. Il disaccordo tra destra e sinistra si basa sulle differenti percezioni dei benefici economici che si prevedono dall'unione europea e sulle diverse valutazioni degli aggiustamenti necessari nelle politiche distributive. In materia europea, comunque, entrambe le parti sostanzialmente concordano sul fare il meno possibile, il più tardi possibile, il più economicamente possibile e con poco entusiasmo.

Da un lato l'identità nazionale danese riflette l'orizzonte mentale parrocchiale di una classe di medi proprietari terrieri. Dall'altro questi stessi contadini producevano prodotti agro-industriali per il mercato globale, avendo ereditato uno stato pienamente legittimato che consentiva loro di agire a livello internazionale in modo paritario con altri poteri statuali più grandi. Internazionalismo e parrocchialismo erano combinati tra loro: una estrema sicurezza di sé e nel contempo una tradizione di accentuazione della propria piccolezza e marginalità sono caratteristiche del modo di vedere danese e tutto ciò aiuta a spiegare un'attitudine apparentemente contraddittoria verso la cooperazione internazionale. La cooperazione economica è considerata positivamente e le alleanze

militari necessarie, ma la cooperazione politica è percepita innanzitutto come una perdita di sovranità. Per capire l'origine di questa particolare combinazione di fattori dobbiamo esaminare l'esperienza storica danese più da vicino.

4. *Stati compositi in guerra. Gli imperi svedesi e danesi*

Le frontiere attuali tra Danimarca e Germania datano solo dal 1920, cioè la moderna Danimarca, strettamente parlando, è il risultato degli accordi di pace che seguirono la prima Guerra Mondiale. Tuttavia il paese ha una storia molto più lunga dietro di sé, come d'altronde gli altri stati nordici. Il passato della Finlandia, della Norvegia o dell'Islanda è ad esempio più vicino di quanto appaia oggi a quello delle piccole nazioni nell'Europa dell'Est o anche a quello delle popolazioni decolonizzate del Terzo Mondo¹². Danimarca e Svezia, invece, appartengono a un gruppo diverso di classici stati-nazione occidentali. Come suggerisce lo storico britannico Hugh Kearney in uno studio del 1991, è istruttivo comparare gli sviluppi del Nord Europa con quelli di Spagna, Gran Bretagna e Francia, non solo per afferrare meglio la storia nordica ma per comprendere meglio questi ultimi stati.

Se ci si chiede perché l'unificazione del Nord non prese piede nel Medioevo o nella prima età moderna, come fu il caso della Spagna, dell'Inghilterra o della Francia, è necessario cercare la risposta in Svezia. Nel tardo Medioevo la monarchia danese cercò di raggiungere il controllo dell'intera regione baltica e tale strategia fu denominata *Dominium Maris Baltici*. Ma la competizione con la Svezia impedì il successo di quel progetto. Per compensare il proprio modesto assetto demografico gli stati relativamente poveri di Danimarca-Norvegia e Svezia si organizzarono, ognuno a suo modo, con un apparato statale che era più pesante di quanto non fosse normalmente in Europa (Anderson 1974, pp. 173-191). Il grado di centralizzazione e l'estensione della tassazione sono ancora evidenti nella magnificenza degli edifici monumentali delle due capitali, Copenhagen e Stoccolma.

Quella danese fu a lungo la più popolosa tra le tre monarchie scandinave e il suo sforzo per raggiungere la supremazia territoriale fallì probabilmente perché la nobiltà danese, prima della sua sconfitta seicentesca, rifiutò di essere addomesticata da una monarchia forte. D'altra parte la nobiltà transnazionale, che aveva

¹² La Norvegia, naturalmente, ha una lunga storia come stato indipendente. Per molti versi la monarchia norvegese medievale può essere considerata lo stato più centralizzato e unitario del medioevo nord-europeo. In ragione di un disastro insieme ecologico e sociale avvenuto nel XIV secolo, tuttavia, le sue *élites* native si estinsero e lo stato cadde sotto l'egemonia danese e dell'Holstein per quasi 400 anni.

estese proprietà sia in Svezia che in Danimarca, non riuscì a creare una sorta di repubblica aristocratica come avvenne ad esempio nella *respublica* polacco-lituana (Davies 1984, p. 296). A sua volta la Svezia si rinsaldò a tal punto che tra il 1645 e il 1709 fu capace di assumere l'egemonia nel Baltico e nel Nord Europa e di stabilire un vero e proprio impero. La Danimarca evitò in quel periodo di essere annessa alla Svezia solo perché la grande potenza del momento, cioè i Paesi Bassi, aveva interesse a mantenere uno stato debole al controllo degli accessi baltici e decise di aiutare la Danimarca, insieme all'Inghilterra e alla Russia, che accordarono il loro supporto anch'esse per paura di trovarsi di fronte una singola grande potenza all'entrata del Baltico. Questo salvataggio *in extremis* lasciò tracce profonde nella memoria collettiva dei danesi, qualcosa di simile a un vero trauma¹³. L'acquiescenza danese, d'altra parte, fu tale, che la storia di quel conflitto è stata virtualmente cancellata dalla memoria storica istituzionalizzata e se il conflitto vive ancora, rimane comunque, come ha sottolineato Peter Unwin, a un livello comparabile alla competizione tra Oxford e Cambridge (Unwin 1996, p. 210).

Dopo le annessioni del 1658-1660, e soprattutto dopo lo scacco della guerra di Skaane nel 1675-1679, il governo svedese prese misure radicali per riorientare la popolazione dei territori danesi annessi verso la Svezia. Ciò che è notevole non sono gli sforzi in sé, ma il fatto che ebbero successo. Come lo storico danese Knud Fabricius ha dimostrato, quello del territorio di Scania costituisce il solo esempio conosciuto in cui una tale massiccia opera di indottrinamento nazionale ebbe successo (Fabricius, 1906, pp. 3-16). Se ciò debba essere attribuito alla capacità dello stato svedese o al realismo (o debole identificazione nazionale) dei contadini danesi rimane una questione aperta (Åberg 1994). Quello che vale la pena notare oggi è che l'antagonismo nazionale è stato effettivamente eliminato. Naturalmente ci sono ancora delle fratture aperte tra danesi e svedesi ma questo non è dovuto alle guerre del passato ma al fatto che fino a tempi recenti gli svedesi sono riusciti a presentarsi come l'epitome della modernità.

La rinuncia alla Scania, Halland, Blekinge, Gotland, Ösel, Bohuslen, Herjedalen e Jemtland tra 1645 e 1660 corrispose anche all'introduzione in Danimarca della monarchia assoluta nel 1660. Questo implicò una riorganizzazione amministrativa e una «modernizzazione» dello stato, ma anche un riorientamento geopolitico verso i ducati di Schleswig e Holstein che furono gradualmente incorpo-

¹³ Per il concetto di «memoria collettiva» si veda M. HALBWACHS (1925 e 1950). A sua volta Pierre Nora lo ha assunto come punto di partenza per la sua massiccia investigazione dei cosiddetti «luoghi di memoria» francesi (NORA, 1984-1992). Una introduzione danese ai vari aspetti del ricordo e dell'oblio nella vita delle nazioni, dei gruppi e degli individui si può trovare in *Erindringens og glemslens politik*, a cura di B.E. JENSEN, Roskilde Universitetsforlag 1996.

rati nel cuore del regno. Tale riallineamento fu quasi pari a quello simultaneo della Svezia, che ruotò dall'asse est-ovest a quello nord-sud. La monarchia danese cercò senza successo di riguadagnare le province perdute nelle due guerre del 1675-1679 e del 1709-1720, ma la crescita del potere della corona fu invece raggiunto con l'annessione delle regioni governate dalla famiglia Gottorp, i ducati dello Schleswig e Holstein, nel 1720.

Durante la prima di quelle guerre il ducato di Schleswig fu occupato da truppe danesi ma nel 1689 il re fu costretto ad accettare il ripristino del ducato dei Gottorp. Nel 1700 la Danimarca combatté ancora con la Svezia, ognuna alleata con un potere europeo. Come risultato della sconfitta svedese da parte dei russi in Poltava (oggi Ucraina), la Danimarca ebbe la sua rivincita, ma nessun compenso territoriale. A fronte di ciò Svezia, Francia e Gran Bretagna accettarono infine nel 1720 l'incorporazione dei ducati dei Gottorp alla corona danese.

La monarchia così assunse il suo nome ufficiale, che in basso tedesco suonava come «Kron zu Dennemark». Tale designazione si riferiva non solo alle proprietà danesi, cioè allo Jütland a nord di Kongeæn e alle isole, ma ai possedimenti della corona nella sua interezza: Norvegia e dipendenze norvegesi, isole Färoër e Islanda, e anche i ducati di Schleswig e Holstein. Questo stato multinazionale poteva così essere classificato come un potere di media taglia, al livello della Prussia e della Svezia, ed era altrettanto multinazionale. Alla fine del Settecento, grazie alla Norvegia, possedeva inoltre la terza maggiore flotta europea. Nel 1767, dopo una profonda crisi militare, fu raggiunto un accordo di scambio con gli eredi dei Gottorp nel quale il re danese ebbe il possesso indiscusso dell'intero Holstein. Nel 1773 la monarchia ebbe così una realtà tangibile all'interno dell'assetto duale danese-norvegese. Erano poste inoltre le basi per il grande processo di riforma del 1784-1814, che fu avviato dai rappresentanti della *élite* aristocratica di lingua tedesca la quale non vide ragioni per modificare la divisione amministrativa del paese, cosicché le regioni danesi dello Schleswig continuarono a essere amministrate insieme all'Holstein, come stipulato nel «Trattato di Ribe» del 1460 (Gregersen, 1981).

La fondazione di uno stato organizzato data dunque tra il 1670 e il 1680, quando la monarchia assoluta si organizzò sul modello francese¹⁴, emanando dei corpi di leggi che sistematizzarono e uniformarono le varie normative medievali di scala provinciale, introducendo ad esempio una Cancelleria (Horstbøll e Østergaard, 1990). Un'indagine completamente nuova del terreno coltivato e di

¹⁴ Secondo la recente, originale, ricerca di Gunner Lind e altri l'origine strutturale di queste innovazioni legali data fin dalle guerre avvenute tra il 1614 e il 1662, versione danese dell'ampia rivoluzione politico-militare europea del XVII secolo (LIND 1994, 1992).

altre risorse naturali rese possibile la raccolta delle tasse su scala più ampia. L'amministrazione centrale fu ricostruita sul modello svedese-europeo, cioè sulla base di collegi specializzati simili agli attuali ministeri. L'amministrazione dell'esercito e della flotta fu la prima a essere modernizzata, poi seguì l'amministrazione delle finanze, il cui collegio era formato da quattro aristocratici e quattro borghesi. Il percorso verso una carriera governativa fu così aperto a persone non nobili. Le vecchie amministrazioni regionali degli stati territoriali nelle cancellerie danesi e tedesche furono incorporate rispettivamente in un sistema di amministrazioni «interne» ed «esterne» e alla fine del secolo lo stato territoriale fu gradualmente sostituito con un *Machstaat* a base fiscale (Ladewig Petersen, 1984).

Nel 1800 il re danese governava ancora su un regno vasto, sebbene debolmente abitato, che si stendeva dalla Groenlandia fino all'Islanda, dalla Norvegia fino ai sobborghi di Amburgo. Secondo il censimento del 1801 la popolazione totale ammontava a 2,5 milioni di abitanti. La Danimarca-Norvegia contava 1,8 milioni di persone, il 51% delle quali vivevano su suolo danese; lo Schleswig-Holstein ne contava 600.000, il 54% delle quali in Holstein; gli altri possedimenti tedeschi circa 90.000 e le isole atlantiche 50.000. Nessun censimento attendibile esisteva per le colonie (Rasmussen, 1995, 25).

Tra il 1720 e il 1807 la monarchia danese aveva goduto di una notevole prosperità, basata sui prezzi crescenti dei prodotti agrari e sui sostanziosi proventi del commercio durante le ripetute guerre europee e coloniali (Feldbæk 1980). Nel primo Ottocento, tuttavia, la Danimarca-Norvegia assunse una posizione internazionale particolarmente rischiosa e finì per diventare avversaria della Gran Bretagna nelle guerre napoleoniche. La battaglia di Copenhagen nel 1801, il bombardamento della capitale nel 1807, la perdita della flotta e la sconfitta finale per mano della coalizione antinapoleonica portò alla bancarotta dello stato nel 1813 e alla perdita della Norvegia, che fu ceduta nel 1814 alla Svezia (Feldbæk, 2000).

Questi eventi alterarono completamente l'equilibrio tra l'elemento nordico e quello tedesco: nello stato composito il numero dei parlanti tedesco crebbe da meno del 20% al 35% e i sentimenti nazionalistici iniziarono a dividere lo stato (Rasmussen 1995, p. 26). Come si è detto, nel 1806 il ducato di Holstein fu definitivamente annesso alla Danimarca come conseguenza della disgregazione del Sacro Romano Impero. Ma con la creazione della Confederazione germanica nel 1815, l'Holstein ridiventò un ducato indipendente, che significa che il re danese partecipava all'Assemblea federale in qualità di duca di Holstein. Come punizione per l'alleanza con la Francia fu costretto a cedere il regno di Norvegia

e in cambio ebbe il piccolo ducato di Lauenburg (Norregaard 1954). Con ciò l'originaria monarchia duale diede origine al cosiddetto *Gesamtstaat* o Monarchia unita¹⁵. Sebbene ridotto, si trattava ancora di uno stato composito in termini legali, e mantenne il suo carattere multinazionale. Consisteva infatti nel regno di Danimarca (Nord Jütland fino a Kongeaen più le isole) e nei ducati di Schleswig, Holstein e Lauenburg; e, inoltre, delle dipendenze dell'Islanda, delle isole Färoër e delle colonie in Groenlandia, nelle Indie occidentali danesi, a Tranquebar e in Guinea. Ancora dunque un'entità multinazionale come era, a scala maggiore, la monarchia austro-ungarica. Come fu per questa, tuttavia, lo stato fu presto diviso tra due programmi nazionali antagonisti, uno danese (nelle varianti danese o scandinava) e uno tedesco (nelle varianti Schleswig-Holstein o pantedesca).

5. Guerra civile, rottura dello stato composito e nazionalizzazione delle masse contadine

Nazionalizzazione è il termine che denota in modo più conveniente il processo di identificazione nazionale nell'Europa ottocentesca. Esso indica processi di deliberata nazionalizzazione dall'alto (Mosse 1975), così come più democratici processi dal basso combinati con un indottrinamento nazionale da parte del sistema scolastico e dei media (Weber 1975)¹⁶. La domanda per la creazione di uno stato nazionale con una costituzione scritta fu dapprima formulata all'interno di circoli liberali d'*élite* nella prima metà del XIX secolo. In Danimarca e in Holstein il passaggio da un liberalismo internazionale o sopranazionale a un nazional-liberalismo avvenne tra il 1830 e il 1842. Fino ad allora i movimenti liberali a Copenhagen e a Kiel erano alleati nella loro resistenza al potere quasi illimitato della monarchia assoluta che continuava a prevalere anche dopo l'introduzione delle assemblee consultive nel 1830-1834. Tutto ciò divenne chiaro dopo l'ascesa al trono di Cristiano VIII nel 1839. I liberali avevano creduto che il re avrebbe emanato anche in Danimarca la costituzione norvegese alla quale egli aveva sovrinteso nel 1814. Astuto com'era, invece, Cristiano VIII non nutriva alcun desiderio di limitare il proprio potere e di mettersi nelle mani di un crescente nazionalismo liberale. In queste circostanze i due gruppi liberali pre-

¹⁵ Sul *Gesamtstaat* e lo sviluppo storico dello stato danese-tedesco si veda *Der dänische Gesamtstaat: Kiel - Copenhagen - Altona*, a cura di K. BOHNEN - S.Å. JØRGENSEN, in «Wolfenbütteler Studien zur Aufklärung», 18, 1992. Su Danimarca-Norvegia come *Gesamtstaat* si veda FELDBECH 1998-1999.

¹⁶ L'intreccio dei due significati del termine è da me applicato in numerose analisi del processo in Danimarca. Una presentazione generale della letteratura teorica sulle identità nazionali si trova in ØSTERGAARD 1996d e in HETTNE - SÖRLIN - ØSTERGAARD 1998.

sentì nelle capitali di Copenhagen e di Kiel allacciarono specifiche alleanze strategiche. In Danimarca i liberali si allearono con i contadini piccoli proprietari, un'alleanza che nel 1846 fu sancita dalla creazione del partito politico *Bondevennerne* (Amici dei contadini). In Holstein un'alleanza più informale fu stabilita invece con l'aristocrazia della terra. Il confronto del 1848 non fu il solo risultato possibile dei conflitti nazionali in Schleswig, come è stato delineato dalla storiografia nazionalistica di entrambe le parti. Ma nessuno dei due gruppi nazional-liberali fu in grado di guadagnare potere senza una polarizzazione « nazionale » su base ideologica (Waahlin e Østergaard 1975). Così il nazionalismo finì per dividere il relativamente ben funzionante stato composito.

La radicalizzazione nazionalistica del linguaggio utilizzato portò alla guerra e finì con la disgregazione della monarchia danese, che dopo la sconfitta del 1864 sopravvisse a malapena come stato sovrano e solo con un aiuto esterno. Furono ancora gli interessi delle grandi potenze, in primo luogo la Russia e la Gran Bretagna, interessate a mantenere un potere neutrale all'ingresso del Baltico, che salvarono lo stato danese. Se non fosse stato così, il paese sarebbe diventato tedesco o svedese (cosa quest'ultima che poteva preludere a una unione scandinava).

Il programma di definizione di una nazione romanticamente, etnicamente e storicamente motivata fu formulato dal partito Nazional-liberale, un partito *sui generis* per il fatto che i liberali non riconoscevano in linea di principio i partiti politici ma solo i rappresentanti dell'intera nazione (Lehmann 1861), che risale agli anni tra il 1830 e il 1848, quando si vide lo sviluppo di idee politiche moderne anche in Danimarca (Waahlin e Østergaard, 1975).

In pratica divenne evidente già prima del 1848 e della guerra civile tra « danesi » e « tedeschi » (la versione danese di una rivoluzione borghese, cfr. Østergaard, 1998) che le linee divisorie correvano parallele alle affiliazioni sociali o di classe. Accademici liberali, funzionari e altri rappresentanti della comunità liberale pensavano di conciliare queste fratture di classe elaborando efficaci appelli nel nome del « popolo ». Il mezzo per creare questa alleanza tra le classi fu il cosiddetto « revival nazionale » (o meglio l'incitamento nazionalistico) relativo al Ducato di Schleswig all'interno dell'assetto nazionale. La strategia funzionò bene per un certo numero di anni ma ebbe termine con il tentativo non riuscito di annettere lo Schleswig nel novembre del 1863 e i liberal-nazionali successivamente collasarono. L'intransigenza dei politici liberal-nazionali danesi e la loro incapacità di capire la situazione internazionale favorì Bismarck nel suo progetto di unità tedesca senza l'Austria e sotto il dominio prussiano. I liberal-nazionali domandavano uno stato-nazione danese secondo il suo assetto « storico », e cioè comprendente tutto lo Schleswig fino al fiume Ejder, senza riguardo

per le opinioni degli abitanti. Ciò avrebbe creato una larga minoranza tedesca all'interno della Danimarca. Al contrario, successe che la Prussia e l'Austria conquistarono tutto lo Schleswig e l'Holstein che comprendevano una larga popolazione danese (Østergaard 1996a). Questo portò poi alla proclamazione del nuovo impero tedesco nel 1871.

La presenza in mezzo all'Europa di questo nuovo potere provocò a sua volta un'unificazione nazionale in Danimarca, così come in altri paesi vicini. In Danimarca questo risultato fu raggiunto in modo abbastanza eccezionale, attraverso una combinazione di pressioni esterne e di iniziative dal basso, in primo luogo da parte della classe dei piccoli proprietari. Fu proprio sulla base di una cosciente demarcazione rispetto alla Germania e a qualunque cosa fosse tedesca, che emerse l'identità danese (Østergaard 1984). Nel 1870 l'opposizione aprì con successo un *Kulturkampf* virtuale con i conservatori e i liberali urbani per il controllo delle scuole e delle congregazioni. La battaglia per la scuola ebbe maggiore importanza per il radicamento di una egemonia culturale rispetto al conflitto che attraversò la cultura letteraria degli anni Ottanta (Østergaard 1984). Quest'ultima era stata sempre oggetto di attenzione da parte degli intellettuali social-liberali attenti alla qualità dei contributi di un critico e politico come Edvard Brandes (1847-1931), o come lo storico letterario Georg Brandes (1842-1927), o come il giornalista e politico Viggo Hørup (1841-1901) e altri cosiddetti intellettuali «europei». Nonostante la loro brillantezza intellettuale e il loro apparente successo con la creazione del giornale «Politiken» nel 1884, l'egemonia culturale a cui essi tendevano non si materializzò, mentre i movimenti sociali e religiosi dei *Grundtvigians* e quello dei loro oppositori nella cosiddetta «Inner Mission» pietista, ebbero maggiore successo. Dai loro sforzi emerse un'egemonia di cui nel XX secolo si appropriò anche il movimento dei lavoratori social-democratici.

Con l'unificazione, comunque, si raggiunse un alto grado di mobilitazione nazionale tra le masse rurali e nel resto della nazione. Questo nazionalismo, a sua volta, rese estremamente difficile per il governo impostare i necessari compromessi con il vicino e crescente potere tedesco. Solo la sconfitta del *Reich* tedesco nella prima Guerra Mondiale aprì un'opportunità per la Danimarca di recuperare i danesi del Nord Schleswig. In ragione di precisi sforzi per una loro germanizzazione, i danesi dello Schleswig erano diventati ardenti nazionalisti, organizzando una sorta di società parallela (Japsen, 1980). Furono necessari sforzi sovrumani da parte dei coraggiosi e illuminati rappresentanti della minoranza danese in Schleswig, come H.P. Hansen Nørremølle (1862-1936), per arrivare a un cambiamento nella linea politica danese e ottenere un compromesso nazionale con il suo più grande vicino (Østergaard, 1996a).

Uno dei pre-requisiti fu la costruzione di una nuova coscienza all'interno della popolazione. Un elemento importante in questo processo fu il riorientamento del paese verso il Nord, piuttosto che verso l'Europa (Østergaard 1996b). L'interrogativo se lo slittamento da un orientamento europeo a uno nordico fu un prezzo culturale adeguato rimane oggetto di discussione. In ogni caso, è incontestabile che, a breve, quella nuova strategia comportò vantaggi politici verso il consolidamento di uno stato-nazione omogeneo che fu in grado di rimanere tale anche dopo la resa alle forze tedesche, quasi senza combattere, nell'aprile del 1940.

6. *Le radici contadine dell'identità nazionale danese*

Contrariamente a quanto successe nella maggior parte degli altri stati-nazione ottocenteschi, la piccola taglia dell'amputato stato danese permise a una numerosa classe di contadini relativamente benestanti, divenuti proprietari indipendenti grazie alle riforme tardo-settecentesche, di assumere un'egemonia politica ed economica. Ciò non successe senza opposizione ma nel corso della fine del secolo la classe dei contadini-proprietari gradualmente ebbe la meglio sulle *élites* precedentemente dominanti che erano reclutate tra la borghesia urbana, i funzionari pubblici formati nelle università su modello tedesco, sia fuori che dentro la monarchia, e le classi proprietarie. Dopo la *débacle* del 1864 esse avevano perso fiducia nella sopravvivenza dello stato. Alcune avevano anche giocato col pensiero di riunirsi allo stato vicino, che già dominava la cultura delle classi alte.

In questa situazione, tuttavia, un soprassalto di energia cosiddetta «popolare» diede avvio a una strategia di «vittoria interna al seguito della sconfitta esterna». Lo slogan diventò quello del recupero delle perdute terre agrarie dello Jütland occidentale, desertiche per la deforestazione dei secoli XVI e XVII. Prese inoltre la forma dell'apertura di un «Dark Jütland» nello sforzo di ridirigere l'economia della penisola verso Copenhagen invece che verso Amburgo. Questo movimento, chiamato provocatoriamente «La scoperta dello Jütland» (Frandsen 1995 e 1996), prospettava lo sfruttamento di quel territorio da parte della capitale Copenhagen, situata nell'estremo orientale del paese come residuo del precedente impero, un po' come Vienna nell'Austria di oggi. Questa battaglia tra metropoli e provincia non si è ancora conclusa, come dimostrano le controversie a proposito della costruzione di un ponte tra le isole di Fyn e Sjælland o per collegare la Svezia e Copenhagen direttamente con la Germania sul golfo di Fehmern (Østergaard 2000a e b). Il tentativo di tenere insieme lo stato-nazione danese e di slegare lo Jütland da Amburgo ebbe successo, così come

il ponte fu completato. La decisione, tuttavia, fu raggiunta solo con uno strettissimo margine.

Più importante, comunque, fu il risveglio culturale, economico e politico dei piccoli contadini, che divennero proprietari producendo per il mercato mondiale proprio in questo periodo. La base del loro successo fu la relativa debolezza della borghesia danese e la tarda industrializzazione del paese, il cui decollo avvenne solo negli anni '90 dell'Ottocento (Hansen 1970). Precocemente, dunque, i piccoli proprietari svilupparono una coscienza di sé come classe e come reale ossatura della società. La loro ideologia favoriva il libero commercio, visto che essi avevano presto cominciato a esportare in modo consistente derrate alimentari verso il mercato britannico in rapido sviluppo. I legami commerciali con la Gran Bretagna erano così importanti che la Danimarca, economicamente parlando, era di fatto, tra metà '800 e metà '900, una parte dell'impero britannico. Ciò che è più sorprendente è piuttosto il fatto che la loro ideologia conteneva anche forti elementi libertari, in ragione della battaglia condotta con le *élites* urbane e accademiche esistenti. Il movimento dei piccoli proprietari conquistò l'egemonia riuscendo a consolidare una cultura indipendente con proprie istituzioni educative e questo fu possibile grazie alla tipica forma organizzativa dell'impresa agraria danese cioè la cooperativa.

La produzione agraria di base era rimasta individuale, sulla base di fattorie indipendenti, sebbene di una taglia più ampia rispetto al contesto europeo. Tuttavia, il processo di trasformazione delle derrate e della carne in prodotti da esportazione avveniva in fattorie industriali condotte su base cooperativa. Le associazioni cooperative erano gestite in modo democratico su una base egualitaria proporzionata all'investimento iniziale. Il movimento cooperativo formulò a questo proposito un proprio slogan interno che suonava all'incirca così: «per capo invece che per capo di bestiame» (vale a dire che ogni uomo aveva un voto proporzionato all'investimento iniziale). Questo gioco di parole si rivela meno vero quando si va a indagare intorno alla realtà delle cooperative, tuttavia il mito rimaneva, producendo un senso di comunità che attraverso la mediazione di varie tradizioni politiche è stato trasformato in una durevole egemonia che aprì il terreno a un consenso nazionale. Questo consenso, sebbene difficile da definire, favorì fino a tempi molto recenti una comunicazione sociale che ha attraversato le differenze di classe. *Humour* e *understatement* hanno prosperato su un comune sentire che precede le parole stesse.

I valori libertari, tuttavia, non erano originariamente fatti per includere altri segmenti della popolazione. Il sistema agrario era basato su un forte sfruttamento dei lavoratori agricoli da parte dei proprietari. I primi, spesso, non erano nemmeno considerati parte del «popolo». Attraverso una manovra ideologica

interessante e sorprendentemente originale la crescente socialdemocrazia finì per adattare la sua ideologia a queste condizioni agro-industriali particolari della Danimarca e sviluppò una strategia molto differente dall'ortodossia marxista. La socialdemocrazia danese era addirittura favorevole al consolidamento di una classe di piccolissimi contadini. In questo modo i socialdemocratici risposero alle aspettative delle classi lavoratrici ma allo stesso tempo si giocarono la possibilità di una maggioranza assoluta in parlamento, come fecero i loro omologhi in Svezia e in Norvegia.

Questa strategia apparentemente suicida, così come i compromessi nella politica abitativa, mise fuori gioco qualsiasi posizione di virtuale monopolio socialdemocratico sul potere, come era il caso della Norvegia e della Svezia (Esping-Andersen, 1985). Nel corso della prima guerra mondiale divenne chiaro alla *leadership* socialdemocratica danese che il partito non avrebbe mai raggiunto una maggioranza politica assoluta. Sotto la guida carismatica di Thorvald Stauning (1910-1942), il partito passò da una strategia classista a una più interclassista. La linea consensuale fu dapprima formulata nel 1923 e più tardi con l'adozione di slogan dal sapore cooperativo, oppure del tipo «Danimarca per il popolo» (1934). La piattaforma portò, tra il 1929 e il 1943, a una stabile coalizione di governo tra i radical-liberali e il partito socialdemocratico, i *leaders* del quale apparentemente accettarono il passaggio dell'influenza del loro movimento agli interessi della società nel suo complesso. I socialdemocratici danesi nelle loro pratiche politiche ebbero una migliore capacità di comprensione del mondo agricolo rispetto agli omologhi tedeschi, ma si dimostrarono incapaci di trasformare questa capacità in una teoria coerente. A livello dottrinale, infatti, le loro formulazioni riflettevano i dibattiti internazionali della Seconda Internazionale piuttosto che la realtà danese. Solo il fatto che il programma del 1913 rimase immutato fino al 1961 testimonia la scarsa importanza attribuita a livello dell'elaborazione teorica in quello che era il più pragmatico dei partiti socialisti riformisti, capace comunque di produrre un impressionante numero di amministratori e politici di valore.

Questa mancanza di una strategia esplicita permise agli eredi dell'ideologia contadina libertaria di mettere presto radici all'interno del partito e del movimento dei lavoratori. Ironicamente, chi meglio capì la Danimarca fu Lenin, che in una discussione sul programma agrario socialdemocratico prese come riferimento le cooperative danesi che aveva studiato nella Royal Library di Copenhagen. Lenin si dimostrò abbastanza positivamente disposto verso quella strategia ma rifiutò di assumerla per la Russia per varie ragioni.

Il motivo principale per cui una ideologia libertaria di solidarietà finì per dominare un intero stato-nazione fu la piccola taglia di quello stato. Storici e

sociologi danesi hanno ampiamente discusso se l'egemonia ideologica contadina fosse risultata da una particolare struttura di classe precedente il 1780 o piuttosto risalente all'inizio del XVI secolo, quando il numero delle fattorie fu congelato per legge, oppure se fu questa ideologia a creare la particolare struttura di classe delle società ottocentesca danese (Paludan 1995). Posta in questi termini, la discussione è quasi impossibile da risolvere, visto che ciascuna posizione ha una parte di verità. A mio avviso la realtà può essere meglio spiegata attraverso l'esistenza di una particolare forma di populismo o di ideologia «popolare» che sottolinea l'importanza del consenso fra la popolazione. Questa realtà fu formulata dapprima e in modo più coerente dal pensatore danese Nikolaj Frederik Grundtvig (1783-1872), che fu storico, prete e poeta. Con ciò vorrei tra l'altro sottolineare l'importanza da attribuire a quanto gli storici definiscono caso o accidente, cosa che non implica il rifiuto di spiegare il corso della storia ma piuttosto significa accettare che un corso differente sarebbe stato possibile (Østergaard, 1997d).

7. *Il consenso nazionale e sociale*

In crisi dopo la sconfitta danese nella guerra 1807-1814, il giovane prete Grundtvig propose a se stesso di ristabilire ciò che egli pensava fosse l'originale mentalità «nordica» o «danese». Tradusse perciò le *Saghe* islandesi, il poema anglosassone *Beowulf* e molte altre fonti di quanto egli considerava il vero ma perduto cuore della «danesità». I suoi sermoni attraevano ampie folle di studenti entusiasti. Le sue invocazioni su «la luce della Santa Trinità» rivolte nel 1814 a un gruppo di volontari desiderosi di combattere i britannici ispirò un'intera generazione di giovani seguaci, incluso il religioso Jacop Christian Lindberg (1791-1857), che più tardi organizzò il primo movimento *Grundtvigian*. Quando Grundtvig s'imbarcò in una dura polemica teologica con i suoi superiori fu bandito da ogni pubblica apparizione e pubblicazione. Questo lo portò a quello che chiamò il suo «esilio interno» negli anni '30 che gli diede il tempo di formulare un programma di revival della stagnante religione ufficiale. Quando il bando cadde, nel 1839, egli proruppe in una massiccia produzione di sermoni, salmi e canzoni, che costituirono un'eredità letteraria rimasta fino a tempi recenti al cuore della socializzazione di molti danesi.

Nel 1848, dopo lo scoppio della guerra civile per lo Schleswig, egli produsse una definizione di identità nazionale basata su una visione onnicomprensiva della natura, del linguaggio e della storia, che aiutò a porre le linee di un nazionalismo meno chauvinistico di molti altri analoghi. Come è spesso il caso con gli scrittori prolifici, le sue espressioni teoriche più precise si ritrovano nella forma sintetica del verso:

“People! what is a people? what does popular mean?
 Is it the nose or the mouth that gives it away?
 Is there a people hidden from the average eye
 in burial hills and behind bushes, in every body, big and boney?
 They belong to a people who think they do,
 those who can hear the Mother tongue,
 those who love the Fatherland.
 The rest are separated from the people, expel themselves, do not belong”

(dal poema *Folkelighed*, 1848, trad. dal danese dell'autore).

Questa definizione, sebbene prodotta nel mezzo della battaglia con i ribelli di lingua tedesca nei ducati di Schleswig e Holstein, assomiglia a molte delle definizioni dell'identità nazionale prodotte dal francese Ernest Renan nel suo testo *Che cosa è una nazione* (1882). Così come i francesi dopo la sconfitta nella guerra franco-tedesca cambiarono idea rispetto a come una nazione debba essere definita, se in termini culturali o politici, lo stesso accadde in Danimarca dopo la sconfitta del 1864, che fu seguita nel 1867 dall'incorporazione nella Prussia di tutto lo Schleswig.

Le considerazioni di Renan sono diventate la formulazione standard di una definizione anti-essenzialista dell'identità nazionale, una sorta di definizione volontaristico-soggettiva che sottolinea l'importanza della volontà espressa del popolo. La definizione opposta nel pensiero europeo moderno è quella oggettivo-culturalista, che risale al tedesco J.G.H. Herder e ha permeato il pensiero otto e novecentesco fino al fascismo e al nazismo (Østergaard 1991a). È sorprendente notare come il danese Grundtvig anticipasse quel cambiamento presentando una definizione democratica di nazionalità già nel 1848, e senza che una sconfitta militare l'avesse preceduto, come nel caso della Francia, dove fino al 1870 la nazionalità era stata definita in termini non meno essenzialisti di quanto non avvenisse in Germania. Per di più va ricordato che Grundtvig scrisse quei versi in una situazione politica altamente esplosiva, dove la maggioranza si era divisa nelle due province di Schleswig e Holstein a dominanza tedesca. Il poeta lasciò coloro che optavano per la lingua tedesca alla loro scelta di non-danesi, una scelta che giudicava deplorabile ma sulla quale non era possibile interferire. Il centro del suo pensiero era l'idea che cultura e identità fossero innestate nell'unità di vita e linguaggio e tale concezione non comportava l'esistenza di una gerarchia di nazionalità. Attraverso una storia lunga e complicata questa concezione identitaria divenne più tardi la base della politica ufficiale danese e fu applicata con successo nelle regioni di confine con la Germania dopo il 1920 e soprattutto dopo il 1955.

Fin dall'inizio il pensiero di Grundtvig si diffuse ampiamente tra la popolazione. Dopo il 1814 cominciò a circolare tra gli studenti, ma la svolta avvenne intorno al 1839, quando vari movimenti religiosi e politici decisero di trasformare il suo pensiero in una pratica. Dapprima questo influenzò i movimenti di *revival* religioso, più tardi i movimenti politici; e talvolta il suo pensiero fu alla base della creazione di istituzioni economiche ed educative. Va detto però che Grundtvig non cercò esplicitamente un tale supporto popolare. Furono altri a decidere tale diffusione e a far sì che il suo messaggio si trasformasse in una vera e propria ideologia che venne poi conosciuta come «Grundtvigismo» (Thodberg e Thyssen, 1983).

Le ragioni dell'influenza del suo pensiero non sono quindi da ricercare principalmente nel suo personale comportamento ma nella rilevanza che esso acquistò nella società del periodo. I revivalisti religiosi, in particolare, furono attratti dalla interpretazione indipendente che Grundtvig diede dell'eredità luterana. Nelle loro lotte contro lo stato assoluto essi impararono una lezione organizzativa che avrebbero presto messo in uso. I *leaders* dei movimenti contadini degli anni '40 furono reclutati tra le loro fila. Fu così che, sotto la tutela degli intellettuali liberali, il partito contadino gradualmente ruppe coi nazional-liberali. Le varie fazioni politiche del partito contadino avrebbero subito creato le proprie istituzioni indipendenti, a cominciare dalla chiesa. Con la trasformazione della monarchia in un regime costituzionale nel 1849, anche l'organizzazione della chiesa doveva essere modificata. Il risultato di questi processi differì in modo notevole dalla situazione per altri versi comparabile delle monarchie luterane di Svezia e Norvegia. Una chiesa di stato con una propria costituzione non arrivò infatti mai a esistere, sebbene fosse stata prevista nella costituzione del 1849. Questo fu un risultato dell'influenza di Grundtvig e del movimento revivalista che sollecitava precise garanzie di libertà religiosa (Lindhardt 1951).

Fu così che la Danimarca acquisì una combinazione del tutto peculiare di libertà e controllo dello stato in materia religiosa. Il ministro degli affari religiosi è chiamato ministro della «Chiesa del Popolo», una contraddizione nei termini che non pare scuotere i danesi. Il ministro controlla l'amministrazione ecclesiastica e lo stato degli edifici religiosi, la maggior parte dei quali è finanziata con una tassa *ad hoc*, così come il 60% del salario dei pastori è fornito dallo stato. In ogni caso, viene lasciata ai singoli religiosi e alle loro congregazioni l'interpretazione degli insegnamenti della Chiesa. I consigli delle parrocchie locali eletti ogni quattro anni governano le congregazioni. A tutt'oggi i gruppi più influenti sono quelli pietisti della *Inner Mission* e dei Socialdemocratici (*sic!*). Nonostante le loro differenze essi collaborano spesso al fine di controllare i pastori eletti. I

primi si formano normalmente nelle università e rappresentano una teologia luterana intellettualmente raffinata che spesso ha pochi contatti con gli ordinari credenti.

La maggior parte della popolazione danese apparentemente non religiosa appartiene a questa chiesa, nel senso che l'86% della popolazione paga le relative tasse anche se sono pochi a partecipare ai servizi religiosi. Ancora oggi, credo, il luteranesimo della Chiesa del Popolo gioca un ruolo enorme e non sufficientemente riconosciuto nel definire la cultura politica nazionale. In effetti, potremmo parlare probabilmente di democrazia luterana o protestante, piuttosto che di socialdemocrazia, quando analizziamo il modello socio-politico rappresentato dalla Danimarca in particolare e dai paesi nordici in generale¹⁷.

Nel 1870 la battaglia ideologica principale fu condotta nel campo educativo. I nazional-liberali, alleati, in quel momento, con i grandi proprietari conservatori in un partito chiamato «la destra», volevano un sistema scolastico completamente sotto la supervisione dello stato. A ciò si opponeva decisamente la maggioranza del partito dei contadini («la sinistra»), che credeva in una assoluta libertà di educazione e attaccava le cosiddette scuole «nere» dove si insegnava ancora il latino. Alla base di queste posizioni stava il fatto che il movimento contadino dal 1844 aveva creato una rete di «folk high schools» diffuse in tutto il paese. Grundtvig aveva prodotto infatti nel corso degli anni una serie di programmi per un sistema educativo nuovo e più democratico. Come molte altre sue idee esse non erano diventate un sistema coerente ma piuttosto un appello per un miglior apprendistato alla democrazia.

Il pensiero anti-istituzionale di Grundtvig, in ultima istanza, permeò il sistema educativo danese a tal punto che anche oggi non ci sono scuole obbligatorie; è solo l'apprendimento a essere obbligatorio, mentre il modo in cui una persona si educa è una scelta personale. Tutto ciò può non sembrare sorprendente ad ascoltatori americani ma lo è altamente nel contesto degli stati europei centralizzati a eredità luterana. Inoltre, tali scuole aiutarono a produrre una *élite* alternativa. Fino a tempi molto recenti potevano esserci due o forse tre modi diversi di reclutamento della *élite* politica, culturale e degli affari. Uno di questi era il sistema universitario, l'altro era costituito dal movimento dei lavoratori, almeno fino alla democratizzazione del sistema educativo pubblico nel corso del 1960. La terza linea di reclutamento, attraverso le «folk high schools», può

¹⁷ Mouritzen usa questi termini in un'analisi recente della politica estera danese (MOURITZEN 1997). Un'altra prospettiva possibile è quella di sottolineare le origini della particolare versione nordica dell'illuminismo tra i religiosi locali, così come fanno Nina Witoszek e altri in *The Cultural Construction in the Nordic Countries*, a cura di B. STRÅTH - O. SØRENSEN, Oslo, Universitetsforlaget, 1997. Più tardi la relazione tra *welfare state* e luteranesimo è stata investigata con maggiori dettagli (ØSTERGAARD 1998; KNUDSEN 2000).

essere considerato un fenomeno tipicamente danese. Grundtvig e i suoi seguaci diedero avvio a una sorta di rivoluzione culturale che, contro l'insegnamento formale delle scuole pubbliche, sosteneva il libero insegnamento con una particolare enfasi sul racconto e la discussione tra gli allievi. Tale programma diede origine anche a un sistema di scuole libere per bambini, che si affiancò alle « folk high schools » e alle scuole agrarie per i figli dei contadini.

È difficile stimare l'importanza delle scuole Grundtvigiane in termini quantitativi poiché la loro influenza è stata notevole anche fuori dalle scuole stesse. Non ci sono dubbi, comunque, che il solo fatto dell'esistenza di due o tre *élites* in competizione tra loro, ha favorito lo sviluppo dei valori libertari nella cultura politica danese contribuendo notevolmente a definire la « danesità ». Il carattere informale e anti-sistematico di questo insegnamento si adeguava estremamente bene ai valori del movimento contadino e spiega anche perché Grundtvig non fu mai amato dagli accademici, che tra l'altro gli rimproveravano la mancanza di coerenza teorica del suo programma. Questa informalità organizzativa divenne però un vantaggio nella prima fase del movimento e spiega come l'influenza dell'ideologia paesana fu capace di attraversare i confini di quella classe. L'insegnamento grundtvigiano era permeato da un sostanziale ottimismo rispetto alle capacità popolari, domandava libertà economica e ideologica e il diritto all'educazione dei cittadini. Era un programma che corrispondeva precisamente ai bisogni di un'ampia classe di piccoli proprietari terrieri coscienti di sé. Nella letteratura e nella storia danese è diventato un luogo comune interpretare il grundtvigismo come l'ideologia del contadino benestante. Questa identificazione tra classe e ideologia risale all'autore comunista Hans Kirk (1888-1962) che contrastò tale religione contadina con un programma di *revival* religioso più tradizionale basato sulle idee del movimento « Inner Mission » fondato nel 1853. Secondo Kirk questo movimento religioso doveva meglio rispondere alle esigenze dei contadini più poveri e dei pescatori. Questa spiegazione, che presenta tre contesti sociali ognuno con una specifica religione, ha dominato a lungo la storia sociale danese. Ricerche seguenti hanno sottolineato tuttavia l'associazione molto semplicistica presente nella spiegazione di Kirk tra posizione di classe e credo religioso (Thyssen, 1960-75 e Waahlin, 1987). L'esame delle liste dei membri delle parrocchie Grundtvigiane, per esempio, mostra come essi non includessero solo contadini agiati. Il fattore determinante sembra essere stata la scelta fatta dalle *élites* della parrocchia. In gran parte della Danimarca invece di aprirsi verso altre classi sociali, i contadini agiati costituirono il cuore delle chiese sia di *Inner Mission* sia Grundtvigiane. Ma essi dominavano anche il gran numero di parrocchie che non praticavano alcuna sorta di *revival*, le cosiddette parrocchie morte, non affiliate a nessun movimento, che ammontavano nel 1909 al 50% del totale.

Questi risultati non arrivano a confutare completamente le spiegazioni su base classista delle scelte religiose, ma conducono a definirle meglio. Si può dire, cioè, che il grundtvigismo non fu il solo mezzo ideologico rilevante per la crescita di una piccola borghesia imprenditrice. Ciò che è importante, tuttavia, è la funzione di entrambe le ideologie come veicolo per ottenere una rilevanza sociale. Entrambi i movimenti di *revival* avevano le loro radici, e aiutavano a esprimere, i bisogni di questa classe verso i funzionari governativi e la classe più influente degli uomini d'affari.

Ciò che è particolare nel grundtvigismo danese è la sua enfasi sull'unità di terra, paese, Dio e popolo, una sintesi virtualmente impossibile da esportare. In effetti, questa cultura giocò un ruolo trascurabile tra gli emigranti danesi nel *Midwest* americano, dove l'influenza del movimento *Inner Mission* fu invece più forte (cfr. Simonsen 1990).

In un ormai classico resoconto di «danesità», Robert Molesworth (1656-1725), ambasciatore inglese presso il re di Danimarca dal 1689 al 1692, denunciò quella che chiamava la «mediocrità» e «piccolezza» danese. Molesworth, che odiava particolarmente la piccola ottusità contadina e l'intrigante scarsità di vedute dei danesi, concludeva così il suo resoconto:

«To conclude; I never knew any Country where the Minds of the People were more of one calibre and pitch than here; you shall meet with none of extraordinary Parts or Qualifications, or excellent in particular Studies and Trades; you see no Enthusiasts, Mad-men, Natural Fools, or fanciful Folks; but a certain equality of Understanding reigns among them: every one keeps the ordinary beaten road of Sence, which in this Country is neither the fairest nor the foulest, without deviating to the right or left: yet I will add this one Remark to their praise. That the Common People do generally write and read» (Molesworth 1694, p. 257).

Il libro di Molesworth fu presentato al pubblico inglese come un racconto di viaggio ma l'intenzione era quella di mettere in guardia l'aristocrazia, che nel 1688 aveva espulso Giacomo II, dai pericoli dell'assolutismo. La Danimarca era stata proclamata un regime assoluto nel 1660 dopo la disastrosa sconfitta nelle guerre contro la Svezia. Si potrebbe dire che, in linea di principio, era il regime più assolutista d'Europa, visto che l'assolutismo era esplicitamente sancito nel 1665, cosa che non fu mai fatta nemmeno nella Francia di Luigi XIV. Mettere in guardia contro un destino sinistro era l'intento di Molesworth, perciò si potrebbe accordare poca attenzione alle sue descrizioni così come a quelle dell'amico e contemporaneo Jonathan Swift quando descrive il paese dei lillipuziani. Tuttavia le caratterizzazioni di Molesworth fanno tornare in mente molte delle descrizioni

che in seguito sarebbero state dei danesi. Ciò che varia è l'accento posto sulla medietà piuttosto che sull'uguaglianza.

Un altro modo di guardare a questa ideologia di medietà è di accettarla come prerequisito di un consenso popolare necessario perché leggi e riforme funzionino. Nel momento in cui la maggioranza degli intellettuali, in un'Europa di crescenti stati-nazione, parlava della nazionalizzazione delle masse e della necessità di trasformare i contadini in cittadini, Grundtvig sviluppò un'ideologia basata sul concetto di «spirito popolare» che poteva svilupparsi solo in una comunità nazionale storicamente sviluppata e che doveva manifestarsi in un'azione di solidarietà. A livello di discorso ideologico, quanto meno, Grundtvig riuscì a trasformare il sentimento contadino di comunità e solidarietà, tradizionalmente amorfo, in simboli e parole rilevanti per la costruzione di una moderna comunità immaginata.

Attraverso poesie e slogans facilmente ricordabili, come «Freedom for Loke as well as for Thor»¹⁸, Grundtvig riuscì a influenzare la mentalità di un'intera nazione. Il concetto herderiano di nazione, d'altro canto, era indipendente dall'unità statale, quasi una compensazione per la mancanza di quest'ultima. Come risultato di questa esperienza la tradizione identitaria germanica è basata sulla nozione di popolo, che non coincide necessariamente con gli abitanti del territorio. I danesi che persero le guerre con la Prussia e l'Austria condividevano alcune posizioni ideologiche con i loro nemici tedeschi, ma al contrario dell'esperienza tedesca erano stati indottrinati a scuola e a casa a considerarsi come differenti dagli «oppressori» e «autoritari» tedeschi. A livello discorsivo, cioè al livello conscio e preconsciouso della cultura politica, i concetti di libertà e uguaglianza hanno avuto un grande impatto. Si tratta delle cosiddette «radici contadine della modernità danese» o della «peculiarità dei danesi», che aiutano a spiegare molti dei caratteri apparentemente paradossali della vita politica e sociale dei danesi, inclusa la natura anarchica del loro sistema politico. I valori nazionali sono in discussione nell'attuale processo d'integrazione europea e molti danesi temono che essi spariranno quando società, nazione e stato non saranno più contermini. È per questo che i danesi sono stati così riluttanti a partecipare pienamente alla costruzione dell'Europa, non riuscendo a capire quanto recente sia tale identificazione e quanto precaria la situazione geo-politica nel centro Europa all'entrata del mar Baltico. Quando la regione baltica si è aperta all'Europa dopo la caduta della cortina di ferro, antiche tensioni che datavano da prima della nascita degli stati-nazione sono riemerse e hanno messo all'ordine del giorno la necessità di scegliere tra diverse opzioni internazionali possibili.

¹⁸ N.F.S. GRUNDTVIG, Prefazione a *Nordens mythologi*, 1832, *Udvalgte Voerker I*.

8. *Politica estera e identità nazionale in un piccolo stato*

Da molti punti di vista la Danimarca sembra corrispondere alla perfetta illustrazione del concetto di «sicurezza sociale» espresso da Barry Buzan e Ole Wæver: un potere militarmente debole che tuttavia è forte nel senso che è difficile da controllare militarmente in ragione del suo carattere internamente coeso. Non si tratta di una pura coincidenza; l'integrazione sociale e nazionale come alternativa all'armamento militare ha rappresentato la base delle politiche dei governi social-democratici e social-liberali che governarono dal 1929 al 1940.

Il ministro degli affari esteri era a quel tempo il social-liberale Peter Munch (1870-1948), che cominciò la sua carriera politica negli anni '20 come convinto internazionalista e sostenitore della sovranità della Società delle Nazioni. Non fu mai un pacifista dottrinario sebbene la linea ufficiale del suo partito fosse antimilitarista. Al contrario, Munch sembra aver condiviso l'idea che la Società delle Nazioni potesse usare la forza militare, su mandato delle parti coinvolte, nei conflitti internazionali (Pedersen, 1970). Solo quando realizzarono la diffidenza delle grandi potenze e la mancanza di determinazione nella comunità internazionale a sviluppare gli ideali iniziali dell'organizzazione internazionale, Munch e il suo governo di coalizione avviarono una politica di neutralismo non armato verso la Germania.

Munch definì le linee fondamentali della sua politica internazionale in tre letture tenute presso l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales a Ginevra nel 1931. L'argomento principale era l'«autorità morale» delle piccole nazioni, principalmente quelle rimaste neutrali nel primo conflitto mondiale: Danimarca, Norvegia, Svezia, Olanda e Svizzera. Nel pensiero di Munch questi cinque stati erano particolarmente adeguati a «realizzare l'imparzialità che è l'ideale della Società delle Nazioni» (Munch 1931, p. 17). Naturalmente si trattava di piccole potenze che non pretendevano di avere la stessa influenza delle grandi ma, arguiva Munch, era possibile un'altra forma di influenza basata su fattori economici e morali.

Una pre-condizione per il dispiegamento di una tale forza da parte di un potere debole era un alto grado di coesione all'interno della comunità nazionale. Il disarmo militare era possibile solo se la società era «forte», e cioè vaccinata contro le tentazioni totalitarie di destra e di sinistra tramite una forte integrazione sociale. La strategia da utilizzare era quella di neutralizzare le ideologie totalitarie attraverso le forme di uno stato sociale su modello nordico, che costituisse un'alternativa al radicalismo della sinistra tedesca (cfr. le formulazioni di Hartvig Frisch (1893-1950) in *Pest over Europa*, pubblicato subito dopo l'ascesa di Hitler nel 1933). Solo una società socialmente giusta poteva essere capace, a suo avviso,

di resistere ai rischi e alle facili promesse dei vari nemici della liberal-democrazia. Frisch non fu mai un pacifista, tuttavia difese strenuamente la politica di pace e di cooperazione con la Germania e dopo la guerra, sebbene non fosse membro dei più importanti circoli di potere nel partito social-democratico degli anni '30, Frisch fu il primo a formulare esplicitamente la strategia scandinava di compromesso politico tra gli agrari e i lavoratori organizzati al fine di prevenire il nazismo e il fascismo.

I social-democratici scandinavi svilupparono questa strategia per evitare gli errori dei loro omologhi in Germania e altrove nell'Europa centrale. Nel gennaio del 1933 social-democratici e social-liberali sollecitarono un accordo parlamentare con i conservatori e i liberali. Con un nuovo pacchetto di leggi essi offrirono agli agrari consistenti sussidi per le fattorie e una svalutazione della moneta in cambio di un programma di lavori pubblici e di una normativa sulla sicurezza sociale che includeva in primo luogo un alto sussidio per la disoccupazione. L'obiettivo dell'accordo era originariamente salvare il sistema parlamentare. Il prezzo includeva alcuni sacrifici politici che furono però accettati in nome dell'idea di preservare l'ordine sociale e la coesione nazionale (Lindström 1985, p. 156). Così cominciò la costruzione della società postbellica. Nel dibattito pubblico che seguì il compromesso, i suoi portavoce ripetutamente richiamarono all'idea di un'alternativa agli eventi continentali. Questa politica parlamentare fu promossa esplicitamente in un nuovo programma di lavoro del 1934, intitolato «Danimarca per il popolo». L'ultimo paragrafo del congresso del partito tenuto nello stesso anno suona così:

«We want a Parliament fit for work and thus an active cabinet. We want to work on the basis of the legal, parliamentary foundations and preserve democracy and popular government for the protection of the right to work and of the working-class, and for the protection of the free prosperity and preservation of the Danish nation and the Danish people» (Lindström 1985, p. 171).

Il pacifismo di fatto di Munch cadde in discredito nel corso della seconda guerra mondiale, durante l'occupazione tedesca finita con il movimento di resistenza danese e l'ingresso nella NATO nel 1948. *Ex post* si deve ammettere che tale politica funzionò, nel senso che la Danimarca fu risparmiata dai drammi della guerra e rimase quasi intatta come società democratica, sebbene la sua reputazione morale ne avesse sofferto. L'estrema coesione della società danese scoraggiò i tedeschi dall'idea di installare una sorta di regime come quello di Quisling in Norvegia. Al contrario dell'Olanda il sistema politico danese riuscì anche a mantenere l'amministrazione libera da infiltrazioni naziste. L'elemento

principale di questa sopravvivenza come nazione fu l'altro fattore costitutivo della politica non offensiva di Munch, e cioè la strategia di immunizzare la società contro le divisioni provenienti dall'esterno.

In una prospettiva di lungo periodo, la strategia di «sicurezza sociale» funzionò e ha lasciato segni profondi nella psicologia collettiva. Questo è meno vero per gli anni '30, al momento della creazione del *welfare state*, ma lo fu particolarmente negli anni '50 e '60, quando lo stato sociale socialdemocratico divenne un'alternativa alle due ideologie dominanti della Guerra Fredda. Questa cosiddetta «terza via» fu probabilmente più importante come alternativa ideologica alle fratture di quel periodo di quanto non si ricordi oggi (così sostiene Paul Villaume, 1995). In Danimarca, in particolare, e nei paesi nordici, in generale, quel programma è sopravvissuto al crollo del comunismo, mentre uno stereotipo di supposto modello europeo «cattolico», «meridionale», «latino», privo di valori sociali universali, ha preso il suo posto come immagine dominante del «nemico». Dopo quasi trent'anni di partecipazione alla Comunità Europea, questa immagine gioca ancora un ruolo nel dibattito pubblico. Il problema è che questi stereotipi, forse rilevanti negli anni '30, sono oggi anacronistici, visto che i restanti stati europei hanno da tempo intrapreso la costruzione di sistemi di *welfare*. La nuova situazione, tuttavia, non è chiara alla maggioranza dei danesi che ancora considerano la sovranità del loro piccolo stato come se fosse un grande potere con una reale sovranità.

9. "Folk" e "Folkishness": Società, Popolo, Nazione, Stato e Sovranità nel pensiero politico danese

Se analizzate nel loro contesto storico, le riluttanze dei danesi verso l'integrazione europea diventano meno paradossali. Una forma di ambivalenza ha caratterizzato l'attitudine danese verso l'Europa fin dall'inizio. Solo con riluttanza la maggior parte della popolazione si è fatta coinvolgere nella cooperazione europea da argomenti di necessità economica provenienti dalle élites politiche ed economiche. È mancato tuttavia ogni entusiasmo non solo tra gli intellettuali. La sinistra socialista non crede nell'Europa in nome di uno stato sociale danese considerato come esperienza unica, mentre la destra dubita dell'abilità danese nel competere in termini equi. Questa attitudine difensiva può cambiare, ma non si è ancora tradotta in opinioni politiche significativamente diverse. Perché la scarsa fiducia nell'Europa è stato il tema dominante della politica danese e permea la cultura politica? Un altro modo per sintetizzare la «danesità» di oggi è lo slogan «La Danimarca è una piccola terra». È quanto i danesi dicono sempre agli stranieri, riprendendo le parole del filosofo della

«danesità» N.F.S. Grundtvig, che in un poema del 1820 così descriveva le attitudini danesi al livellamento sociale e alla ricerca di una comune medietà:

“Far higher mountains shine splendidly forth
 than the hills of our native islands.
 But we Danes rejoice in the quiet North
 for our lowlands and rolling hills.
 No towering peaks thundered over our birth.
 It suits us best to remain on earth”

(*Langt højere Bjerge*, trad. dell'autore).

La canzone finisce con una nota di piena auto-soddisfazione:

“Even more of the ore, so white and so red (the colours of the flag u.ø.). Others may have got mountains in exchange. For the Dane, however, the daily bread is found no less in the hut of the poor man; when few have too much and fewer too little then truly we have become wealthy”¹⁹.

Non si trattava di un programma di uguaglianza sociale o economica — Grundtvig a quel tempo era un conservatore — tuttavia era un chiaro programma di anti-élitismo politico, che più tardi arrivò a permeare l'ideologia identitaria danese.

In questa versione del discorso nazionale danese c'è una certa nota autoironica, non pretenziosa, difficile da percepire da parte degli stranieri, vista la scarsa considerazione del nazionalismo in Danimarca come nella maggior parte dei paesi europei dopo il 1945. Dal punto di vista ideologico l'identità danese appartiene inequivocabilmente alla famiglia dei discorsi identitari germanici, celtici e slavi, dove, nella tradizione di Herder, l'identità nazionale è concepita in primo luogo in termini di lingua e di cultura. Ciò differisce dal pensiero francese nel quale lo stato-nazione è un concetto centrale e i due termini contribuiscono mutualmente a definirsi (cfr. Renan, 1882). Le nozioni etno-culturali di comunità organica, linguistica o razziale furono dapprima formulate da intellettuali tedeschi del primo Ottocento, che intendevano prendere le distanze da quello che ritenevano il razionalismo superficiale e il cosmopolitismo della cultura illuministica. Questo rifiuto li portava a celebrare il particolarismo culturale. Nel pensiero sociale e politico del Romanticismo le nazioni erano concepite come entità radicate storicamente, sviluppate organicamente, unite da uno specifico *Volksgeist*.

¹⁹ N. F.S. GRUNDTVIG, *Langt højere Bjerge*, 1820 (traduzione dell'autore).

È in qualche modo sorprendente il fatto che l'unità tedesca realizzata da Bismarck non fosse originariamente ispirata dal nazionalismo e ancor meno da una sua versione etno-culturale (Østergaard 1995b e 1997c). Il concetto herderiano di nazione non prevedeva l'unificazione politica di tutti i tedeschi; al contrario la loro unità culturale compensava la mancanza di uno stato unico. Come risultato di questa esperienza, l'identità nazionale nella tradizione germanica finisce per collegare un popolo che non necessariamente si sovrappone agli abitanti di uno specifico territorio. I danesi invece, dopo aver perso le guerre con la Prussia e con l'Austria, vedevano la preservazione della loro identità legata al mantenimento dello stato sovrano. Quest'ultimo, comunque, era difficile da definire dal punto di vista teorico, visto che i danesi condividevano le loro considerazioni ideologiche con i loro avversari tedeschi. In questo consiste la base teorica che sta dietro i paradossi intellettuali delle attitudini danesi verso la sovranità e l'integrazione.

Questo parallelismo ha lasciato infatti un dualismo profondo nel pensiero politico danese: l'identità danese è profondamente radicata nella lingua e nella discendenza, nel sangue, più che nel suolo, nonostante sia tradizionalmente più facile per uno straniero acquisire la cittadinanza in Danimarca piuttosto che in Germania. In altre parole la Danimarca appartiene al gruppo dei paesi europei etno-nazionali dove la cultura ha la priorità rispetto allo stato nel definire la nazione politica (cfr. Brubaker, 1992). Allo stesso tempo, però, come abbiamo visto, la danesità è sempre stata legata intimamente con l'esistenza di uno stato sovrano. A lungo fu in realtà uno stato di carattere multi-nazionale, ma in ragione della continuità del nome Danimarca la variante danese della nazione etno-politica riuscì in qualche modo a coprire tale preistoria multinazionale²⁰. La continuità è dimostrata a livello simbolico in molti modi, dal mito delle origini della bandiera danese, che si suppone caduta dal cielo in Estonia nel 1219, all'orgoglio per l'impressionante eredità culturale di Copenhagen, fino alla natura contraddittoria della attualmente non facile coesistenza di tre nazioni nel cosiddetto *Rigsfællesskab*, che in realtà è un sottile intreccio di *Commonwealth* e impero (Østergaard 1996a).

L'attuale identità nazionale è originata dalla sconfitta del 1864 ed è collegata ancor più fortemente che in Francia e in Gran Bretagna all'idea almeno nominale di uno stato sovrano. Questa dipendenza dallo stato spiega le apparenti contraddizioni nella mentalità collettiva e nel comportamento politico di fronte alla

²⁰ Questa interpretazione ha costituito la struttura ideologica portante della storiografia danese: cfr. ØSTERGAARD (1992b), ENGMAN (1991), KJERGAARD (1989) e RASMUSSEN (1995).

prospettiva europea. In una Europa sempre più strettamente collaborante e dalle caratteristiche statuali sempre più disperse, il concetto etno-culturale di nazione sembra mostrare una serie di vantaggi relativi rispetto al concetto fondato esclusivamente su base statale che troviamo nella tradizionale identificazione britannica con la sovranità del parlamento (Clark, 1991). La nozione francese di identità nazionale repubblicana e statale può, in altri termini, eventualmente venire a patti con la nuova, più ampia e dispersa, sovranità europea. La grande perdente potrebbe essere proprio la peculiare convergenza danese di stato e nazione. Non è sorprendente allora vedere la maggioranza della popolazione che teme, per diverse ragioni, la perdita della sovranità nazionale, sebbene tale sovranità, in termini reali, sia difficile da percepire per gli osservatori esterni.

10. *Piccolo stato, società forte e internazionalismo attivo*

La Danimarca presenta in conclusione una serie di veri e propri paradossi. Da una parte la sua politica fino alla seconda guerra mondiale è stata particolarmente attiva nel sollecitare norme internazionali anche in aree considerate di competenza statale come la sicurezza. Sebbene le Nazioni Unite siano state l'arena principale di questo attivo internazionalismo, la Danimarca non ha aderito soltanto alle azioni delle Nazioni Unite (Holm 1997, p. 65). Negli ultimi dieci anni la Danimarca ha intrapreso una politica di costruzione di una sfera d'influenza nell'area baltica e non agisce più come un piccolo stato, tanto che potrebbe essere chiamata un «non piccolo stato» (Mouritzen 1997, p. 47). D'altra parte, la riluttanza politica verso l'Europa ha pesantemente tagliato le sue possibilità di utilizzare il quadro internazionale per le difficoltà nello stringere forti alleanze con altri membri della Comunità. La base di questo apparente paradosso è una forte soddisfazione dell'essere danese diffusa tra la popolazione, unita a una considerazione negativa della cittadinanza europea²¹.

Il problema principale, tuttavia, è il fatto che l'idea di Danimarca non è affatto inequivoca. Da un lato il nome si riferisce a un tipico stato multinazionale con un ruolo risalente nella politica europea; dall'altro lo stesso nome si riferisce a un, pur atipico, piccolo stato-nazione. Tale dualismo è perfettamente riflesso nell'uso di due inni nazionali (cfr. Knudsen, 1992). Il primo è *Kong Christian* (Re Cristiano), scritto da Johannes Ewald nel 1779, una canzone marziale dedicata al sovrano guerriero che sconfisse i nemici del paese (e gentilmente dimentica del fatto che egli finì per perdere tutto). L'altro inno è *Dar er et yndigt land* (È una

²¹ Un quadro comparativo di queste posizioni nei vari stati membri della Comunità si trova in *Citizen attitudes towards europe*, in «Eurobarometer», 1996, 45, pp. 86-104.

bella terra), scritto nel 1819 dal poeta romantico Adam Oehlenschläger che canta le bellezze di questo pacifico e amichevole paese e dei suoi abitanti. Il secondo è generalmente cantato nelle partite nazionali di *football*. La Danimarca, i danesi e il consenso nazionale danese sono così stretti tra nozioni competitive e antagonistiche di «danesità».

Letteratura di riferimento

- A. ÅBERG, *Kampen om Skåne under försvenskningstiden*, Steckh., Natur och Kultur, 1994.
- P. ANDERSON, *Lineages of the Absolutist State*, London, NLB, 1974.
- P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- B. BERGGREN, *Det baltiske og det atlantiske Norden*, in *Den nordiske verden*, a cura di K. HASTRUP, Kbh., Gyldendal, 1992, vol. 2, pp. 11-18.
- E. BJØL, *Foreign Policy-making in Denmark*, in «Cooperation and Conflict», 1966, 2, pp. 1-17.
- H. BRANNER, *Danish European Policy Since 1945: The Question of Sovereignty*, in *European Integration and Denmark's Participation*, a cura di M. KELSTRUP, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1992, pp. 297-327.
- R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992 (trad. it. *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997).
- ID., *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- B. BUZAN, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Wheatsheaf, 1983 (1991²).
- ID., *Societal Security, State Security and Internationalisation*, in *Identity, Migration and the new Security Agenda in Europe*, a cura di O. WÆVER *et al.*, London, Pinter Publishers, 1993, pp. 41-58.

- M. CHILDS, *Sweden: The Middle Way*, New Haven, Yale University Press, 1936.
- N.F. CHRISTIANSEN, *Hartvig Frisch. Menneske og politiker. En biografi*, Kbh., Chr. Ejlers' Forlag, 1993.
- J.C.D. CLARK, *Britain as a composite state*, in *Britain - Nation, State, Decline, Culture and History*, a cura di U. ØSTERGAARD, 1991, 9/10, pp. 55-84.
- W. CONNOR, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, Princeton University Press, 1994.
- Dansk identitetshistorie*, a cura di O. FELDBÆK, Kbh., C.A. Reitzels Forlag, 1991-1992, voll. I-IV.
- N. DAVIES, *The Heart of Europe. A Short History of Poland*, London, Oxford University Press, 1984.
- Der dänische Gesamtstaat: Kiel - Kopenhagen - Altona*, in «Wolfenbütteler Studien zur Aufklärung», a cura di K. BOHNEN - S.Å. JØRGENSEN, Tübingen, 1992, 18.
- M. ENGMAN, *Historikerna och nationalstaten. Historien og historikerne i Norden efter 1965*, in «Studier i historisk metode», Aarhus Universitetsforlag, 1991, 21.
- Erindringens og glemslens politik*, a cura di E.B. JENSEN *et al.*, Roskilde Universitetsforlag, 1996.
- G. ESPING-ANDERSEN, *Politics against Market. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, 1985.
- ID., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.
- Eurobarometer 45*, Europakommissionen, Bruxelles, 1996.
- European Identities, Cultural Diversity and Integration in Europe since 1700*, a cura di N.A. SØRENSEN, Odense University Press, 1995.
- K. FABRICIUS, *Skaanes Overgang fra Danmark til Sverige*, Kbh., 1906-1958 (rist. 1973), voll. I-IV.
- O. FELDBÆK, *Denmark and the Armed Neutrality 1800-1801. Small Power Policy in a World War*, Kbh., Gad, 1980.
- ID., *Clash of Culture in a Conglomerate State: Danes and Germans in 18th Century Denmark*, in *Clashes of Culture*, a cura di C.V. JOHANSEN *et al.*, Odense University Press, 1992, pp. 80-93.

- O. FELDBÆK - O. JUSTESEN, *Kolonierne i Asien og Afrika*, Kbh., Politikens Forlag, 1980.
- T. FINK, *Geschichte des schleswigschen Grenzlandes*, Kbh., Minksgaard, 1958.
- S.B. FRANDBSEN, *Dänemark - der kleine Nachbar im Norden*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994.
- ID., *The Discovery of Jutland: The Existence of a Regional Dimension in Denmark*, in *European Identities...* cit., pp. 111-126.
- ID., *Opdagelsen af Jylland. Den regionale dimension i danmarkshistorien 1814-64*, Aarhus Universitetsforlag, 1996.
- ID., *Jylland og Danmark - kolonisering, opdagelse eller ligeberettiget sameksistens?*, in *Folket, landet...* cit., pp. 103-129.
- Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, Routledge, 1993.
- F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London, Hamish Hamilton, 1995 (trad. it. *Fiducia*, Milano, Rizzoli, 1996, trad. di A. LAVAZZA).
- H. FRISCH, *Pest over Europa. Bolschevisme - Fascisme - Nazisme*, Kbh., H. Koppels Forlag, 1933, in particolare il cap. *Nordisk Forord* (nuova ed. con *Introduzione* di U. ØSTERGAARD, Kbh., Fremads Forlag, 1993).
- Geschichte Schleswig-Holsteins*, a cura di U. LANGE, Neumünster, Wachholtz Verlag, 1996.
- J. GOW - C. CARMICHAEL, *Slovenia and the Slovenes. A Small State in the New Europe*, London, Hurst & Co., 2000.
- A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere [1930-1936]* (trad. dan. *Fængselsoptegnelser*, a cura di N.A. SØRENSEN, Kbh., Museum Tusculanum, 1991, voll. I-II).
- H.V. GREGERSEN, *Slesvig og Holsten før 1830*, Kbh., Politikens Forlag, 1981.
- N.F.S. GRUNDTVIG, *Udvalgte Værker*, a cura di P.A. ROSENBERG, Kbh., Forlaget Danmark, 1940, 1-10.
- N.F.S. Grundtvig, *Tradition and Renewal*, a cura di C. THODBERG - A.P. THYSSSEN, Kbh., Det danske Samfund, 1983.
- M. HALBWACHS, *La mémoire collective*, Paris, PUF, 1950 (trad. ingl. *The Collective Memory*, a cura di M. DOUGLAS, New York, 1980).
- ID., *Les cadres sociaux de la mémoire [1925]* (trad. ingl. *On Collective Memory*, a cura di L. COSER, University of Chicago Press, 1992).

- S.A. HANSEN, *Early Industrialization in Denmark*, Kbh., Academic Press, 1970.
- B. HETTNE - S. SÖRLIN - U. ØSTERGAARD, *Den globala nationalismen*, Steckh, SNS, 1998.
- B. HEURLIN, *Aktivismen og europæiseringen af dansk sikkerhedspolitik*, in *Danmark og den Europæiske Union*, a cura di ID., Kbh., Forlaget Politiske Studier, 1994, pp. 129-137.
- ID., *Denmark: a new activism in foreign and security policy*, in *The Actors in Europe's Foreign Policy*, a cura di C. HILL, London, Routledge, 1996, pp. 166-185.
- E.J. HOBSBAWM, *Nations and Nationalism since 1780. Program, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (trad. it. *Nazioni e nazionalismo dal 1780: programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi, 1991).
- C. HOLBRAAD, *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- H.-H. HOLM, *Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints*, in *Danish Foreign Policy Yearbook*, 1997, pp. 52-80.
- H. HORSTBØLL - U. ØSTERGAARD, *Reform and Revolution. The French Revolution and the Case of Denmark*, in «Scandinavian Journal of History», 1990, 15, pp. 155-179.
- M. HROCH, *In the National Interest. Demands and Goals of European National Movements of the Nineteenth Century: A Comparative Perspective*, Prague, Charles University, 2000.
- Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London, Pinter Publishers, 1993.
- G. JAPSEN, *Statspatriotisme og nationalfølelse*, in «Historie», 1979, 2, pp. 107-122.
- ID., *Den fejlsagne germanisering*, Åbenrå, Historisk Samfund for Sønderjylland, 1983
- K. JESPERSEN, *Rivalry without Victory. Denmark, Sweden and the Struggle for the Baltic 1500-1720*, in *In Quest for Trade and Security: The Baltic in Power Politics, 1500-1990*, a cura di G. RYSTAD, K.R. BÖHME, W.M. CARLGREN, Lund University Press, 1994-1996, 2 voll., vol. I (1994), pp. 137-176.
- H. KEARNEY, *Nation Building - British Style*, in *Britain...* cit., pp. 43-54.
- M. KELSTRUP, *Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde - fra pragmatisk funktionalisme til aktiv internationalisme*, in *Fred og konflikt*, a cura di H. GOTTLIEB - B. HEURLIN - J. TEGLERS, Kbh., SNU, 1991, pp. 289-311.

- T. KJÆGAARD, *The farmer interpretation of Danish history*, in «Scandinavian Journal of History», 1985, 10, pp. 97-118.
- D. KIRBY, *Northern Europe in the Early Modern Period, 1492-1772*, London, Longman, 1990.
- ID., *The Baltic World, 1772-1993*, London, Longman, 1994.
- H. KIRK, *Skyggespil*, Kb., Gyldendal, 1953.
- ID., *Fiskerne*, Kbh., Gyldendal, 1978.
- T. KNUDSEN, *Den danske stat i Europa*, Kbh., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993.
- ID., *Dansk statsbygning*, Kbh., Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1995
- ID., *A Portrait of Danish State-Culture: Why Denmark Needs Two National Anthems*, in *European Integration...* cit., pp. 262-297.
- ID., *Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat*, in *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*, a cura di T. KNUDSEN, Aarhus Universitetsforlag, 2000, pp. 20-64.
- H. KOCH, N.F.S. *Grundtvig*, (ed. or. danese 1944), Ohio, 1952.
- H. KOHN, *The Idea of Nationalism*, New York, 1944.
- O. LEHMANN, *For Grundloven. Tale ved en politisk Fest i Vejle 1861*, in ID., *Efterladte Skrifter*, Kbh., 1874, vol. IV, pp. 85 e seguenti.
- I.V. LENIN, *The Agrarian Program of the Social Democracy* (1907), in ID., *Works*, Moscow, 1964, vol. 13.
- Les lieux de mémoire*. I, *La République* - II, *La Nation* (1-3), *Les Frances* (1-3), a cura di P. NORA, Paris, Gallimard, 1984-1992.
- G. LIND, *Hæren og magten i Danmark 1614-1662*, Odense University Press, 1994. *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, a cura di C. DUE-NIELSEN e N. PETERSEN, Kbh., DUPI, 1995.
- ID., *Gamle patrioter. Om kærlighed til fædrelandet i 1600-tallets Danmark*, in *Søfart - Politik...*, cit., pp. 91-114.
- P.G. LINDHARDT, *Grundtvig. An Introduction*, Oxford, Cowley, 1951.
- C. LØFTING - H. HORSTBØLL - U. ØSTERGAARD, *Les effets de la révolution française au Danemark*, in *L'image de la révolution française*, a cura di M. VOVELLE, Oxford, Pergamon Press, 1989, vol. I, pp. 621-642.

- Magtstaten i Norden i 1600-tallet og dens sociale konsekvenser*, a cura di E. LADEWIG PETERSEN, Odense Universitetsforlag, 1984.
- T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1971).
- J. MELLON, *Og gamle Danmark...* Aarhus, Centrum, 1992.
- A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.
- ID., *Allegiance. The Past and the Future*, in «Journal of European Integration History», 1995, 1, 1, pp. 7-20.
- R. MISHRA, *The Welfare State in Transition: USA, Canada and Australia in the mid-90s*, Kbh., SFIO, 1995 (MS).
- R. MOLESWORTH, *An Account of Denmark as it was in the Year 1692*, London, 1694.
- E. MØLLER, *Helstatens Fald*, Kbh, 1958 (1973²), voll. I-II.
- B. MOORE JR., *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Basic Books & Boston, Beacon Press, 1966 (trad. it. *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Torino, Einaudi, 1969).
- G.L. MOSSE, *The Nationalization of the Masses*, New York, H. Fertig, 1975 (trad. it. *La nazionalizzazione delle masse*, Bologna, Il Mulino, 1982).
- H. MOURITZEN, *Denmark in the Post-Cold War Era: The Salient Action Spheres*, in *Danish Foreign...*, cit., pp. 33-51.
- P. MUNCH (Ministre des Affaires étrangères du Danemark), *La politique du Danemark dans la Société des Nations*, Genève, 1931.
- H.R. NIEBUHR, *The Social Sources of Denominationalism* (1929), Cleveland, Meridian Books, 1957.
- U. ØSTERGAARD, *Definitions of Nation in European Political Thought*, in «North Atlantic Studies», 1991, 1, pp. 2, 51-56.
- ID., "Peasants and Danes". *Comparative Studies in Society and History*, 1992, pp. 5-31 (rist. in *Becoming National. A Reader*, a cura di G. ELEY - G. SUNY, Oxford University Press, 1996, pp. 179-222).
- ID., *Danmarks historie mellem statshistorie og nationshistorie*, in «Historie», 1992, pp. 265-289.

- ID., *Politisk kultur og landskabsopfattelse i Danmark*, in *Syn for rum. Om byers og landskabers æstetik*, Aarhus Universitetsforlag 1993, pp. 21-32.
- ID., *Republican Revolution or Absolutist Reform?*, in *The French Revolution of 1789 and Its Impact*, a cura di G.M. SCHWAB - J.R. JEANNENEY, Westport Connecticut, Greenwood Press, 1995, pp. 227-256.
- ID., *Norden, det tyske och det moderna*, in *Vänpunkter. Europa och dess omvärld efter 1989*, a cura di A. BJÖRNSSON - P. LUTHERSSON, Stckh., Svenska Dagbladet, 1995, pp. 179-210.
- ID., *Der Aufbau einer färöischen Identität - Nordisch, norwegisch, dänisch - oder färöisch?*, in *Siedleridentität*, a cura di C. DIPPER - R. HIESTAND, Frankfurt a. M., P. Lang Verlag, 1995, pp. 113-140.
- ID., *Europas ansigter. Politisk kultur i et nyt, gammelt Europa*, Kbh., Rosinante, 1992/1996.
- ID., *Danmark og mindretallene i teori og praksis*, in *Mindretalspolitik*, a cura di J. KÜHL, Kbh., DUPI, 1996, pp. 44-105.
- ID., *The Nordic Countries: Roots of Cooperation and Early Attempts*, in *Regional Cooperation and the European Integration Process. Nordic and Central European Experiences*, a cura di P. BAJTAY, Budapest, Hungarian Institute of International Affairs, 1996, pp. 13-50.
- ID., *Stat, nation og national identitet*, in *Klassisk og moderne samfundsteori*, a cura di H. ANDERSEN - L.B. KASPERSEN, Kbh., H. Reitzels Forlag, 1996, pp. 474-493 (trad. ingl. *State, Nation and National Identity*, in *Classical and Modern Social Theory*, a cura di H. ANDERSEN - L.B. KASPERSEN, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 447-466).
- ID., *The Nordic Countries in the Baltic Region*, in *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, a cura di P. JOENNIEMI, Stckh., Nord Refo, 1997, 5, pp. 26-54.
- ID., *The Geopolitics of "Norden" - States, Nations and Regions*, in *The Cultural Construction of the Nordic Countries*, a cura di B. STRÄTH - Ø. SØRENSEN, Oslo, Universitetsforlaget, 1997.
- ID., *Skandinavien und Deutschland - Vergleiche und Unterschiede. Katalog zur Ausstellung Skandinavien und Deutschland. Eine Wahlverwandtschaft*, Berlin, Deutsches Historisches Museum, 1997.
- ID., *Kontrafaktiske hypoteser*, in «Kritik», 1997, 128, pp. 1-17 (trad. sved. *Vad hade hänt... Kontrafaktiska hypoteser och "öppna" situationer i historien och historieforskningen*, in

- Tänk om... Nio kontrafaktiska essäer*, a cura di L.M. ANDERSSON - U. ZANDER, Lund, Historiska Media 1999 och 2000).
- ID., *Danmark i Europa, in 1749, Weekendavisen January*, a cura di P. E. TØJNER, 1999, 8, p. 2.
- ID., *Europa. Identitet og identitetspolitik*, Kbh., Rosinante, 1998/2000.
Denmark's Policy Towards Europa After 1945. History, Theory and Options, a cura di H. BRANNER - M. KELSTRUP, Odense University Press, 2000, pp. 139-184.
- ID., *Regions and Regionalism in Denmark*, in *Newsletter 2*, Aarhus, Jean Monnet Center, 2000, pp. 4-13.
- ID., *Wie klein und homogen ist Dänemark eigentlich*, in *Ästhetik und Kommunikation*, 2000, 107, pp. 25-32.
- ID., *European Identity and the Politics of Identity*, in *European Security Identities. Contested Understandings of EU and NATO*, a cura di P. BURGESS - O. TUNANDER, Oslo, PRIO Report, 2000/2, pp. 7-28.
- H. PALUDAN, *Famiglia og familie. To europæiske kulturelementers møde i højmiddelalderens Danmark*, Aarhus Universitetsforlag, 1995.
- O.K. PEDERSEN, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, Kbh., Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab, 1970, Skrifter 2.
- ID., *Den hidtidige forskning af dansk udenrigspolitik*, in ID., *Synsmåder i studiet af dansk udenrigspolitik*, Kbh., Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1976, pp. 59-66.
- N. PETERSEN, *Denmark and the European Union 1985.1996: A two-level analysis*, in «Cooperation and Conflict», 1996, 31, 2, pp. 184-210.
- R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993 (trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993).
- J.R. RASMUSSEN, *The Danish Monarchy as a Composite State*, in *European Identities...* cit., pp. 23-36.
- E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?* (1882), in ID., *Œuvres Complètes*, Paris, Calman Lévy, 1948, vol. I, pp. 887-906 (trad. it. *Che cos'è una nazione? e altri saggi*, introduzione di S. Lanaro, Roma, Donzelli, 1993).

- M. ROBERTS, *The Swedish Imperial Experience 1560-1718*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- ID., *Gustavus Adolphus* (1973), London, Longman, 1993.
- R. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New York, 1968.
- J. SCHWARTZ, *Letter to a Danish Historian*, in «Den Jyske Historiker», 1985, 33, pp. 123-124.
- J.A. SEIP, *Teorien om det opinionsstyrte enevælde*, in «Historisk Tidsskrift», 1958, 38, pp. 397-463 (rist. in ID., *Politisk ideologi. Tre lærestykker*, Oslo, Universitetsforlaget, 1988, pp. 13-66).
- E. SIMON, *Réveil national et culture populaire en Scandinavie. La genèse de la Højskole nordique 1844-1878*, Copenhagen, 1960.
- H.K. SIMONSEN, *Kampen om danskheden. Tro og nationalitet i de danske kirkesamfund i Amerika*, Aarhus Universitetsforlag, 1990.
- V. SJØQUIST, *Erik Scavenius. Danmarks udenrigsminister under to verdenskrige*, Kbh., Gyldendal, 1973.
- B. STRATH, *Scandinavian Identity. A Mythical Reality*, in *European Identities...*, cit., pp. 37-57.
- ID., *Illusory Nordic Alternative to Europe*, in «Cooperation and Conflict», 1980, 15, pp. 103-114.
- P.F. SUHM, *Historie af Danmark, Norge og Holstein udi i tvende Udtog til den studerende Ungdoms Bedste*, Kbh., 1776.
- P. UNWIN, *Baltic Approaches*, Norwich, M. Russel, 1996.
- P. VILLAUME, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, Kbh., Eirene, 1995.
- V. WAAHLIN, *Popular Revivalism in Denmark*, in «Scandinavian Journal of History», 1987, 12, pp. 363-387.
- V. WAAHLIN - U. ØSTERGAARD, *Klasse, demokrati og organisation. Politiserings- og moderniseringsprocessen i Danmark 1830-1848*, Aarhus Universitet, 1975, voll. I-VI.
- O. WÆVER, *Nordic Nostalgia*, in «International Affairs», 1992, 68, 1, pp. 77-102.

ID., *Danish Dilemmas. Foreign Policy Choices for the 21st Century*, in *Adaptation...* citato.

E. WEBER, *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford University Press, 1976 (trad. it. *Da contadini a francesi: la modernizzazione della Francia rurale, 1870-1914*, Bologna, Il Mulino, 1989).

H.-U. WEHLER, *Sozialdemokratie und Nationalstaat. Anationalitätenfragen in Deutschland 1840-1914*, Göttingen, Vandenhoeck, 1971.

ANDREA GRAZIOSI

L'evoluzione dei "diritti sociali" in Urss (1917-1956)

Introduzione

La questione dei diritti sociali in Urss è stata spesso oggetto di analisi ispirate dalla politica e legate alle *forme* della legislazione sovietica, più che di studi che si sforzassero di ricostruirne realtà ed evoluzione. La cosa pone problemi particolarmente seri in un contesto come quello sovietico che, dopo l'apertura degli archivi, ci appare caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di livelli e provvedimenti, coperti da diversi gradi di segreto, e che ha conosciuto, nel corso della sua breve vita, una rapida evoluzione, che ne ha a più riprese alterato tratti anche essenziali.

Se a questo si aggiunge che tale questione non è mai stata al centro dei miei interessi, è facile capire perché l'invito ad affrontarla — per di più in assenza di un corpo storiografico cui poter fare riferimento — mi ha procurato qualche grattacapo. Mi sembrava però importante contribuire a far sì che non ci si basasse sulle sole esperienze occidentali, accettando implicitamente questa o quella delle immagini, più o meno mitologiche, che dell'esperienza sovietica sono state via via elaborate¹. Una parziale giustificazione di tale scelta è poi venuta dal dibattito, dove è stata riconosciuta l'estraneità della storia sovietica al modello di sviluppo storico fondato, in base alle ipotesi marshalliane, sull'evoluzione dei diritti. Ma se questo è vero, più che espungere per questa o quella via l'esperienza sovietica dal materiale con cui cerchiamo di costruire il nostro modello, dovremmo abbandonare quest'ultimo, che francamente non mi sembra in grado di sostenere una interpretazione della storia europea degli ultimi secoli, e sforzarci di trovarne un altro, al tempo stesso più complesso e più solido².

Data la già ricordata, veloce evoluzione della realtà sovietica — che tanto contrasta con l'apparenza di staticità proiettata all'esterno dal sistema, specie

¹ Per alcune di queste immagini cfr. il quarto capitolo del mio *A New, Peculiar State. Explorations in Soviet History, 1918-1937*, Westport, CT, Praeger, 2000.

² Cerco di dare un contributo in questa direzione in *Guerra e rivoluzione in Europa 1905-1956*, Bologna, Il Mulino, 2002.

nella seconda parte della sua vita, e spesso introiettata dalle analisi di ispirazione «totalitaria» — nelle pagine che seguono ho cercato di schizzare una serie di quadri corrispondenti alle sue fasi principali. Credo infatti che il primo passo necessario alla comprensione dell'oggetto storico sovietico sia la ricostruzione della sua evoluzione concreta, che ha come premessa l'abbandono di ogni modello che ne fissi questa o quella immagine più o meno ingannevole, o anche questa o quella seria ricostruzione di una delle sue fasi principali, proiettandola poi in maniera anacronistica a ricoprire immagini e fasi precedenti o successive.

Si è invece spesso fatto il contrario: un po' per la già ricordata prevalenza di una serie successiva di miti rispetto alla conoscenza reale, un po' per l'affermazione negli anni Settanta di un'idea dell'URSS come paese dello scambio tra diritti sociali, tanti, e diritti politici, pochi. È interessante notare come dietro questo concetto, o meglio dietro questa pretesa, incarnata dalla Costituzione brežneviana del 1977, che soppiantava quella staliniana del 1936, vi fosse l'implicito riconoscimento, anche da parte dei vertici sovietici, che il loro socialismo *reale* era cosa diversa da quella originariamente e per lungo tempo promessa o pretesa (come del resto dimostrava la scelta di aggiungere un aggettivo carico di significati al vecchio sostantivo)³. Nell'impostazione ideologica originaria che, almeno in parte dell'*élite* sovietica, ha direi retto fino all'epoca kruščeviana, quello scambio non vi era affatto. E proiettarlo all'indietro come si è spesso fatto, sovrapponendo sia la realtà sovietica degli anni '60 e '70, sia la giustificazione che di essa dava il regime a delle fasi precedenti, costituisce uno di quegli anacronismi di cui si è fatta menzione.

Una volta fatta la scelta di cercare di mettere insieme una *overview* di un periodo abbastanza lungo, i cui limiti cronologici sono stati scelti sulla base tanto della mia competenza quanto dell'accumulazione di conoscenze storiche generali (è lecito dire che la ricerca ha da poco preso ad affrontare seriamente i problemi del dopoguerra e ha appena cominciato a esplorare il periodo successivo al 1956), si è posto il problema di cosa privilegiare in essa: il percorso delle immagini e dei miti, quello della legislazione formale, o quello degli sviluppi storici concreti? Nel caso sovietico il problema è reso particolarmente complicato dal fatto che in esso questi percorsi sono stati a lungo separati da un abisso. Parliamo in fondo del paese che ha creato il realismo socialista — per definizione chiamato a descrivere la realtà come doveva essere piuttosto che come essa era — e dove erano stati inventati, e poi riscoperti, i villaggi Potemkin, un termi-

³ Un'edizione italiana, accuratamente commentata, delle varie costituzioni sovietiche è quella di G. CODEVILLA, *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione russa. Traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 1976.

ne ormai ricorrente per descrivere le pretese della propaganda sovietica persino nelle opere dei capifila di quella che era considerata la corrente revisionista⁴. Per quanto riguarda poi il piano legislativo, un'accurata ricostruzione della cui evoluzione sarebbe di grande importanza, c'è il già menzionato problema del *segreto* che ha fin qui coperto i decreti che spesso contraddicevano apertamente la legislazione ufficiale⁵, decreti presi — uso il termine ufficiale dell'epoca — per «via cospirativa» da organi di partito che, almeno fino al 1936, in base alla stessa Costituzione sovietica, non avevano alcun diritto di imporre le loro decisioni allo stato (di qui, appunto, il loro operare per via cospirativa)⁶.

Aggiungo che non ritengo interessante concentrarsi sul confronto, certo importante, tra miti, legislazione formale e realtà, un confronto che non è comunque ridicibile allo smascheramento, dato che quella realtà era a volte frutto dei decreti cospirativi di cui sopra e altre volte più semplicemente distante anni luce dalle regole che il potere cercava di imporre, anche a causa delle loro molteplici contraddizioni e inattese conseguenze.

Occorrerebbe piuttosto chiedersi come quella realtà si sia prodotta, come essa sia cambiata nel corso del tempo e cosa essa abbia voluto di volta in volta dire, cioè come sia possibile interpretarla. Non potendo far ciò, cercherò comunque di evocare qualche immagine e di sollevare alcuni problemi lungo queste linee, nella speranza che ciò serva almeno a diradare qualche nebbia, come quella che circonda l'estensione, la portata e i principi del «*welfare*» (le virgolette sono, come vedremo, indispensabili) sovietico.

1. Rivoluzione e guerra civile

È impossibile parlare dei diritti della popolazione del nuovo stato sovietico, e dell'immagine che di essi l'occidente ha ritenuto, senza partire dai famosi decreti varati dal primo governo bolscevico tra l'ottobre 1917 e il trattato di

⁴ Sheila Fitzpatrick ha per esempio intitolato «The Potemkin Village» un capitolo del suo *Stalin's Peasants*, New York, Oxford University Press, 1994. Cfr anche V.E. BONNELL, *The Peasant Woman in the Stalinist Political Art of the 1930s*, in «American Historical Review», 1993, XCIII, pp. 55-82.

⁵ Cfr. *Assessing the New Soviet Archival Sources*, a cura di A. GRAZIOSI - P. BUSHKOVITCH, numero speciale dei «Cahiers du monde russe», 1999, 40/1-2; in particolare, il saggio di T. MARTIN, *Interpreting the new signals: Nationalities policy and the nature of the Soviet bureaucracy*, pp. 113-124, contiene dei divertenti, anche se tragici, esempi dei paradossali risultati delle contraddizioni tra legislazione ufficiale «buona» e decreti segreti cattivi.

⁶ Ho discusso della *konspiracija*, in *La grande guerra contadina in URSS, 1918-1933*, Napoli, ESI, 1998, pp. 54-55.

Brest-Litovsk. Questi decreti, che ancor oggi è impossibile leggere senza provare una certa emozione, non riguardarono solo pace e terra, ma anche libertà religiosa, di pensiero e di movimento (ricordiamo che nella Russia zarista, così come nell'impero ottomano, vigeva un sistema di passaporti interni destinato a limitare soprattutto la libertà contadina) e diritti delle donne e dei minori, salari e ferie retribuite, giornata di otto ore e diritto alla pensione, ecc. Si arrivò presto al varo di Codici — del lavoro, della famiglia e infine della terra — avanzatissimi, che si rifacevano alla migliore tradizione ed elaborazione socialdemocratica e democratica, cioè a quel socialismo rivendicativo (un termine che uso per sottolinearne la differenza rispetto al socialismo statalista cui esso è stato però innegabilmente intrecciato) di fine Ottocento-inizio Novecento.

La grande serie di decreti che seguì la rivoluzione era insomma il prodotto di una delle grandi fucine in cui è stato forgiato il moderno sistema dei diritti sociali europei, quello che avremmo poi chiamato lo stato sociale. Siamo qui di fronte a una delle radici del mito sovietico in occidente — perché non credere alle sincere parole di chi finalmente «decretava» quanto in Europa si chiedeva da decenni? — subito analizzato come tragedia dai menscevichi, ben coscienti che quelle parole non solo erano destinate a restare tali, ma testimoni diretti del loro rapido coprire una realtà che si evolveva in direzione opposta.

Non si trattò, tuttavia, solo di una rapida divaricazione tra parole e realtà: nei primi atti del governo bolscevico comparve subito con forza anche l'altra faccia del socialismo. Prendiamo la prima Costituzione del luglio 1918: in essa non vi è alcun riferimento a eventuali diritti sociali dei cittadini e si parla per esempio di *obbligo*, non di *diritto* al lavoro, un obbligo necessario «per distruggere gli strati parassitari e organizzare l'economia». Va da sé che l'esperienza della guerra civile, presto combattuta anche e soprattutto contro le campagne e non solo contro i bianchi, selezionò (favorì) velocemente questo aspetto costruttivo, statale e coercitivo del bolscevismo (un termine che, seguendo quanto fatto dagli stessi bolscevichi nel 1919, potremmo anche noi sostituire con comunismo).

Scorrendo per esempio la lista dei decreti emessi dal secondo governo bolscevico ucraino alla fine del 1918, si scopre che il primo ad avere un qualche contenuto sociale è il ventitreesimo, dedicato alla nazionalizzazione dell'economia, e quindi anch'esso, in fin dei conti, teso al rafforzamento del nuovo stato. Esso era stato preceduto da decreti relativi alla costruzione dei commissariati agli Interni e alla Guerra, degli organi di potere locale ecc.⁷

⁷ A. GRAZIOSI, *Bol'seviki i krest'jane na Ukraine, 1918-1919*, Mosca, AIRO-XX, 1997, p. 86.

Questo secondo socialismo si rivelò presto prevalente anche nelle relazioni tra il nuovo stato e gli operai che pure, almeno in teoria, continuarono a costituirne per lungo tempo la «base sociale» e i figli privilegiati, vale a dire i cittadini per eccellenza del nuovo sistema. Pensiamo alla rapidissima evoluzione dei vertici del commissariato al Lavoro. Alla sua testa venne nominato Šljapnikov, un ex operaio intimo di Lenin, che presiedette al varo di una grande ondata di legislazione filo-operaia. Il fatto che però lo stesso Šljapnikov fosse di lì a tre anni a capo della prima seria, e seriamente perseguitata, opposizione interna al regime e al partito — l'Opposizione operaia appunto — la dice lunga sull'evoluzione reale della situazione che Šljapnikov aveva creduto di poter regolare coi suoi decreti.

Questa evoluzione era dominata dalla tendenza verso la militarizzazione del lavoro, naturalmente accompagnata da una drastica riduzione dei diritti reali dei lavoratori. Era questo il frutto della pressione delle contingenze (le stesse che avevano portato alla comparsa di forme di militarizzazione del lavoro in tutti i paesi coinvolti nel primo conflitto mondiale e che si manifestavano ora in Russia in forme estreme), ma anche quello di una impostazione ideologico-economica che abbiamo già visto presente nella prima costituzione sovietica, nonché della feroce determinazione con cui i dirigenti bolscevichi sapevano applicare le misure necessarie alla sopravvivenza del nuovo stato una volta deciso, essenzialmente in occasione dei grandi dibattiti intorno all'opportunità di firmare il trattato di Brest-Litovsk, che questa sopravvivenza era la considerazione suprema.

Già nel 1920-1921, intere regioni, come il Donbass, erano state trasformate in enormi *company towns* statali in cui, al di là di ogni legge ma spesso anche formalmente, attraverso decreti più o meno segreti, i diritti dei lavoratori erano completamente sottomessi alle necessità economiche e politiche dello stato. In quest'ottica, era per esempio normale per i dirigenti bolscevichi ordinare la ripulitura di interi centri abitati, facendo deportare nelle campagne vicine e lontane chi era sospettato di poter costituire un problema per il regime o, più semplicemente, non era ritenuto utile alla vita produttiva⁸.

È a questo proposito interessante notare che anche alcuni di quelli poi presentati come diritti sociali, e come tali probabilmente intesi nel 1917-1918, abbiano conosciuto per questa via una rinascita nel 1919-1921.

Prendiamo per esempio il principio della distribuzione gratuita di cibo, servizi, abitazioni ecc. a una parte degli abitanti delle città — i non socialmente estranei od ostili — affermato a più riprese nella legislazione del 1920. Anche nel

⁸ Cfr. il terzo capitolo del mio *A New, Peculiar State. Explorations in Soviet History...* citato.

caso della sua introduzione forte e innegabile è il peso delle contingenze: ovunque in Europa l'economia di guerra, con i connessi fenomeni di statizzazione e naturalizzazione dell'economia, e di crescente scarsità dei beni, aveva portato all'introduzione di principi di distribuzione non fondati sullo scambio monetario e definiti in base a priorità stabilite dallo stato, tenuto conto dei suoi interessi qui e là moderati da considerazioni morali o religiose (sarebbe a questo proposito interessante fare una rassegna delle legislazioni europee sul razionamento e il relativo tesseramento in ambito urbano dopo il 1916).

Nel caso russo però è presente un'estremizzazione del fenomeno, dovuta da una parte al proseguimento del conflitto in condizioni sempre più difficili ben oltre il 1918, dall'altra alla fortissima caratterizzazione ideologica del gruppo dirigente il nuovo stato. Penso alla scelta radicale a favore dell'abolizione dei diritti economici di proprietà e commercio nonché di mercato e moneta, fatta dopo la vittoria su Denikin alla fine del 1919. Da questo punto di vista, la generalizzazione — su basi, notiamo, gerarchiche e non egualitarie (ma su questo punto torneremo tra breve) — di razionamento e distribuzione dall'alto di beni, servizi e lavoro nel corso dell'anno successivo non appare più figlia di un movimento teso a garantire i diritti sociali ed economici dei cittadini, ma piuttosto della costruzione di uno stato centralizzato capace, tra l'altro, di regolare l'accesso graduato dei suoi soggetti a beni scarsi in base ai suoi interessi. Che poi nel 1920 si trattasse di pretese più che di realtà, ché senza il mercato nero la popolazione urbana, pur ridottasi del 30 e in alcuni casi anche del 50%, non sarebbe sopravvissuta, è altra storia, che punta ai limiti, presto manifesti, di una gestione completamente statalizzata dell'economia (vale a dire di quello che Polanyi avrebbe chiamato un sistema redistributivo puro).

Quanto detto finora si applica essenzialmente agli abitanti dei centri urbani, la cui percentuale sulla popolazione generale del paese era in forte calo a causa di guerra, guerra civile e difficoltà alimentari, e che, in ogni modo, già allo scoppio della guerra superava di poco il 20%. In altri termini, la stragrande maggioranza della popolazione era esclusa, anche formalmente, da buona parte dei diritti sociali introdotti nel 1917. È questo un dato essenziale, che resterà vero — sia pure con importantissime variazioni — per gran parte dell'esperienza sovietica, alla cui comprensione è quindi indispensabile una chiara coscienza di questo disequilibrio.

Credo sia però possibile sostenere che almeno nei primi anni del regime sovietico, e poi soprattutto durante la NEP, il riconoscimento da parte dello stato della conquista e della divisione della terra da parte dei contadini — un obiettivo, ricordiamolo, a lungo osteggiato dal marxismo — possa essere considerato una sorta di equivalente dei diritti sociali formalmente garantiti a certi strati urbani.

Il possesso della terra diventava insomma la garanzia della sopravvivenza e della riproduzione della famiglia contadina, che però restava così, di fatto, estranea alla vita dello stato. Aggiungiamo subito che, specie tra il 1919 e il 1921, la brutalità e la spietatezza delle requisizioni costituirono una fortissima limitazione, quando non la cancellazione, di questo diritto: come centinaia di assemblee contadine ripetevano indignate, a che valeva il possesso della terra se non era assicurato quello dei suoi prodotti, e garantita la possibilità di scambiarne l'eccedenza?⁹

Ricordiamo che i contadini non erano discriminati solo dal punto di vista del mancato riconoscimento dei diritti sociali, trasformati nel loro caso, come abbiamo appena visto, in un'appendice di un diritto economico male accetto all'ideologia dei vertici del regime. Essi erano discriminati anche dal punto di vista dei diritti politici, che sappiamo essere una garanzia fondamentale del contenuto *reale* di diritti sociali magari generosamente riconosciuti nella forma. Ai contadini era per esempio vietato organizzarsi per la difesa dei propri interessi economici, diritto invece almeno formalmente garantito agli operai (di qui la, pur grama, vita dei sindacati sovietici). Soprattutto, ai contadini venne, sin dal principio, negata la parità di voto. La costituzione del 1918 confermava a questo proposito i principi del voto cetuale già tanto contestati dai socialdemocratici prima della rivoluzione: per eleggere un deputato al soviet panrusso c'era bisogno di 25.000 voti cittadini e di 125.000 voti contadini. In altre parole, il voto contadino valeva un quinto del voto urbano (aggiungiamo che si votava in forma palese e non segreta). Gli abitanti delle campagne furono quindi subito, e anche per legge, cittadini di seconda classe nel nuovo stato « operaio e contadino ».

Bisogna inoltre considerare che una tale definizione dei diritti e un simile sistema elettorale avevano importanti conseguenze nelle aree non russe dell'impero, dove spesso gli abitanti delle città erano dal punto di vista linguistico, etnico, e religioso diversi da quelli delle campagne circostanti. Malgrado le tante, e spesso almeno nei primi anni non vuote, parole a favore dell'eguaglianza dei suoi popoli, il nuovo stato — che rifiutò dapprima, in nome di principi generali, l'idea di favorire i gruppi prima oppressi applicando quelle che si sarebbero in seguito chiamate politiche di indigenizzazione (ucrainizzazione ecc.) — si ritrovava così a introdurre di fatto nuove discriminazioni, sociali e politiche, che colpivano i soggetti non russi.

Siamo qui di fronte al problema cruciale dei diritti *nazionali*, e del loro stretto rapporto con i diritti sociali e politici laddove le divisioni sociali sono complicate da quelle nazionali, un problema dalla cui analisi è impossibile prescindere

⁹ *Ibid.*, secondo capitolo.

se si vuole avere un quadro realistico della situazione dei diritti sociali in qualunque contesto multietnico.

Occorre infine ricordare che tra gli abitanti urbani, oltretutto nelle campagne, vi fu da subito anche un gruppo escluso da ogni diritto, politico o sociale che fosse. Si tratta dei cosiddetti *lišency*, vale a dire i cittadini privati dei diritti in base alla loro appartenenza a questa o quella categoria di *çi-devants* o di nemici del regime. Notiamo che si trattava in genere di categorie costruite secondo criteri che si volevano oggettivi, e non di colpa soggettiva. Esse comprendevano chi aveva fatto uso di lavoro salariato, i *rentiers* di vario tipo, gli ex nobili e alti funzionari zaristi, gli ex gendarmi, i religiosi, i condannati a certi tipi di reati ecc. Spesso la privazione dei diritti era estesa anche ai loro famigliari, e presto divenne pratica comune applicare la misura ad almeno parte delle famiglie di zone resesi responsabili di ribellioni contro il nuovo regime, anche se formalmente appartenenti a ceti popolari (in altre parole, il criterio politico-soggettivo fece presto valere i suoi diritti sulla pretesa oggettività dell'originaria classificazione). Il numero dei *lišency* conobbe importanti oscillazioni, ma raramente fu sotto le centinaia di migliaia¹⁰.

All'altro capo della scala sociale, stava intanto emergendo una nuova *élite* legata alla costruzione del nuovo stato e al partito che se ne faceva carico, molto spesso di estrazione popolare, cui presto furono riconosciuti, con provvedimenti in genere segreti, diritti — o meglio privilegi — molto estesi.

Se ricordiamo che già nel comunismo di guerra aveva fatto la sua comparsa una gerarchia dei diritti-privilegi garantiti dallo stato ai suoi servitori in base alla loro utilità e al loro rango, possiamo intuire l'importanza del concetto di segmentazione — politica, economica, sociale, etnica, poliziesca, giudiziaria — per capire il sistema sovietico. Si trattava di una segmentazione frutto dell'operato dello stato sulla società, da cui discendevano i diritti (o meglio a questo punto i privilegi e le discriminazioni) di questo o quel gruppo, e che traeva le sue origini tanto dall'iniziale patrimonio ideologico bolscevico quanto dalle pressioni e dalle contingenze della guerra civile. Fondamentali erano, infatti, i suoi legami con il progetto di radicale ingegneria — o meglio chirurgia — sociale di cui i bolscevichi erano portatori, ma non va mai dimenticato che questo patrimonio subiva a sua volta una veloce evoluzione che rafforzava e/o deformava alcune delle sue parti e ne rendeva caduche altre.

Se è insomma innegabile che una primitiva divisione del mondo in amici e nemici, spesso fondata su categorie «oggettive» molto dubbie, era dentro la

¹⁰ Sui *lišency* cfr. G. ALEXOPOULOS, *Voices beyond the Urals: The discovery of a central state archive*, nel già citato numero speciale dei «Cahiers du monde russe», pp. 199-216.

cultura bolscevica, insieme al sogno di rifare il mondo con la violenza, l'applicazione di questa logica a intere categorie e gruppi famigliari, etnici, religiosi, giudiziari, geografici, nazionali ecc., ne costituì un'estensione dai tratti spesso inattesi e innovativi¹¹.

Prima espressione compiuta, almeno nelle sue forme, di questa segmentazione fu l'esperienza del tesseramento del 1919-1920: *lišency* e contadini ne erano esclusi, e operai e cittadini vennero suddivisi in varie categorie che ricevevano, o meglio avevano in teoria diritto a ricevere (ché in pratica, data la situazione, solo il vertice della piramide riceveva davvero una parte non trascurabile di quanto formalmente assicurato), beni e servizi in base a considerazioni di natura gerarchica, funzionale e ideologica, ovviamente temperate da corruzione, amicizie, legami particolari e iniziative personali.

2. La NEP

La crisi e l'abbandono del comunismo di guerra portarono tra il 1921 e il 1922 alla definizione di un nuovo modello di stato. Nelle campagne, la sia pur lenta fine delle requisizioni e l'introduzione della libertà di commercio delle eccedenze e di conduzione delle aziende famigliari, poi formalizzate dal nuovo codice agrario, corrispondevano all'accettazione, certo temporanea, degli obiettivi della rivoluzione agraria degli anni precedenti, nonché del programma delle grandi rivolte antibolsceviche del 1919-1921. Per i motivi che abbiamo discusso, questo riconoscimento dei fondamentali diritti economici dei contadini equivaleva, in un certo senso, a una informale estensione — ora reale perché non minata da requisizioni e arbitri — alle campagne dei diritti sociali proclamati nel 1917¹².

Continuava però, sia sul piano legislativo-formale, sia su quello sostanziale, la discriminazione dei contadini, cui non erano estesi i diritti sociali formalmente riconosciuti agli operai e cui continuava a essere negata la possibilità di organizzarsi in «unioni» per difendere o rivendicare i propri diritti (la minaccia rappresentata dalla nascita di simili unioni, di ispirazione socialista-rivoluzionaria, è uno

¹¹ Su questi problemi si vedano le riflessioni, a volte forse difficili da condividere ma sempre interessanti, di P. Holquist, che hanno preso il via da saggi come "*Conduct merciless mass terror*". *Decossackization on the Don, 1919*, in «Cahiers du monde russe», 1997, 38, pp. 127-162 e *Information is the Alpha and Omega of Our Work: Bolshevik Surveillance in Its Pan-European Context*, in «Journal of Modern History», 1997, 69, pp. 415-450.

¹² La fonte forse più interessante per seguire l'evoluzione della situazione nelle campagne e degli stati d'animo dei contadini è la serie *Sovetskaja derevnja glazami VČK-OGPU-NKVD. Dokumenty i materialy*, a cura di V.P. DANILOV - A. BERELOWITCH, edita a Mosca, di cui sono usciti i primi due volumi (1918-1922 e 1923-1929).

dei temi dominanti i rapporti della polizia politica sulle campagne nel corso degli anni Venti).

Continuavano anche le discriminazioni in materia di diritti di voto e la pratica del voto palese nelle elezioni degli organismi rappresentativi di villaggio, contro cui si sollevavano continue proteste. Queste ultime erano spesso allargate alla mancata estensione ai villaggi dei diritti (che diventavano perciò privilegi) almeno formalmente accordati agli operai: pensioni di vecchiaia e invalidità, indennità di disoccupazione, congedi per malattia retribuiti, facilitazioni nell'accesso agli studi ecc.

Fino alla liquidazione dell'opposizione nel 1927, almeno nel caso degli operai stabili (circa un 30-40% di una forza lavoro composta in larga parte da giornalieri e stagionali), tali diritti-privilegi ebbero un contenuto concreto. In quegli stessi anni gli articoli del codice del Lavoro erano, bene o male, rispettati e il sindacato giocava un certo ruolo nella vita di fabbrica e nell'assicurare il rispetto di quanto previsto dalle varie leggi, anche se non va dimenticato che i lavoratori comunisti occidentali stabilitisi in Urss già trovavano le condizioni e i diritti operai nel paese incomparabilmente peggiori di quelli vigenti nei paesi capitalistici¹³.

In ogni caso, nel 1928-1929 si spendevano complessivamente per i diritti sociali del proletariato industriale e della popolazione urbana circa 1150 milioni di rubli, una cifra grosso modo equivalente a quella degli investimenti industriali, vale a dire notevole ma non troppo grande e comunque di gran lunga inferiore in percentuale a quella che caratterizza gli stati sociali moderni.

L'indubbio miglioramento della condizione contadina e di quella operaia attenuò, durante la NEP, il carattere segmentato e paracastale, con diritti-privilegi (sociali ma non solo) distribuiti gerarchicamente e tenuti il più nascosti possibile, della società sovietica formatasi nel 1918-1922, ma non lo cancellò. Almeno per quel che riguarda i gruppi dirigenti il partito e lo stato, esso venne anzi rafforzato dalle disposizioni più o meno segrete adottate anche durante la NEP per fare di essi un ceto a sé stante. I privilegi della nuova *élite* — un termine qui inteso in senso parietano, senza alcuna implicazione valutativa — vennero per esempio estesi sino a includere un diverso trattamento giudiziario, vale a dire il diritto a essere giudicati da organi particolari in base a principi particolari¹⁴.

¹³ Cfr. S. ZAGORSKY, *Wages and Regulations of Conditions of Labor in the USSR*, Genève, ILO, 1930; S. SCHWARZ, *Labor in the Soviet Union*, New York, 1952, e il quarto capitolo del mio *A New, Peculiar State. Explorations in Soviet History...* citato.

¹⁴ Cfr. *Kak žili v Kremle v 1920 godu*, a cura di G. BORDJUGOV, in «Neizvestnaja Rossija XX vek», Mosca, Istoričeskoe nasledie, 1992, 2, pp. 261-272; O. BEREZKINA, *Revoljucionnaja elita perechodnogo perioda*, in «Svobodnaja mysl'», 1997, 11, pp. 56-79.

Fondata su un compromesso tra il nuovo stato e le nazionalità, oltretutto tra quest'ultimo e i contadini, la NEP fu caratterizzata infine da importanti passi avanti in materia di diritti nazionali. Premessa di ciò fu la decisione di creare uno stato federale, dal cui stesso nome era assente ogni riferimento alla Russia, e *pour cause* come sappiamo oggi dopo la pubblicazione dei documenti relativi ai conflitti tra Lenin e Stalin sulla denominazione e la struttura del nuovo stato. A conferma del peso ora apertamente riconosciuto alla questione nazionale, nella costituzione adottata nel 1924 si parlava poco di diritti e molto di stato e della sua forma federale, vale a dire della soluzione trovata al problema della rinascita di un nuovo stato plurinazionale (in particolare, la questione dei diritti sociali era piuttosto affrontata nei nuovi codici approntati in quegli anni, e nella legislazione federale e repubblicana).

Soprattutto, vi fu la piena accettazione del principio dell'indigenizzazione, che durante la guerra civile era stato violentemente osteggiato dai bolscevichi, e aveva costituito il cuore dei programmi nazionalisti, tutti tesi a difendere e promuovere le lingue, le culture, le attività e le posizioni dei vari gruppi non russi. Almeno dal punto di vista legislativo, e fino al 1929-1930 anche sostanzialmente, a questi ultimi vennero riconosciuti, in ogni campo, dei diritti speciali (quindi, in realtà, dei privilegi) per rimediare alle conseguenze dell'oppressione zarista e del nazionalismo russo. Nasceva così quello che Terry Martin ha con espressione ironica, ma non fuori luogo, chiamato *l'affirmative action empire* sovietico. Pur mantenendo anche negli anni Venti un nocciolo duro di controllo nel partito, nella polizia politica, nella grande industria e nell'esercito, mai «repubblicanizzati» se non per pura forma (il GPU ucraino redasse per esempio quasi sempre i suoi documenti in russo), il nuovo stato assegnava così un peso particolare alla cittadinanza etnica nella definizione dei diritti individuali, di fatto estendendo segmentazione e costruzione para-castale a comprendere il fattore nazionale¹⁵.

3. Gli anni Trenta

La crisi e la successiva liquidazione della NEP con il lancio della «rivoluzione dall'alto» staliniana aprì le porte del decennio in cui furono gettate — in parte, ma solo in parte, riprendendo l'esperienza del comunismo di guerra — le

¹⁵ J. E. MACE, *Communism and the Dilemmas of National Liberation. National Communism in Soviet Ukraine, 1918-1933*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1983; B. KRAWCHENKO, *Social Change and National Consciousness in Twentieth-Century Ukraine*, London, MacMillan, 1985; T. MARTIN, *An Affirmative Action Empire: nations and nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

basi della società sovietica. Dal nostro punto di vista, ciò si risolse nell'emergere di una società che è lecito definire paracastale. Ciò avvenne in un contesto segnato da esperienze traumatiche, in cui la contraddizione tra pretese ufficiali, leggi e realtà raggiunse il suo culmine: l'Unione sovietica fu davvero, allora, per usare la felice espressione di Ante Ciliga, «il paese della grande menzogna».

In particolare, nonostante la retorica operaista del primo stalinismo, il lancio dell'industrializzazione portò al rapido e progressivo svuotamento della legislazione sociale operaia. Questo processo fu accompagnato dalla fine della relativa autonomia sindacale in materia di difesa dei diritti sociali e materiali degli iscritti che, come abbiamo visto, aveva caratterizzato gli anni della NEP. Era così confermata l'inconsistenza di qualunque diritto, anche ufficialmente proclamato, in assenza di quelli di libertà.

Nel 1929, dopo che la vecchia direzione del sindacato, schieratasi con la «destra», era stata sconfitta e purgata, venne varata una vasta riforma della legislazione sociale tesa a «coordinare» quest'ultima con le «necessità dell'industrializzazione». I lavoratori stagionali, e più in generale gli operai non stabili membri di famiglie contadine, vennero allora esclusi dal godimento di alcuni diritti sociali (indennità di disoccupazione, malattia retribuita ecc.), le liste della previdenza sociale vennero «purgate» da tutti gli «elementi socialmente estranei», fu avviata una generale revisione delle pensioni di invalidità.

La via più importante per l'annullamento della legislazione filo-operaia varata nel 1917-1918, e poi sancita negli anni della NEP, fu però l'estensione di massa del lavoro d'assalto (*udarničestvo*) ottenuta grazie a pressioni di vario genere, iscrizioni di massa e piccoli privilegi materiali resi importanti dal veloce crollo dei salari reali. A questi operai d'assalto era infatti possibile chiedere qualsiasi cosa, ottenendo indirettamente dal loro «entusiasmo» l'invalidazione dei dispositivi legislativi di protezione sociale e sul lavoro, nonché quella delle statistiche ufficiali in materia (se lavorare dodici ore e non otto diventava, appunto, «una questione di onore ed entusiasmo», che si poteva far passare per una richiesta volontaria della forza lavoro, è evidente che tutte le disposizioni e le statistiche sull'orario di lavoro diventavano pura forma).

Questo processo raggiunse il suo culmine nel 1933 con l'abolizione del commissariato al Lavoro, i cui organi vennero fusi con quelli dei sindacati, privando anche formalmente lo stato di un organo che si occupasse della questione operaia.

La continua revisione verso l'alto degli obiettivi dei piani di industrializzazione tra il 1929 e il 1930 trasformò inoltre molto presto il piano bilanciato concepito alla fine degli anni Venti in una lista di priorità decisa dal vertice del partito sulla base di quelli che erano ritenuti gli interessi prioritari dello stato. In

altre parole, visto che le risorse necessarie per tutti gli obiettivi previsti dal piano non c'erano, pur non rinunciando nella forma a presentare piani che prevedevano il raggiungimento di ciascuno di essi, si cominciò a distribuire le risorse reali in base alle priorità decise dal centro.

Nella lista di queste priorità armamenti, industria pesante e strumenti per la garanzia del controllo sociale occupavano naturalmente i primi posti, mentre i diritti sociali erano relegati nelle ultime posizioni. Come scrisse uno dei grandi industrializzatori sovietici, il «costruttore di Kuznetsk», quando apparve impossibile costruire insieme la grande acciaieria e le case per gli operai addetti alla sua costruzione, «decidemmo di andare avanti con la costruzione industriale prima di tutto e di procedere alla costruzione di abitazioni solo se ciò non avesse ostacolato il conseguimento del nostro obiettivo principale»¹⁶. Che la pratica fosse generale è confermato dai dati oggi disponibili sugli investimenti in edilizia civile, che precipitarono nel 1929-1930 a livelli minimi da cui si risollevarono solo nei primi anni di Kruščev.

La distribuzione delle risorse in base a liste di priorità fu alla base dell'emersione di una società fortemente gerarchizzata e tendenzialmente abbastanza rigida, anche se, almeno fino alla morte di Stalin, essa fu sottomessa all'arbitrio assoluto del suo vertice, che vi gettò lo scompiglio a più riprese. Questa emersione venne facilitata dalla grande ondata inflattiva che accompagnò la «rivoluzione dall'alto». La decisione di mantenere un rublo unico, resa indispensabile dalla necessità di avere un'unità di conto per l'economia nazionale, poté solo nascondere i processi di segmentazione, o partizione, della moneta scaturiti dalla combinazione tra pressione inflazionistica, volontà di difendere formalmente la moneta e necessità di distribuire risorse scarse in base a liste di priorità.

Certo, gli «estremistici» autori di teorie che auspicavano la formalizzazione di questa partizione, esaltando il fatto che lo stesso rublo avesse un «valore di classe» diverso nelle mani di un *kulak* privo di ogni possibilità di accesso ai negozi statali, di un operaio che poteva comprare qualcosa nel negozio a prezzi calmierati della sua fabbrica, e del dirigente industriale o dell'alto funzionario di partito con la loro rete di negozi speciali, vennero violentemente criticati perché mettevano in dubbio la possibilità stessa della contabilità nazionale (che valore potevano avere piani e statistiche se l'unità di conto in cui erano espressi non era omogenea?). Ma nei fatti questa partizione vi fu e, tra alti e bassi, continuò a caratterizzare tutta la storia sovietica, in cui sempre lo stesso rublo ha avuto un valore diverso secondo il rango della persona che lo utilizzava, funzionando così

¹⁶ S. FRANKFURT, *Men and Steel*, Moscow, Progress, 1935, p. 126.

come una tessera di razionamento nascosta anche dopo l'abolizione del tesseramento (e rendendo di fatto poco credibile ogni statistica e contabilità economica, un fattore di non poco conto nel collasso finale del regime).

Tra il 1928 e il 1934, comunque, a conferma dello stato di guerra che regnò allora nel paese, vi fu anche un ritorno al tesseramento vero e proprio. Come già durante la guerra, le tessere furono di vario tipo, sicché, soprattutto se si riesce a tener conto delle variazioni nel loro valore reale, spesso molto diverso da quanto formalmente prescritto e dipendente in fin dei conti dalla decisione di dove spedire risorse comunque scarse, è possibile usare il sistema del tesseramento come specchio dell'immagine della società paracastale e piramidale che il regime andava costruendo.

Come già nel 1918-1922, sin dall'inizio vennero esclusi dal tesseramento determinati ceti urbani, giudicati a vario titolo ostili o comunque socialmente estranei al nuovo stato. Soprattutto da esso vennero escluse le campagne. Ma a differenza del periodo precedente la NEP (con la parziale eccezione del 1919-1920, quando le requisizioni furono durissime), ora i contadini erano le vittime principali della guerra scatenata dallo stato che, togliendo loro la terra, prelevando quante più derrate possibile ed escludendoli dal razionamento, annunciava di fatto non solo di ritenere l'80% della popolazione del paese fuori dallo stato (e quindi da qualunque sistema di diritti), ma di non ritenersi nemmeno responsabile della sua sopravvivenza fisica.

Nel 1931 vi erano per esempio quattro tipi di tessere (quattro liste di distribuzione), ciascuno articolato su due o tre categorie, che costruivano una scala con 12 gradini al cui vertice vi era una lista speciale, anch'essa articolata su due categorie, la prima riservata agli altissimi dirigenti e l'altra ai dirigenti di partito, stato, esercito, polizia politica, accademie scientifiche, organi economici ecc.

Nei due anni successivi il sistema del tesseramento conobbe un'interessante evoluzione, dettata dalle crescenti difficoltà incontrate dalla rivoluzione staliniana, culminate poi nella carestia del 1932-1933. Nel 1931-1932, per esempio, vennero introdotte riforme che, come già quella della sicurezza sociale di fine anni Venti, erano tese, come ha scritto Elena Osokina, a sostituire il motto socialista «chi non lavora non mangia» con quello «chi non lavora per l'industrializzazione non mangia» (nella primavera del 1932, si arrivò a escludere dal tesseramento gran parte dei famigliari degli operai). Contemporaneamente, anche le altre priorità dello stato continuavano a modificare il sistema delle tessere, spingendo verso un'accentuazione della già notevole gerarchizzazione di diritti e consumi per città, regioni, ceti, tipi di industrie ecc. A Mosca, che aveva allora il 2% della popolazione del paese, ma che il regime voleva tenere tranquil-

la, erano, per esempio, destinati nel 1931-1932 il 15-20% dei beni del fondo nazionale di consumo¹⁷.

La degradazione delle condizioni di vita raggiunse il suo culmine con la carestia del 1932-1933, che fece circa 6-7 milioni di vittime in pochi mesi. Allora l'unico diritto-privilegio, miserabile quanto fondamentale, assicurato alla maggioranza degli abitanti urbani fu quello della sopravvivenza, di cui lo stato continuò in qualche modo a sentirsi responsabile, mentre contadini, e specialmente nomadi, ancora una volta di fatto fuori di ogni diritto di cittadinanza, erano abbandonati al loro destino.

La fase acuta della crisi terminò col raccolto del 1933. Un anno dopo, mentre Stalin dichiarava che «la vita era diventata più gaia», era annunciata la fine del tesseramento. Si trattava indubbiamente di un passo importante, salutato con favore dai contadini, ora di nuovo ammessi a fare acquisti nei negozi cittadini da cui prima erano esclusi a causa del mancato rilascio della tessera (cominciarono allora quelle periodiche, quanto paradossali alla luce dell'esperienza occidentale, spedizioni di masse rurali per acquistare cibo in città ancora ben vive negli anni Ottanta). Da un certo punto di vista, quindi, il carattere segmentato e paracastale della società sovietica tornò ad attenuarsi. Ma sotto la superficie del rublo e dei negozi eguali per tutti era ormai in funzione un consolidato e stratificato sistema di distribuzione di beni e servizi (quindi di «diritti»), l'accesso ai cui vari livelli dipendeva strettamente da rango, posizione sociale e geografica, e tipo di lavoro.

Viste le priorità in base alle quali questo sistema era stato costruito, un operaio non qualificato, addetto all'industria bellica in qualche centro urbano di prima categoria, poteva avere un reddito reale — in termini di beni e servizi — superiore a quello di un ingegnere dirigente un reparto di una industria tessile in qualche cittadina di provincia. Naturalmente, per ottenere quel lavoro, e l'accesso ai negozi speciali della sua fabbrica, quell'operaio aveva dovuto passare attraverso varie operazioni di filtraggio, e rinunciare a gran parte della sua libertà di spostamento. Cominciava così a emergere, dal settore militare-industriale, quello scambio interclassista e di massa, ma pur sempre relativo a una minoranza, tra limitati privilegi (un'espressione che sembra migliore di «maggiori diritti») e libertà personale che finì poi per essere vantato negli anni Settanta come una delle caratteristiche del socialismo reale¹⁸.

¹⁷ Gli studi migliori sulla stratificazione dei consumi e in genere dei diritti materiali negli anni Trenta sono quelli di Elena Osokina, da *Ierarchija potreblenija. O žizni ljudej v uslovijach stalinskogo snabženija, 1928-1935 gg*, Mosca, MGOU, 1993, fino a *Za fasadom "stalinskogo izobilija"*, Mosca, Rospen, 1998, di cui è in corso di stampa un'edizione americana.

¹⁸ V. ZASLAVSKY, *Storia dell'Unione sovietica. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, pp. 147-188.

Qual era quindi la piramide sociale emersa negli anni Trenta, ai cui diversi gradini corrispondevano diversi diritti-privilegi?

La sua struttura fu determinata da industrializzazione e collettivizzazione. Al suo primo gradino troviamo, infatti, il mondo in continua espansione del lavoro forzato, anch'esso di forma piramidale, con al suo vertice i campi di lavoro, seguiti dalle colonie, dalle zone di insediamento speciale ecc.¹⁹. Nato nel 1929 per soddisfare alcune esigenze economiche (come lo sfruttamento di depositi minerari situati in regioni lontane e inospitali), esso dovette la sua prima crescita alla «liquidazione dei *kulak* in quanto classe», la grande operazione di chirurgia sociale che accompagnò il lancio della rivoluzione dall'alto. Riprendendo in termini nuovi, ed estremi, alcune delle esperienze del comunismo di guerra, essa si basava sulla segmentazione della popolazione, da parte dello stato-partito, in diversi strati, e sulla privazione dei diritti, e la deportazione, di quelli considerati ostili. Anche in questo caso, e molto presto, i criteri oggettivi per definire l'appartenenza a questo o quello strato (e soprattutto ai *kulak*), vennero sostituiti da criteri politico-soggettivi, che facevano di ogni oppositore un *kulak* o un amico dei *kulak*. Nasceva così una nuova grande sfera di esclusione dai diritti, articolata come si è detto su più livelli.

Il secondo gradino di questa piramide era occupato dai contadini collettivizzati, che vissero, e descrissero, la collettivizzazione come un ritorno alla servitù, che rovesciava l'emancipazione del 1861. E infatti la collettivizzazione non equivaleva solo alla perdita delle conquiste della rivoluzione agraria del 1917-1919, quindi dei diritti economico-sociali impliciti e indiretti garantiti dal possesso della terra e dalla possibilità di commerciarne i prodotti. Essa costituiva anche un passo indietro rispetto alla condizione contadina anteriore al 1917. Allora i contadini erano stati, più ancora che sotto la NEP, cittadini di seconda classe. Ora essi vennero, di fatto, almeno fino al 1935, considerati fuori dallo stato, uno stato che, come si è visto, non riconobbe durante la carestia alcuna responsabilità nei loro confronti. Lo stesso sistema utilizzato per remunerare i colcosiani era basato sulla premessa che questo pagamento sarebbe avvenuto se, e solo se, allo stato restava qualcosa dopo aver soddisfatto i suoi bisogni, definiti in base alle liste di priorità di cui abbiamo già discusso²⁰. Da questo punto di vista, nel 1932-1933 la condizione dei colcosiani fu in un certo senso persino peggiore di quella dei prigionieri, cui lo stato si sentiva in linea di principio obbligato a fornire delle razioni (ma non va naturalmente dimenticato che spesso queste ultime non

¹⁹ Un'interessante panoramica dei nuovi studi e della nuova documentazione archivistica sulla storia del lavoro forzato in Urss è quella di A. APPLEBAUM, *The Gulag Revealed*, in «New York Review of Books», 2000, June 15, XLVII/10, pp. 33-35.

²⁰ M. LEWIN, *Storia sociale dello stalinismo*, Torino, Einaudi, 1988, pp. 135-184.

arrivavano, e che i colcosiani avevano mille possibilità in più di arrangiarsi rispetto ai prigionieri).

Lo status anche legalmente inferiore dei colcosiani fu sancito alla fine del 1932 dalla reintroduzione dei passaporti interni, aboliti nel 1917. A questi passaporti, tesi a ripristinare il controllo dello stato sulla popolazione violentemente rimescolata dalla guerra, lanciatole contro nel 1928-1929, e a censire e rimuovere gli abitanti indesiderabili nelle città, i colcosiani non avevano, infatti, diritto. Poco dopo, lo statuto modello colcosiano del 1935 precisava le condizioni di vita della maggioranza della popolazione, che ancora viveva nelle campagne, trasformandola anche legalmente in un ceto sociale inferiore.

L'attacco ai villaggi ebbe importanti ripercussioni anche sui diritti legati alla nazionalità. Formalmente, le politiche di indigenizzazione non furono abbandonate, ma piuttosto ridimensionate. Di fatto, però, si assistette a uno svuotamento dei diritti nazionali, tanto più radicale laddove i contadini e i nomadi non russi avevano — come in Ucraina, nel Caucaso settentrionale, lungo i confini occidentali del paese o in Asia centrale — opposto più resistenza alle politiche staliniane. Il fenomeno ebbe diverse facce. Da un lato, visto che, con l'eccezione di ebrei e armeni, le nazionalità non russe erano in generale costituite in larga parte da nomadi e contadini, il deterioramento delle condizioni e dello status di questi ultimi colpiva direttamente anche i vari gruppi nazionali. Dall'altro, la maggiore resistenza opposta alle politiche di Mosca, fece di alcuni di questi gruppi i bersagli particolari della repressione. Nel 1934-1935 cominciarono, nelle zone di frontiera, le prime deportazioni, con relativa esclusione da gran parte dei diritti, basate su criteri apertamente etnici. Si assistette così a fenomeni paradossali, come le grida degli organi statali incaricati di portare avanti l'indigenizzazione contro la diminuzione nel numero delle scuole di questo o quel gruppo etnico che era loro compito proteggere. Ma questo numero si riduceva velocemente perché parti delle popolazioni in questione venivano deportate, spesso in base a decreti segreti che nessuno era autorizzato a menzionare.

La pratica di deportare sulla base di semplici misure amministrative interi gruppi etnici e sociali, o loro parti, sembra confermare l'ipotesi che almeno fino alla morte di Stalin, quando si prese a insistere sul rispetto della «legalità socialista», è difficile parlare di diritti: si viveva piuttosto alla mercé dello stato, anche se naturalmente non tutti venivano colpiti e c'era sempre la possibilità di appellarsi a questa o quella norma legale, che poteva anche essere rispettata se la cosa non entrava in conflitto con gli interessi dello stato²¹.

²¹ T. MARTIN, *The Origins of Soviet Ethnic Cleansing*, in «Journal of Modern History», 1998, 4, pp. 813-861.

Da un altro punto di vista, le deportazioni etniche confermano inoltre l'ipotesi che, sulla base dell'ideologia del suo gruppo dirigente, usa a ripartire la società in categorie, e dell'esperienza fatta durante la guerra civile, lo stato affrontò la crisi del 1932-1933 rinvigorendo e generalizzando la pratica di classificare la popolazione in gruppi definiti in base alla loro maggiore o minore utilità e ostilità, o pericolosità. Questa classificazione determinava a sua volta i «diritti» di questo o quel gruppo. Spero che sia a questo punto chiaro perché il termine, nel nostro caso davvero improprio, andrebbe sempre usato tra virgolette: si trattava piuttosto, come ho già scritto, di diritti-privilegi, accordati in base agli interessi dello stato e che, sulla stessa base, era possibile revocare.

Il terzo gradino della piramide sociale staliniana, costituito dalla popolazione urbana, era a sua volta — come abbiamo già intravisto — estremamente stratificato per tipo di città, di regione, di occupazione e di settore industriale, e aveva al suo vertice un gruppo ormai abbastanza ampio di dirigenti civili, militari, culturali e politici. L'immagine che il regime forniva di questa stratificazione era molto diversa dalla sua realtà, e lo divenne sempre più nel corso degli anni, quando anche la propaganda ufficiale lentamente si distaccò, senza però mai rinunciarvi, dall'operismo del primo piano quinquennale.

Se guardiamo per esempio, al di là delle pur importanti differenziazioni, all'evoluzione generale della condizione operaia negli anni Trenta dal punto di vista dei diritti, un'evoluzione ricostruita per la prima volta dal menscevico Salomon Schwarz negli anni Quaranta, bisogna almeno notare:

— Il drammatico e già ricordato crollo dei salari reali dei primi anni Trenta, accompagnato dalla cancellazione, formale o più spesso di fatto, di gran parte della legislazione sociale e del lavoro tesa a proteggere la manodopera;

— il varo, alla fine del 1932, di leggi draconiane, prese per far fronte alla crisi di produzione e produttività: in base alle nuove norme i licenziati (ogni anno una percentuale importante della forza lavoro) e i loro famigliari erano privati sia dell'abitazione, sia della tessera del razionamento. Il fatto che ciò avvenisse nel terribile inverno del 1932-1933, al culmine della carestia, fa capire la gravità dell'errore di proiettare all'indietro, su questo decennio disperato, i compromessi tra regime e forza lavoro degli anni Cinquanta e Sessanta;

— le leggi, ancora più dure, del 1938 e poi del giugno 1940, adottate per arginare la nuova crisi e preparare la guerra: il lavoro in fabbrica venne allora *de facto* militarizzato, agli operai divenne impossibile lasciare di loro iniziativa la fabbrica (si intravedeva qui la comparsa di un regime semi-servile anche nell'industria), mentre ritardi di pochi minuti sul lavoro diventavano punibili con lavori semi-forzati sul posto a salario ridotto, arresto e anche deportazione. Che anche in questo caso si trattasse di dure realtà, e non di semplici e vuote grida, è

dimostrato dagli 80.000 operai arrestati nei sei mesi successivi il varo delle leggi del 1940, e dai 30.000 deportati nei campi e nelle colonie di lavoro nello stesso periodo. Furono inoltre reintrodotte le otto ore, estese su sei giorni la settimana, sabato incluso ecc.

Moshe Lewin ha per questo potuto parlare di una « caduta dalla grazia » degli operai sovietici negli anni Trenta, malgrado l'ideologia inizialmente operaista con cui fu varato il piano e la nuova retorica dello stachanovismo²².

Contemporaneamente, per far fronte all'eccesso di mortalità causato dalla carestia e in connessione con la più generale svolta ideologica tradizionalista, quando non apertamente reazionaria, di metà anni Trenta, anche i diritti delle donne venivano severamente ridotti: nel 1935, quando finiva con un divorzio il 44% dei matrimoni registrati, vennero introdotte misure che rendevano la procedura difficile e costosa, e imponevano la registrazione dell'atto sui documenti di identità come nota di demerito. Nel giugno dell'anno seguente, l'aborto — liberalizzato nel 1917 — tornava a essere un crimine (dal nostro punto di vista è interessante notare che per giustificare la misura si scrisse che, « poiché la situazione del paese non aveva permesso l'esercizio dei diritti previsti nel 1917-1918 per le donne » [corsivo mio], queste ultime, in difficoltà, abortivano troppo, danneggiando il paese). Dell'aprile 1935 è, invece, l'estensione della pena di morte ai ragazzi con più di dodici anni, un provvedimento teso a eliminare la criminalità giovanile di massa, conseguenza dell'abbandono di centinaia di migliaia di fanciulli durante la dekulakizzazione, la collettivizzazione e, soprattutto, la grande carestia.

In quello stesso periodo, poi definito il più tranquillo del decennio perché stretto tra collettivizzazione e carestia da un lato, e grande terrore dall'altro, veniva approvata la Costituzione del 1936, che restò in vigore fino al 1977. Con essa, proclamata « la più democratica del mondo », la divergenza tra pretese e realtà, tipica del periodo staliniano, raggiunse forse il suo culmine: terminata la prima fase di costruzione del socialismo, le vecchie contraddizioni tra i ceti sociali venivano dichiarate superate e lo stato era definito stato di operai, *intelligencija* e contadini (che continuavano però, in virtù del regime dei passaporti e del regime colcosiano, a essere cittadini di seconda categoria). Con l'abolizione dei pesi cetuali e del voto palese le elezioni diventavano formalmente libere e segrete; il lavoro era definito al tempo stesso un diritto e un onore, e « la vita si faceva gioiosa ».

²² S. SCHWARZ, *Labor in the Soviet Union...* cit.; M. LEWIN, *Storia sociale dello stalinismo...* cit., pp. 271-294; A. GRAZIOSI, *A New, Peculiar State. Explorations in Soviet History...* cit., cap. IV.

Come già nella Costituzione precedente, comunque, di diritti si parlava poco, mentre moltissimo spazio era accordato alle questioni nazionali e a quelle relative all'organizzazione statale. C'era però un capo decimo, «Diritti e doveri fondamentali», che elencava tra l'altro il diritto al lavoro con retribuzione; al riposo (grazie a una giornata di sette ore e alle ferie, ma ricordiamo che attraverso lavoro d'assalto e stachanovismo si poteva ottenere «volontariamente» dalla manodopera qualunque prestazione); alla pensione (un diritto che però escludeva i colcosiani, ancora il 70% circa della popolazione); all'educazione (ma con forti sbarramenti all'ingresso nelle Università, che si aggiungevano a quelli implicitamente connessi al sistema dei passaporti interni, e a una forte gerarchizzazione degli istituti scolastici); alla parità tra uomo e donna (ma ricordiamo i decreti degli stessi mesi su aborto e divorzio).

Pochi mesi dopo l'approvazione della Costituzione cominciava inoltre il grande terrore del 1937-1938, di cui siamo ormai in grado di ricostruire meccanismi e complessità. Abbiamo per esempio appreso che alla repressione e ai processi contro gli alti funzionari del partito e dello stato, che attrassero subito l'attenzione degli osservatori, si aggiunse nell'estate 1937 una serie di grandi «operazioni di massa» (il termine è quello ufficiale) sociali e nazionali, tese a rimuovere — uccidendo e deportando — dal corpo dello stato sovietico questo o quel gruppo sociale e nazionale: i condannati nel periodo precedente a più di tre anni, gli ex *kulak*, i polacchi o i tedeschi abitanti nelle zone di confine ecc. Coi suoi 700.000 fucilati in 14 mesi, e il suo milione e mezzo circa di deportati ed esiliati (ma si tratta di ordini di grandezza, anche se abbastanza precisi), essa rappresentò il culmine della manipolazione e della rappresentazione per categorie della popolazione da parte dello stato e del suo despota.

Al tempo stesso, date le caotiche procedure che segnarono la sua applicazione, il ruolo della volontà di una singola persona nella definizione delle vittime, e il potere straordinario assegnato alla polizia politica, gli anni del grande terrore segnarono il culmine dell'arbitrio. In tali condizioni parlare di diritti, compresi quelli appena sanciti dalla nuova Costituzione, diventava quantomeno improprio: certo, chi non era colpito dal terrore poteva cercare, e cercò, di esercitarne alcuni, magari riuscendovi, ma tutti — inclusi i famigliari dei più intimi collaboratori di Stalin — potevano perdere in qualunque momento qualunque diritto e speranza²³.

²³ O. CHLEVNJUK, *Stalin e la società sovietica negli anni del terrore*, Perugia, Guerra, 1997; O. POHL, *The Stalinist Penal System*, Jefferson, NC, McFarland, 1998. Cfr. anche gli atti del convegno internazionale *The Role of the Political Police in Soviet History, 1917-1956*, Parigi 25-27 maggio 2000, in «Cahiers du Monde russe», 42, avril-déc. 2001.

4. Guerra e dopoguerra

La ricerca ha cominciato ad affrontare il periodo successivo al 1939 solo da qualche anno. Gli anni Quaranta e Cinquanta rappresentano oggi le nuove frontiere del lavoro storico e, com'è naturale, ne sappiamo ancora relativamente poco. Mi limiterò quindi qui a indicare, sulla base dei migliori tra i nuovi studi, qualche elemento che possa permettere almeno di farsi un'idea, per quanto schematica e probabilmente qua e là errata, dello sviluppo della situazione dei diritti sociali in Urss dopo il 1939.

I primi due anni di guerra, affrontati dall'Unione sovietica in alleanza con la Germania nazista, portarono a un forte peggioramento della situazione, soprattutto nei territori conquistati in conseguenza del patto Molotov-Ribbentrop²⁴, ma anche all'interno del paese, per esempio in connessione con le già ricordate, feroci leggi antioperaie del 1938 e 1940.

Dopo il 1941 la guerra portò al peggioramento generale delle condizioni di vita sul fronte interno, e allo sfascio di gran parte del sistema costruito dal 1929 nei vastissimi territori prima sottomessi dai tedeschi, e poi riconquistati dai sovietici. In queste regioni, che si estendevano dai dintorni di Mosca e Leningrado fino ai nuovi confini raggiunti nel 1939-1941, violenza, repressione e caos continuarono a regnare anche dopo la presa di Berlino (in particolare, l'Ucraina occidentale fu «pacificata» solo negli anni Cinquanta). Come, e più che negli altri paesi, la guerra portò quindi alla sospensione di quei diritti di cui era possibile parlare nell'Urss staliniana degli anni Trenta.

Le deportazioni dei popoli innescate dal conflitto, quelle repressive del 1939-1941 come quelle punitive del 1943-1945, quelle legate ai grandi progetti di pulizia etnica del dopoguerra come quelle utilizzate per pacificare questa o quella regione riconquistata, segnarono inoltre nuovi culmini dell'arbitrio²⁵.

È però possibile sostenere che la guerra contro i tedeschi, vinta dal regime ma anche dalla popolazione, e in particolare dall'unione tra regime e popolazione, rappresentò da molti punti vista non solo la grande legittimazione del potere staliniano, ma anche la conquista reale della cittadinanza da parte di chi aveva combattuto e vinto: i milioni di combattenti (*frontoviki*) come i popoli che li

²⁴ I. T. GROSS, *Revolution from Abroad: The Soviet Conquest of Poland's Western Ukraine and Western Belorussia*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988.

²⁵ Cfr. J.-J. MARIE, *Les peuples déportés d'Union soviétique*, Bruxelles, Complexe, 1995, di fatto poco più di un riassunto di un importante lavoro pubblicato in Russia da N. BUGAJ - T. SNYDER, "To Resolve the Ukrainian Question Once and For All": *The Ethnic Cleansing of Ukrainians in Poland, 1943-1947*, in «Journal of Cold War Studies», 1999, 2; cfr. anche O. POHL, *Ethnic Cleansing in the USSR, 1937-49*, Westport, CT, Praeger, 1999.

avevano sostenuti. E una tale conquista non poteva, prima o poi, non avere delle conseguenze importanti anche sul piano dei diritti.

La guerra ci presenta perciò due facce contraddittorie: quella dell'aumento della repressione e dell'arbitrio, del rafforzamento dei poteri e dell'immagine del generalissimo, come Stalin prese a farsi chiamare, e quella della conquista di una nuova dignità da parte di larga parte di un popolo, o meglio di popoli, umiliati nel decennio precedente. Da questo punto di vista la guerra, proprio perché creava, sia pure con mille e fondamentali peculiarità che non vanno mai dimenticate, uno stato con dei cittadini che ne riconoscevano la legittimità, poneva anche le basi per la fine di quel regime di repressione e arbitrio che pure essa aveva contribuito a rafforzare²⁶.

Sul breve periodo, però, a prevalere fu la prima delle conseguenze della guerra. Per recuperare il controllo sui grandi territori sconvolti dalla guerra, e sulla popolazione che vi aveva preso parte, Stalin, che pure era sembrato durante il conflitto fare appello a un diverso patto con il popolo sovietico, tornò ad applicare le politiche del decennio precedente. Mentre nei territori rioccupati si cercava di estirpare, con feroci politiche repressive, i movimenti partigiani di ispirazione nazionalista, nel 1947 una nuova carestia — che fece circa un milione e mezzo di morti — segnava una ricostruzione fatta all'insegna delle ragioni di potenza e contro i bisogni e i diritti della popolazione. Poco dopo questi ultimi furono nuovamente lesi da un cambio della moneta che annullò gran parte dei risparmi forzati di una popolazione che non era mai riuscita a comprare, se non in minime quantità, ciò di cui aveva bisogno.

Gli anni successivi videro il crescere della repressione, ora soprattutto e direttamente sociale e nazionale più che, almeno in superficie, politica come negli anni del grande terrore. Ancora una volta si fece fronte alle difficoltà alimentari varando provvedimenti draconiani contro il furto colcosiano, vale a dire i piccoli reati contro il patrimonio dettati dalla ricerca della sopravvivenza, mentre le misure antioperaie del 1940 trovavano vasta applicazione. Se aggiungiamo al quadro le già ricordate deportazioni su base etnica o nazionale, le grandi repressioni nei territori occupati e la crescente campagna antisemita, probabilmente preludio della deportazione in massa in Asia centrale o in Siberia della popolazione ebraica, non dobbiamo più stupirci nello scoprire che il picco della popolazione di campi, colonie e luoghi di deportazione fu raggiunto nel 1952, alla vigilia della morte di Stalin, e non durante il grande terrore del 1937-1938.

²⁶ E. ZUBKOVA, *Russia After the War: Hopes, Illusions and Disappointments, 1945-47*, Armonk, Sharpe, 1998.

Raggiungeva allora il suo picco anche la separatezza della vita della paracasta, sempre però vulnerabile ai capricci del despota, degli alti burocrati sovietici. In un bel romanzo, basato su eventi reali, Aleksander Bek racconta per esempio la storia di alcuni di loro che una sera decidono di prendere la metropolitana, mischiandosi alla gente comune (ma in vista della piramide sovietica di diritti-privilegi, sarebbe meglio dire ai privilegiati abitanti di Mosca), per essere subito costretti alla ritirata dalla realizzazione di non avere in tasca nemmeno un soldo: la moneta, infatti, non serviva a nulla a chi viveva dentro e per lo stato, aveva accesso gratuito a ogni sorta di servizi speciali, e non aveva perciò bisogno di portarsene appresso²⁷.

La comprensione della contraddittorietà delle spinte generate dalla guerra, e del peso del regime dispotico anche sulla vita di un'élite esposta in prima persona ai capricci della sua arbitrarietà, ci permette di capire come fosse possibile che, nel giro di pochi giorni dalla morte di Stalin, si innescasse una travolgente corsa alle riforme, il cui fine politico — l'allentamento del regime — metteva d'accordo tutti i partecipanti, divisi però dalle rispettive ambizioni personali.

Il ritorno alla legalità socialista, auspicato anche da Berija, che poche settimane dopo la morte del «padrone» emetteva decreti che ingiungevano alla polizia politica di rispettare i diritti dei detenuti, costituì non a caso uno dei temi centrali del movimento riformista (ma non va dimenticato che anche negli anni di Kruščev e Brežnev il *Politburo* conservò ed esercitò il diritto di violare la legge in nome della ragion di stato e di partito, mantenendo margini di arbitrio notevoli rispetto agli stati occidentali ma irrisori se paragonati al passato staliniano).

Le riforme si estesero presto all'intero blocco della legislazione speciale degli anni Trenta: una serie di amnistie e di provvedimenti, accelerati da grandi rivolte di detenuti, portò al rapido smantellamento del sistema dei campi di lavoro (che comunque non scomparvero mai del tutto), mentre gran parte dei popoli deportati furono autorizzati a tornare nei loro territori di origine; furono aboliti o riformati le leggi e i decreti relativi a licenziamenti e auto-licenziamenti, che ostacolavano fortemente la libertà di trasferimento degli operai, quelli sul prolungamento dell'orario di lavoro e le punizioni draconiane per i ritardi; l'aborto tornò a essere legale, il divorzio venne reso più facile e anche se il sistema dei passaporti interni non fu abolito, una serie di riforme agrarie e la revisione dei prezzi agrari portò a un netto miglioramento nelle condizioni dei colcosiani²⁸. Kruščev varò inoltre un vasto piano di spese sociali, dando così

²⁷ A. BEK, *La nuova nomina*, Milano, Garzanti, 1973.

²⁸ I. E. ZELENIN, *Agrarnaja politika N.S. Chruščeva*, in «Otečestvennaja istorija», 2000, 1, pp. 76-93.

un piccolo nucleo concreto ai diritti enunciati nella legislazione ufficiale del regime.

Un simbolo di queste spese sociali furono le chruščevke, come venivano chiamate le nuove palazzine per abitazione, i cui infimi standard qualitativi non devono far scordare che si trattava del primo grande investimento sociale dai tempi del lancio del primo piano quinquennale.

Le chruščevke, e i nuovi modelli che poi le soppiantarono, possono anche essere prese a simbolo della grande urbanizzazione degli anni di Chruščëv e del primo Brežnev, e del piccolo benessere sovietico a essa legato. La popolazione urbana superò allora — e non negli anni Trenta — quella rurale e nacque il modello che poi, come ho già ricordato, ci siamo erroneamente abituati a proiettare all'indietro.

Se la realtà di questo piccolo benessere — che concretizzò per la prima volta almeno una parte dei diritti previsti dalla legislazione — è innegabile, non va però scordato che esso fu, appunto, piccolo, che la sua durata fu relativamente breve e che, lungi dall'essere il preludio a nuovi passi in avanti, esso sfociò presto in quella che venne poi definita la stagnazione (ricordiamo che le aspettative di vita della popolazione maschile smisero di crescere già dalla metà degli anni Settanta).

Anche negli anni migliori, inoltre, i diritti furono più o meno reali a seconda del ruolo occupato nella piramide costruita dallo stato: in altri termini, la legge non fu mai uguale per tutti e la società sovietica, figlia delle grandi scelte compiute nei primi anni Trenta e mai rinnegate da Chruščëv, restò una società segmentata, paracastale e vessatoria nei confronti degli esclusi (ricordiamo ancora una volta il ruolo giocato in questo campo dal sistema dei passaporti interni).

Ancora negli anni Settanta, per esempio, lo stesso rublo aveva un valore assai diverso secondo il magazzino dove il suo possessore era autorizzato a far spese, e ancora allora i supermercati per l'*élite* erano nascosti dietro cartelli ingannatori (pare che a quello per i burocrati di più alto grado si accedesse superando una porta su cui era scritto «Tipografia n. 16»). Un discorso simile si può ripetere per ogni tipo di servizi, ospedali, sanatori ecc., mentre ancora negli anni Ottanta, per ottenere il permesso di risiedere a Mosca, e quindi l'accesso ai suoi istituti di istruzione superiore, i giovani provinciali dovevano sottostare a vere e proprie *corvées*, accettando i lavori più umili, che i moscoviti erano riluttanti a fare (tra i miei amici vi sono professori che hanno dovuto pulire le strade per anni la mattina presto per vedersi rinnovato il permesso e quindi poter frequentare i corsi dell'Università di Mosca).

Conclusioni

Chiudo questo contributo ricapitolando brevemente alcune delle tesi in esso avanzate.

a) È indispensabile ricostruire le principali fasi dell'evoluzione del fenomeno storico sovietico, e giudicare ciascuna di esse cogliendone le profonde diversità e — ove possibile — ricostruendo i meccanismi che hanno portato alla fase successiva.

b) Ad eccezione della breve parentesi della NEP, almeno fino al 1952 parlare di diritti è impossibile. Certo, formalmente, e per alcuni più che per altri, questi diritti esistevano, e c'era anche chi ricorreva alla magistratura per farli rispettare, ma nella sostanza mi sembra ragionevole sostenere che più che di diritti si trattasse di privilegi, che un potere che godeva di un altissimo margine di arbitrio poteva revocare o ignorare a proprio piacimento.

c) È innegabile che dopo la morte di Stalin la situazione conobbe un'importante evoluzione, che non va però sopravvalutata: l'Unione sovietica non divenne mai uno stato di diritto, o uno stato i cui cittadini potessero essere ragionevolmente certi dei loro diritti. Sia alle origini del sistema che dopo il 1929, ma anche dopo il 1953, molti dei diritti sociali ed economici abitualmente associati al sistema sovietico (come quelli all'abitazione e ad un minimo di servizi più o meno gratuiti), erano, più che veri e propri diritti, derivazioni delle caratteristiche della struttura economica, amministrativo-distributiva, del sistema stesso. Una struttura che ha rappresentato, con l'originale soluzione data nel 1922 al problema della ricostruzione di uno stato multinazionale a base russa, una delle due grandi peculiarità sovietiche. In altre parole, chi era riconosciuto utile alla grande *company town* statale veniva ricompensato, in base al suo rango e al suo ruolo, con diritti-privilegi che però almeno in teoria e — fino al 1953 molto sovente anche nella pratica — potevano essere sospesi in qualunque momento.

d) Nella fase brežneviana, quando il boom dei proventi dell'esportazione, quella di petrolio in primo luogo, permise la parziale, progressiva estensione di questi diritti-privilegi, anche per rispondere alla «propaganda antisovietica» venne elaborato il concetto di socialismo reale, con lo scambio tra diritti sociali e diritti di libertà. Abbiamo quindi a che fare con un concetto relativamente moderno, la cui genesi varrebbe la pena di esplorare.

e) Dietro questo concetto vi era l'implicito riconoscimento della prevalenza del socialismo statale-costruttivo su quello sociale-rivendicativo, di cui qualcosa, almeno nelle pretese (nel «discorso») del sistema, era a lungo rimasto. Perché il primo abbia prevalso sul secondo è questione interessantissima, ma cui non è

possibile rispondere qui. Posso solo ricordare che gli ultimi duecento anni sono stati dominati dalla proliferazione degli stati, passati da qualche decina ad alcune centinaia, e quindi dai processi di costruzione statale, più o meno nazionali. Rifacendosi a una distinzione avanzata a suo tempo da Carl Schmitt (le cui preferenze andavano naturalmente in direzione opposta a quelle di chi scrive) si potrebbe riformulare il quesito così: quali fattori hanno determinato, in alcuni casi, il prevalere dello « stato totale quantitativo » (i *welfare states*), e quali quello dello « stato totale qualitativo » (gli stati militari spenceriani o le tirannie di Ha-lévy).

In questa prospettiva il caso sovietico ci appare come il caso forse più puro, e comunque di maggior successo almeno sul piano cronologico, di stato totale qualitativo, caratterizzato dal predominio dell'arbitrio statale e dalla scarsissima presenza di diritti. La guerra contro la Germania nazista, dei cui effetti contraddittori ci siamo occupati, e la domanda di stabilizzazione proveniente dallo stesso ceto dirigente, avviarono dopo il 1953 l'almeno parziale evoluzione di questo stato verso l'altro polo, un'evoluzione poi accelerata dalla lunga pace europea della seconda metà del XX secolo. Saremmo quindi di fronte a un interessantissimo esempio di evoluzione di un sistema dispotico (altri direbbero totalitario ma, per ragioni che non posso spiegare qui, personalmente preferisco altri termini), il cui ritorno alla normalità si è però alla fine scontrato con ostacoli insormontabili, che hanno portato al crollo del regime stesso. Anche quella di questi ostacoli insormontabili è però un'altra storia, che ho cercato di affrontare altrove²⁹.

²⁹ Delle questioni accennate a partire dal punto e) discuto nel già ricordato *Guerra e Rivoluzione in Europa...* citato.

LUCIANO MARROCU

Il contesto marsballiano: origini e sviluppo del Welfare State britannico

1. Quando il *Welfare State* venne introdotto in Gran Bretagna negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, se ne parlò come dell'esperienza sino a quel momento più avanzata nel campo dei servizi sociali. Si poteva discutere sul cammino che aveva portato a quella realizzazione, ma nessuno mancava di riconoscerne la straordinaria portata. I laburisti la ascrivevano ovviamente a proprio merito, sottolineando come il *Welfare State* fosse stato introdotto da un loro governo, il primo laburista nella storia britannica che potesse contare su una solida maggioranza. Quanto ai conservatori, era diffusa la convinzione che un sistema di sicurezza sociale sarebbe emerso in una qualche forma se avessero vinto le elezioni del 1945. Anche i liberali potevano riconoscersi in quelle misure di riforma, visto che esse avevano un importante antecedente in quel vero e proprio «Welfare State in embrione» introdotto tra il 1908 e il 1911 dal governo liberale di Asquith.

Per come lo avevano pensato i laburisti, rifacendosi direttamente al piano Beveridge del 1942, il *Welfare State* si basava su tre pilastri. Il primo era il *National Insurance Act*, approvato nel 1946, che dava vita a un esteso sistema pensionistico e forniva un'assicurazione generalizzata contro malattie e disoccupazione. Il sistema era a base contributiva (con versamenti anche da parte del datore di lavoro e dello Stato), obbligatorio e aperto a tutti i lavoratori. I contributi versati dai lavoratori variavano solo in relazione ad alcune grandi ripartizioni (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, non occupati), oltre che all'età e al sesso, e vennero fissati a un livello che anche i lavoratori meno retribuiti potevano permettersi. Quanto alle prestazioni, pur aggirandosi intorno al livello della sussistenza, erano decisamente più alte di quelle sino ad allora esistenti. Il *National Insurance Act* venne completato nel 1948 dal *National Assistance Act*, destinato sia a integrare le prestazioni del primo quando esse non garantivano la sussistenza, sia a intervenire in favore di coloro che non erano in grado di entrare nel sistema assicurativo. L'accesso alle provvidenze assistenziali contemplate dal *National Assistance Act* era legato all'accertamento di una condizione di effettiva indigenza. Il terzo e più importante pilastro del sistema di sicurezza sociale era il

National Health Service (Servizio Sanitario Nazionale), che venne introdotto nel 1948 dopo un lungo scontro tra il Ministro della Sanità Aneurin Bevan e l'associazione dei medici britannici. Caratteristica fondamentale del nuovo servizio era il fatto che esso fosse pubblico, gratuito e disponibile a tutti. Gli ospedali vennero nazionalizzati, anche se furono consentite una quota di letti a pagamento e forme parziali di esercizio della professione privata. La volontà dei medici di non essere trasformati in stipendiati dallo Stato ebbe alla fine la meglio, per cui venne stabilito che ogni medico di base fosse retribuito in proporzione ai pazienti che aveva in cura.

Accompagnava l'introduzione di questo sistema integrato di sicurezza sociale l'impegno del governo per una politica deliberatamente rivolta al pieno impiego. Una disoccupazione di massa quale quella che il paese aveva conosciuto nel periodo tra le due guerre non solo avrebbe contraddetto l'obiettivo dichiarato del *Welfare State*, che era appunto quello di «liberare il cittadino dal bisogno»¹, ma avrebbe gravato sulla macchina assicurativa al punto da impedirle di funzionare.

La legislazione laburista del 1946-1948 produsse un sistema di sicurezza sociale uniforme, fortemente centralizzato e, ciò che più importa, pubblico. Un segno ben diverso aveva avuto l'assistenza ai poveri in epoca vittoriana, con interventi di carattere locale, non coordinati e che assegnavano un largo spazio all'iniziativa volontaria. Ancora negli anni immediatamente precedenti la prima guerra mondiale, la spesa complessiva di associazioni filantropiche, società di mutuo soccorso e simili sopravanzava di gran lunga le somme impiegate in applicazione alla *Poor Law* (Legge sui poveri) del 1834, che a loro volta erano superiori a quelle spese centralmente dallo Stato.

«Per quanto imperfetta nel venire incontro ai bisogni dei suoi beneficiari — ha scritto al riguardo J. Harris — questa massa di istituzioni volontarie e locali, costituiva molto chiaramente parte integrante della struttura sociale e della cultura civica del paese. Esprimeva e rafforzava la distribuzione del potere e delle risorse, le relazioni di classe e di patronato, norme di comportamento e identità comunitarie. Era anche strettamente interrelata con il sistema di libertà naturale e personale attraverso cui molti cittadini britannici pensavano che le loro vite si differenziassero da quelle del resto del mondo»².

¹ The Labour Party, *The Welfare State*, London 1952.

² Cfr. J. HARRIS, *Political thought and the Welfare State 1870-1940: an intellectual framework for british social policy*, in «Past and Present», maggio 1992, 135, pp. 116-117.

Una svolta significativa venne dalle riforme liberali del primo anteguerra. Nel 1908 venne approvato l'*Old Age Pension Act* che prevedeva una pensione di vecchiaia completamente finanziata dallo Stato e riservata a coloro che avessero compiuto i settanta anni. La pensione era destinata agli anziani a basso reddito e una sorta di scala mobile regolava la concessione di pensioni ridotte alla fascia che godeva di entrate tra le 21 e le 31 sterline annuali. Pur essendo insufficiente da sola a garantire la sopravvivenza, la pensione dello Stato rappresentava un indubbio progresso rispetto al recente passato: bisognava essere molto poveri e molto vecchi per percepirla, ma, per la prima volta, godere di una forma di assistenza pubblica non si associava alla perdita di rispettabilità che segnava i fruitori della *Poor Law* (tra l'altro, a sottolineare la sua estraneità alle forme tradizionali di assistenza ai poveri, venne stabilito che la pensione fosse pagata negli uffici postali). Come ebbe a dire il suo creatore, l'allora Cancelliere dello Scacchiere Lloyd George, l'*Old Age Pension Act* interveniva in favore « di un'area di povertà e di emarginazione troppo orgogliosa per indossare il distintivo del pauperismo »³.

Il *National Insurance Act*, che venne approvato nel 1911, dava vita a un sistema assicurativo contro la malattia e la disoccupazione. La prima parte della legge prevedeva per i lavoratori dipendenti con una retribuzione al di sotto di 150 sterline all'anno, una assicurazione sanitaria a base contributiva (su nove *pence* settimanali, quattro erano versate dai lavoratori, il resto dai datori di lavoro e dallo Stato), che dava diritto in caso di malattia sia a un sussidio settimanale sia alle cure mediche (escluse però quelle ospedaliere ed esclusi i familiari del lavoratore assicurato). Relativamente alla disoccupazione, la legge operò una scelta generale in favore di una forma volontaria di assicurazione, limitandone l'obbligatorietà alle aree più esposte al fenomeno (edilizia, costruzioni navali, industria meccanica, siderurgia, industria molitoria). Si trattava anche in questo caso di un meccanismo di tipo contributivo, a cui, come nel caso dell'assicurazione sanitaria, partecipavano, oltre i lavoratori, anche i datori di lavoro e lo Stato.

La decisione del governo liberale di Asquith e Lloyd George di dare una base contributiva alla nascente macchina di sicurezza sociale fu oggetto di numerose critiche da sinistra, e l'aver fissato un versamento uguale per tutti, indipendentemente dal reddito, venne considerato una forma di prelievo di fatto regressivo. Lloyd George difese a spada tratta la sua legge. Nel meccanismo contributivo vedeva il fondamento di una sicurezza sociale non più concessa dall'alto, alla

³ Citato in D. FRASER, *The Evolution of the British Welfare State*, London, Macmillan, 1975, p. 143.

maniera della *Poor Law* vittoriana, ma un diritto. Allo stesso tempo, riconoscendo i limiti del sistema creato dal *National Insurance Act*, ne auspicava sviluppi futuri:

«L'assicurazione è di necessità un espediente temporaneo. In una data non lontana lo Stato si assumerà la piena responsabilità di provvedere alle necessità generate da malattia, infortuni, disoccupazione. Lo fa ora attraverso la *Poor Law*, ma le condizioni in cui il sistema ha sino ad oggi lavorato sono state così dure ed umilianti che l'orgoglio della classe operaia si rivolta contro l'accettazione di una tale dubitabile e degradante provvidenza. Gradualmente lo Stato si assumerà l'obbligo di trovare il lavoro ai cittadini o di garantirne il sostentamento. L'assicurazione non sarà a quel punto necessaria»⁴.

Già allora, però, il sistema di previdenza sociale britannico rappresentava un'esperienza d'avanguardia, sia per la scala dell'intervento sia per il ruolo assunto dallo Stato. Solo la Danimarca superava la Gran Bretagna nella percentuale di lavoratori inclusi nel sistema pensionistico e coperti dall'assicurazione sanitaria⁵. In quest'ultimo settore, le riforme liberali lasciarono ampio spazio ad agenzie non governative (quali sindacati, società di mutuo soccorso e soprattutto compagnie di assicurazione a carattere commerciale), ma era lo Stato che esercitava una supervisione generale. Quanto alle pensioni, erano sotto il diretto controllo della macchina statale.

Alla spalle della vigorosa iniziativa riformistica degli anni 1908-1911 c'era la convinzione, sempre più diffusa anche all'interno del Partito liberale, che la disoccupazione, da tempo riconosciuta come una delle principali cause di povertà, fosse in gran parte dei casi involontaria. Un'idea esattamente opposta all'assunto da cui era partita la Legge sui poveri del 1834 e la sua istituzione più tipica, la *Workhouse*. Quest'ultima — con le sue durezze e la perdita di dignità che veniva associata al fatto di esservi ricoverati — era stata considerata dai sostenitori della legge come uno strumento per spingere al lavoro i disoccupati prospettando loro condizioni di assistenza assolutamente scoraggianti (era questo il principio della *less eligibility*, il principio per cui qualunque forma di assistenza pubblica doveva essere «meno preferibile» del più duro dei lavori disponibile sul mercato).

⁴ Citato in H. N. BUNBURY, *Lloyd George Ambulance Wagon*, London, 1957, pp. 121-122.

⁵ Per un raffronto su scala europea cfr. R. LOWE, *The State and the Development of Social Welfare*, in *A Companion to Modern European History 18771-45*, a cura di M. PUGH, Oxford 1997, p. 61.

«Con la legge del 1834 — ha scritto in proposito T.H. Marshall — la legislazione sui poveri rinunciò ad ogni pretesa di violare il territorio del sistema salariale o di interferire nelle forze del libero mercato. Essa offrì assistenza solo alle persone che, per vecchiaia o malattia, non erano in grado di proseguire la battaglia, e agli altri deboli che rinunciavano alla lotta, ammettevano la sconfitta, e chiedevano pietà»⁶.

In realtà l'applicazione della legge risultò sin dall'inizio problematica e alquanto disuguale negli effetti e già alla fine dell'Ottocento essa era messa in discussione dalla crescente preoccupazione umanitaria nei confronti dei poveri. Sottoposta all'assalto dei radicali (capaci, a volte, come nel caso del quartiere londinese di Poplar, di impadronirsi dei suoi comitati di gestione promuovendo attraverso essi forme di assistenza basate, invece che sul ricovero nell'ospizio dei poveri, su integrazioni del reddito), svuotata di alcune delle sue attribuzioni più importanti dall'introduzione di pensioni e assicurazioni sociali, la *Poor Law* continuò a essere formalmente in vigore ancora tra le due guerre ma già negli anni precedenti la prima guerra mondiale si avviava a diventare un guscio vuoto. Che era poi ciò che aveva chiesto Beatrice Webb nella relazione di minoranza presentata alla fine dei lavori della *Royal Commission on the Poor Law* (Commissione Reale sulla Legge sui Poveri, 1905-1909), quando aveva prefigurato la possibilità di disfarsi della macchinosa e costosa struttura prevista dalla legge e di sostituirla con un certo numero di dipartimenti governativi incaricati di occuparsi ognuno di una specifica causa di povertà: un dipartimento scolastico, uno sanitario, uno relativo all'assistenza psichiatrica, uno relativo alle pensioni. Ma Beatrice Webb era andata ben oltre la diffusa esigenza di razionalizzare l'intervento pubblico nel campo dell'assistenza sociale. Quella contenuta nel rapporto di minoranza era infatti una critica radicale alla tradizionale visione dei poveri come classe separata dal resto della società. A cui veniva contrapposto il disegno di un sistema di assistenza e prevenzione rivolto a un soggetto che non era più «il povero» ottocentesco, ma qualunque individuo fosse caduto, anche solo per poco tempo, sotto «uno standard minimo nazionale di vita civilizzata». Non si trattava dunque di assistere determinate categorie di persone, quanto di individuare diffusi bisogni sociali — di salute, di istruzione, di sicurezza, di lavoro — e dare a questi bisogni una risposta complessiva. Ancora molti anni dopo la pubblicazione del suo Rapporto di minoranza, la Webb avrebbe rivendicato con orgoglio la novità di quel documento e di una concezione che aveva posto il

⁶ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976, p. 19.

diritto degli individui ad essere assistiti dallo Stato come un «attributo della cittadinanza»⁷.

2. Sin da quando il *Welfare State* entrò in vigore nel secondo dopoguerra fu sottolineato come esso modificasse in profondità i rapporti tra l'individuo e lo Stato. Nell'analisi di T.H. Marshall — che il sociologo affidò a una serie di lezioni tenute a Cambridge nel 1949 — la creazione del *Welfare State* costituiva il presupposto di una cittadinanza pienamente realizzata. Marshall distingueva, ponendoli in successione storica, tre tipi di diritti: quelli alla base di una piena affermazione della libertà individuale («libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto di ottenere giustizia»), che chiamava diritti civili; i diritti politici: «il diritto di partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un corpo investito di autorità politica o come elettore dei membri di tale corpo»; e infine i diritti sociali: «l'insieme di diritti che va dal diritto a un minimo di benessere economico e alla sicurezza, al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale [*social heritage*] e a vivere la vita di un essere civile secondo gli standard prevalenti nella società»⁸. La piena appartenenza alla comunità («full membership of the social community», nelle parole di Marshall) trovava così il suo compimento nell'opportunità di accedere ai servizi e alla rete di sicurezze fornite dal *Welfare State*.

«La formulazione di Marshall — ha scritto al riguardo David Marquand — interpretava meglio di ogni altra le aspirazioni incorporate nel Welfare State. Il ricco e il povero avrebbero ritirato la stessa pensione alla posta e seduto l'uno vicino all'altro nella sala d'attesa del dottore. Non sarebbero stati meno poveri o meno ricchi per questo, ma sarebbero stati molto più cittadini di una stessa comunità»⁹.

Marshall non aveva dubbi che, dando al cittadino un'uguaglianza di status rispetto a certi diritti (stessa pensione, stesso accesso al servizio medico), il *Welfare State* avrebbe determinato una «grande estensione dell'area della cultura e dell'esperienza comuni», la quale a sua volta avrebbe contribuito a mantenere

⁷ Sulla *Royal Commission on the Poor Law* si veda A.M. MCBRIAR, *An Ewardian Mixed Doubles: The Bosanquet vs the Webbs. A Study in British Social Policy 1890-1929*, Oxford, 1987. Più in particolare su Beatrice Webb e sul suo «Rapporto di minoranza» si rinvia a L. MARROCU, *Il salotto della signora Webb*, Roma, Editori Riuniti, 1992, pp. 130-134.

⁸ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale...* cit., p. 9.

⁹ D. MARQUAND, *The Unprincipled Society*, London, Cape, 1988, p. 29.

la coesione sociale¹⁰. Ne derivava che il *Welfare State* poteva anche essere considerato come una sorta di tributo pagato dalle classi dominanti alla stabilità e alla sopravvivenza stessa del capitalismo.

In questa chiave, rivestiva una decisiva importanza il carattere «universalistico» dei servizi offerti, il fatto cioè che essi non fossero rivolti selettivamente a gruppi sociali economicamente o socialmente deprivilegiati ma, nello stesso modo, a tutti i cittadini¹¹. Nel campo della sicurezza sociale, ciò comportava che il sistema nazionale riguardasse lavoratori manuali e non manuali, dipendenti e autonomi. Comportava inoltre che i versamenti assicurativi, e di conseguenza le prestazioni, fossero uniformi (almeno per grandi categorie), e comunque indipendenti dai salari e dai guadagni. Col tempo sarebbero emerse più chiaramente alcune conseguenze negative di questa impostazione. Scegliere che i contributi assicurativi fossero uguali per tutti costrinse di fatto a commisurarli ai salari più bassi, con la conseguenza di dover mantenere a un livello altrettanto basso le relative prestazioni (dai sussidi di disoccupazione alle pensioni). Nell'opinione di una parte dei conservatori il difetto maggiore della macchina previdenziale messa in piedi dai laburisti era proprio questo carattere universalistico, il fatto cioè che essa destinasse ai ceti medi risorse che si sarebbero potute indirizzare più utilmente ai «veramente poveri». Un sistema previdenziale di tipo selettivo avrebbe però comportato l'accertamento delle reali condizioni di bisogno da parte dei soggetti assistiti, in altre parole una riedizione dell'odiatissimo *means test* (accertamento dei mezzi di sussistenza) a cui durante la grande crisi degli anni Trenta era stata condizionata la concessione del sussidio di disoccupazione¹².

¹⁰ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale...* cit., p. 63.

¹¹ Il principio universalistico riconduceva a un retroterra intellettuale largamente impregnato di valori comunitari, per cui il fine ultimo della creazione di un sistema di sicurezza sociale non era da cercarsi in una più razionale distribuzione delle risorse e nei conseguenti vantaggi materiali che ne venivano agli assistiti, quanto nel favorire una cittadinanza partecipativa e, più in generale, il rafforzamento dei legami di coesione alla base della comunità dei cittadini. Jose Harris ha insistito sulla presenza (e sull'influenza), tra i sostenitori e i promotori del *Welfare State*, non ultimo William Beveridge, di una filosofia sociale fortemente impregnata di idealismo. Ha tuttavia sottolineato una crescente difficoltà «linguistica e culturale», a partire dalla fine degli anni Cinquanta, ad articolare questo approccio. «In netto contrasto con il periodo vittoriano, edoardiano e di quello tra le due guerre — ha sostenuto —, dopo la seconda guerra mondiale gli scritti di politica sociale non presentano traccia di una qualche influenza da parte dei filosofi morali di professione o dei teorici della società e della politica. Questo fatto negativo fu forse di poca importanza durante il periodo in cui l'idea di un sistema di sicurezza sociale è stata sostenuta dall'onda dell'entusiasmo popolare. Ma sarebbe stato probabilmente di maggiore significato quando il Welfare State cadde in disgrazia e dovette essere difeso contro una sistematica e radicale sfida intellettuale»; J. HARRIS, *Political Thought and the Welfare State...* cit., p. 137.

¹² Cfr. A. SKED - C. COOK, *Post War Britain. A Political History*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979, p. 42.

Anche a proposito del Servizio Sanitario Nazionale, venne sottolineato come esso non fosse riservato alle fasce inferiori di reddito ma disponibile a tutti. La grande popolarità che ebbe sin dall'inizio il NHS nasceva dalla constatazione di quanto pesasse il denaro nell'accesso alle cure mediche.

«Una delle conseguenze della necessità di dover pagare delle prestazioni mediche — disse nel 1946 Aneurin Bevan, allora Ministro della Sanità e creatore del Servizio Sanitario Nazionale — è che, in aggiunta alla naturale ansia sul proprio stato di salute, c'è anche il problema di dover pagare la parcella del dottore. Una persona dovrebbe essere in grado di ricevere assistenza medica e ospedaliera senza che questo comporti un'ansietà di tipo economico»¹³.

Il NHS prometteva di sottrarre la salute del cittadino ai condizionamenti di una società divisa in classi: con il NHS, sia i ricchi che i poveri avrebbero ricevuto lo stesso tipo di assistenza medica. Appunto in questo suo carattere «universalistico», un altro eminente studioso del *Welfare State*, Richard Titmuss, vide la fonte del diffuso e persistente favore di cui godeva il sistema sanitario nazionale. Il cittadino-contribuente era maggiormente portato a dare il suo apporto, tramite il fisco, al funzionamento del NHS proprio in quanto suo utente¹⁴. Anche al Servizio Sanitario Nazionale, d'altra parte, venne applicata la considerazione di matrice fabiana per cui un servizio sociale riservato esclusivamente ai poveri era fatalmente destinato a essere un servizio di scarsa qualità.

¹³ Citato in M. SULLIVAN, *The Development of the British Welfare State...* cit., p. 168.

¹⁴ Richard Titmuss è, con Marshall, l'autore che più ha insistito sul nesso tra *Welfare State* di tipo universalistico e integrazione sociale. La sua ricerca più importante (*The Gift Relationship*, Harmondsworth, 1970) è dedicata a un aspetto particolare del NHS, il sistema di donazione del sangue, e all'esame comparativo di come la raccolta del sangue funzioni in Gran Bretagna e negli Stati Uniti. Il sistema che risulta funzionare meglio è, a giudizio di Titmuss, il sistema britannico, basato sull'intreccio tra servizio pubblico e azione volontaria, mentre il servizio statunitense, del tutto dipendente dal mercato, appare costoso e inefficiente. «La commercializzazione del sangue umano — ha scritto — reprime la possibilità di altruismo; erode il sentimento di comunità; abbassa gli standard scientifici; sanziona il profitto negli ospedali e nei laboratori di analisi; legalizza l'ostilità tra il medico e il paziente; sottomette aree cruciali della medicina alle leggi del mercato; addossa enormi costi sociali su coloro che sono meno in grado di sopportarli (i poveri, i malati, i deboli); aumenta il pericolo di comportamenti non etici in vari settori della pratica e delle scienze mediche e sfocia in situazioni in cui il sangue è sempre più fornito dai poveri, dai disoccupati, dai negri e da altri gruppi a basso reddito». Più in generale, Titmuss si schierò contro un tipo di sistema previdenziale basato sul mercato (che chiamò «residuale» e meritocratico) e fu in favore, invece, di un *Welfare State* rigorosamente «universalistico». Su Titmuss si veda M. PACI, *Richard Titmuss e i valori dell'altruismo e della solidarietà*, Introduzione a R. TITMUSS, *Saggi sul "Welfare State"*, Roma, ed. Lavoro, 1986, in particolare, pp. 15-16.

Il NHS fu visto da T.H. Marshall come la struttura portante del *Welfare State* e la più capace di esprimerne concretamente la filosofia «universalistica». Sotto il profilo puramente economico, non si poteva certo dire che il Servizio Sanitario Nazionale portasse a diminuire la sperequazione dei redditi, che anzi il fatto che un servizio finanziato dallo Stato venisse esteso da un gruppo a reddito limitato all'intera popolazione aveva semmai effetti contrari (i componenti delle classi medie, che avevano sino ad allora pagato il medico, potevano destinare altrove quella parte del loro reddito). Ma non era questo che contava.

«L'estensione dei servizi sociali — sosteneva Marshall — non è in prima istanza un mezzo per livellare i redditi. In certi casi può portare a questo risultato, in altri no. (...) Ciò che importa è che vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra i più fortunati e i meno fortunati, in tutti i settori: fra sani e malati, occupati e disoccupati, vecchi, persone attive, scapoli e capi di famiglie numerose. Il livellamento non avviene tanto tra le classi quanto tra gli individui nell'ambito di una popolazione che viene trattata adesso a questo fine come se fosse una classe sola. L'uguaglianza di status è più importante dell'uguaglianza di reddito»¹⁵.

3. È stato più volte sottolineato come la creazione del *Welfare State* abbia avuto una premessa decisiva nell'esperienza della seconda guerra mondiale e in particolare nel dominante senso di solidarietà sociale con cui vennero affrontati i bombardamenti, il razionamento, le evacuazioni forzate. L'organizzazione del fronte interno subì il riflesso di questa spinta a una maggiore uguaglianza¹⁶. Da qui l'attesa che il livello di coesione e di egualitarismo ottenuto nelle circostanze eccezionali della guerra non andasse perduto con la fine del conflitto e che anzi la pace avrebbe segnato l'inizio di una nuova stagione di riforme sociali. È in questo contesto che deve essere collocato il Rapporto Beveridge e l'enorme successo (800.000 copie vendute nel solo 1942) che esso ebbe all'indomani della sua pubblicazione. Non solo il Rapporto Beveridge (che lo studioso pubblicò alla fine del 1942 nell'ambito di un'inchiesta voluta dal governo sul sistema previdenziale) preparò l'opinione pubblica a quei provvedimenti, ma ne ispirò in

¹⁵ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale...* cit., p. 47.

¹⁶ Richard Tittmuss ha scritto che le misure di politica sociale degli anni di guerra e dell'immediato dopoguerra «furono in parte l'espressione dell'esigenza della strategia del tempo di guerra di fondere e unificare le condizioni di vita dei civili e dei militari. In pratica questo comportava che l'intera comunità accettasse un aumento degli obblighi (una estensione della disciplina sociale) per far fronte ai bisogni primari di tutti i cittadini»; R. TITMUS, *Saggi sul "Welfare State"...* cit., p. 84.

larga misura il contenuto. Riconducevano direttamente a Beveridge, in particolare, sia la scelta di un sistema di previdenza sociale fortemente integrato (dall'assicurazione contro la disoccupazione alla pensione) e basato su un contributo unico, sia l'idea di un Sistema Sanitario Nazionale pubblico e aperto a tutti. Proprio l'applicazione rigorosa del principio universalistico, oltre che la visione d'insieme del problema, rappresentarono i contributi più innovativi dati da Beveridge. Per il resto, William Beveridge rielaborava l'esperienza del governo liberale di Asquith e Lloyd George, che nel primo anteguerra aveva introdotto una macchina di previdenza sociale gestita dallo Stato. Dal *National Insurance Act* del 1911, Beveridge aveva tratto l'idea di una macchina previdenziale su basi contributive, la stessa che avrebbe presieduto al *National Insurance Act* del 1946. Non a caso Beveridge, riferendosi al suo Rapporto, scriveva nel 1943 di essere sicuro trattarsi « di buona dottrina liberale »¹⁷.

All'elaborazione di questa « buona dottrina liberale » Beveridge aveva dato un importante contributo, collaborando strettamente col governo di Asquith e Lloyd George alla creazione nel Regno Unito del primo sistema pubblico di previdenza. La posizione e il prestigio che Beveridge si era già allora ritagliato nel campo della ricerca sociale gli derivavano da un'indagine con cui aveva dimostrato la diffusa e persistente presenza di forme di disoccupazione connaturate al funzionamento stesso del mercato del lavoro. Beveridge aveva individuato nelle aree caratterizzate da una forte presenza di lavoro avventizio quelle in cui questo tipo di disoccupazione, per così dire strutturale, era particolarmente diffusa e le aveva legate alla mancanza di un flusso di informazioni capaci di mettere in relazione la domanda di mano d'opera con quella d'impiego. Da qui la proposta (che aveva compiutamente espresso nel 1909 in un libro dal titolo *Unemployment: A Problem of Industry*) dei *labour exchanges*, centri di collocamento gestiti pubblicamente. « Lo scopo di questo sistema — aveva scritto in *Unemployment* — non è semplicemente la fluidità ma l'organizzata e intelligente fluidità del lavoro, cioè a dire rendere capaci i lavoratori di andare laddove sono richiesti, ma allo stesso tempo scoraggiarli dall'andare dove non lo sono »¹⁸. Anticipando il destino di altre proposte dello stesso Beveridge, l'idea dei *labour exchanges* venne ripresa dal governo liberale in carica che gliene affidò la realizzazione. I sindacati mostrarono invece una forte diffidenza nei confronti di questa nuova istituzione, che sospettavano potesse essere utilizzata in azioni di crumiraggio, mentre tra i laburisti venne riaffermata la tesi che « quando la produzione è

¹⁷ Citato in K. LAYBOURN, *The evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele, Keele University Press, 1995, p. 213.

¹⁸ W. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, London, Longmans, 1909, p. 209.

rivolta al profitto allora non mancherà mai una certa quota di forza lavoro disoccupata a cui il capitalista può attingere quando gli piace, e che gli consentirà di determinare i salari»¹⁹. Era tuttavia significativo che nel 1914 i *labour exchanges* registrassero una media di due milioni di lavoratori all'anno e trovassero circa tremila posti di lavoro al giorno²⁰.

Pur avendo dimostrato che la disoccupazione era legata al modo di funzionare del mercato del lavoro, Beveridge rimase a lungo fedele alla ortodossia economica neo-classica. Lo ha sottolineato Ester Fano, quando ha scritto che Beveridge «proprio nel periodo tra le due guerre ha continuamente espresso la preoccupazione che le riforme sociali danneggiassero il libero mercato», arrivando a «propugnare il laissez-faire a oltranza all'epoca in cui Keynes pubblicava *La fine del laissez-faire (...)*»²¹. Ma negli anni della guerra Beveridge ebbe un radicale ripensamento, al punto da ritenere che il sistema di previdenza sociale delineato nel suo Rapporto presupponesse, come base indispensabile, una politica di pieno impiego. Dopo la pubblicazione del Rapporto, a causa del radicalismo dei suoi propositi, non ricevette l'incarico di dirigere la ricerca sul tema della piena occupazione prevista come continuazione della precedente indagine. Riuscì comunque a realizzarla con finanziamenti privati e la collaborazione di una nuova giovane leva di economisti di cultura keynesiana e laburista, tra cui Nicolas Caldor e Joan Robinson. *Full Employment in a Free Society* venne pubblicato da Beveridge alla fine del 1944 e per quanto molto meno noto al grande pubblico del Rapporto, sarebbe risultato altrettanto importante nel delineare i tratti del *Welfare State* classico. Come ebbe a precisare lo stesso Beveridge, la sua proposta non si limitava ad auspicare una politica di lavori pubblici in funzione anticiclica ma consisteva in una vera e propria «politica del pieno impiego, capace di ottenere in permanenza più posti di lavoro vacanti che non lavoratori privi di occupazione» in un contesto di accrescimento della ricchezza sociale²².

Vi era uno strettissimo legame tra il sistema di previdenza sociale previsto dal Rapporto e la politica del pieno impiego. I sussidi di disoccupazione, sosteneva Beveridge, potevano servire a fronteggiare un'emergenza, ma sul lungo periodo avevano un effetto demoralizzante. «La sicurezza del reddito — scriveva —, che è tutto ciò che può essere dato da una assicurazione sociale, è uno

¹⁹ Lettera di George Lansbury a William Beveridge, 1 febbraio 1907, citata in K. LAYBOURN, *The evolution of British Social Policy...* cit., p. 174.

²⁰ K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy...* cit., p. 175.

²¹ E. FANO, *Ingegneri e profeti: l'antifascismo dei grandi economisti critici*, in *Antifascismi e Resistenze*, a cura di F. DE FELICE, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1997, p. 74.

²² Citato in K. LAYBOURN, *The Evolution of British Social Policy...* cit., p. 216.

strumento così inadeguato al raggiungimento della felicità umana che ben difficilmente vale la pena di farne la sola o la principale misura di ricostruzione». La partecipazione al processo produttivo era l'unico modo attraverso cui l'individuo poteva affermare il proprio ruolo all'interno della comunità e realizzare se stesso²³. C'era poi un altro motivo per cui Beveridge considerava il regime di piena occupazione come un presupposto indispensabile per il funzionamento dei suoi schemi previdenziali. Non diversamente dai suoi contemporanei aveva ben presente la disoccupazione di massa degli anni tra le due guerre, e gli era ben chiaro come il ripetersi di una simile circostanza avrebbe messo in ginocchio il sistema assicurativo delineato nel Rapporto.

Pieno impiego e *Welfare State*, d'altra parte, rientravano in una logica che il Partito laburista aveva fatto propria sin dal manifesto elettorale del 1945, una logica per cui le asprezze e le diseguaglianze generate dal capitalismo dovevano essere bilanciate dalla concreta affermazione di alcuni basilari diritti sociali. In questa chiave — che il *Labour Party* esplicitò pienamente solo negli anni Cinquanta, con la *leadership* di Hugh Gaitskell e il revisionismo socialdemocratico di Antony Crosland — il *Welfare State* finiva per essere al centro del progetto della socialdemocrazia keynesiana. Il fatto che la soddisfazione di una serie di bisogni primari — sicurezza, salute, educazione — non dipendesse dall'arbitrarietà del mercato ma fosse invece affidata a una responsabilità collettiva modificava in profondità la natura stessa del capitalismo, contribuendo in maniera decisiva alla sua «civilizzazione». Se, come aveva sostenuto Marshall, nella prima parte del ventesimo secolo, la cittadinanza sociale e il sistema di classe capitalistico si erano spesso trovati in aperto conflitto, l'introduzione del *Welfare State* aveva rappresentato una importantissima modificazione che la prima aveva imposto al secondo²⁴.

Che in questa sua «civilizzazione» il capitalismo trovasse numerosi vantaggi, tra cui, non ultimo, quello di scaricare sul settore pubblico parte dei costi di riproduzione della forza lavoro, era qualcosa che i socialdemocratici keynesiani non avevano nessuna difficoltà ad accettare²⁵. D'altra parte, secondo loro, la crescita economica costituiva una indispensabile premessa del sistema di *Welfare*, anche perché forniva le risorse per tenerlo in piedi. Inoltre, uno sviluppo generalizzato dei consumi aveva di per se stesso l'effetto di rendere meno marcate le

²³ Cfr. P. CLARKE, *A Question of Leadership. From Gladstone to Blair*, London, Penguin Books, 1999, p. 200.

²⁴ Cfr. T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale...* cit., p. 57.

²⁵ Si veda al riguardo D. SASSOON, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 156.

differenze sociali, visto che le fasce a più basso reddito presentavano una tendenza marginale al consumo maggiore di quella delle fasce superiori. Senza crescita economica, affermava Crosland, l'obiettivo di una maggiore eguaglianza sociale sarebbe stata una vana illusione. Anche all'interno di un'economia di mercato, dunque, c'erano ampi spazi per perseguire una più equa distribuzione del reddito, di cui il *Welfare State* costituiva un fattore decisivo.

4. Interrogandosi sui motivi per cui alla metà degli anni Settanta il *Welfare State* (o perlomeno la versione classica del *Welfare*, quella beveridgiana) dovette affrontare le sue prime gravi difficoltà, si potrebbero individuare diversi fattori, ma uno mi pare il più significativo. Con la crisi petrolifera iniziata nel 1973 e la successiva recessione del 1973-1975 l'economia britannica entrò in una fase fortemente segnata dal crescere sia dell'inflazione che della disoccupazione, una situazione di fronte alla quale le politiche keynesiane di sostegno alla domanda interna furono messe in discussione anche da una parte dei loro tradizionali sostenitori. La « crisi del Welfare State », di cui si cominciò a parlare ampiamente in quegli anni, apparve così a molti il risultato dello spezzarsi del circolo virtuoso keynesiano per cui la crescita economica rendeva possibile una forte spesa sociale, mentre questa, a sua volta, alimentava la crescita. Soprattutto l'aumento della disoccupazione sembrò generare condizioni di obiettiva difficoltà, anche perché, oltre al rallentamento dell'economia, c'erano alla base cause di carattere strutturale (disoccupazione tecnologica), demografiche (disoccupazione giovanile), sociali (disoccupazione legata a una maggiore presenza femminile nel mondo del lavoro). L'effetto combinato del rallentamento dell'economia, che determinò una diminuzione delle entrate, e della disoccupazione di massa, con i conseguenti carichi sulla spesa sociale, pose così i governi — in particolare quelli laburisti di Wilson (1974-1976) e Callaghan (1976-1979) — di fronte a una crisi dei bilanci pubblici²⁶.

Molti cominciarono a chiedersi se le difficoltà dell'economia mondiale non finissero per portare allo scoperto problemi che, almeno in una certa misura, erano già implicati nelle fondamenta stesse del sistema di sicurezza sociale costruito dai laburisti nel dopoguerra. In effetti, a partire dagli anni Settanta, cominciarono a essere intaccati il generale consenso e l'ampia legittimazione che l'avevano sino ad allora circondato²⁷. Al centro del consenso c'era stata l'idea (elabo-

²⁶ Sui caratteri comuni, a livello internazionale, della crisi del *Welfare State*, si veda P. FLORA, *Stato del Benessere*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VI, p. 510.

²⁷ Sulla crisi di legittimazione degli anni Settanta cfr. H. HECLO, *Verso un nuovo welfare state*, in *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, a cura di P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 484-492.

rata da T.H. Marshall sul versante delle scienze sociali e da Antony Crosland su quello della teoria politica) che il *Welfare State* sapesse mettere insieme capitalismo e responsabilità sociale, mercato e uguaglianza delle opportunità. Fu appunto questa idea a essere messa in discussione. Se è vero che il peso (crescente lungo tutta la prima parte del secolo) ricoperto dalla fiscalità generale nel finanziare il *Welfare State* era basato sulla solida legittimazione di cui godeva una forma di tassazione incentrata, in proporzione maggiore di altri paesi, sull'imposta personale sul reddito, la messa in discussione di questo modello non poté non trasferirsi su un sistema di sicurezza sociale dai costi in aumento²⁸. Settori sempre più larghi della classe media cominciarono a lamentarsi di una pressione fiscale la cui crescita legavano all'espansione del *Welfare State*. D'altra parte — si sosteneva — più i governi avevano speso nel campo della protezione sociale, più si erano impegnati nel mantenimento del pieno impiego, più si erano trovati a dipendere dal consenso dei gruppi direttamente coinvolti in queste politiche. Sindacati, settori professionali impegnati nella gestione del *Welfare State* (medici, infermieri, assistenti sociali), vasti settori dell'apparato statale avevano premuto con successo per un aumento della spesa pubblica. Da qui la crescita della pressione fiscale e dell'indebitamento²⁹. A queste critiche incentrate sui costi, se ne aggiungevano altre volte a mettere in discussione la legittimità stessa di un sistema che forniva servizi sociali senza adeguate verifiche di necessità. L'idea che prendeva corpo era quella di un *Welfare State* riservato alle classi lavoratrici, come transizione verso una sua progressiva liquidazione quando gran parte della popolazione fosse stata in grado di pagarsi autonomamente assistenza sanitaria, istruzione, formazione professionale³⁰.

Il nuovo flusso di critiche nei confronti del *Welfare State* risultava tanto più notevole in quanto proveniva anche da quei settori politici e intellettuali che sino a quel momento lo avevano sostenuto. A sinistra si mise in luce come, a trent'anni dalla sua introduzione, il *Welfare State* né avesse eliminato la povertà né significativamente abbattuto le differenze sociali. Rispetto ai tempi delle grandi inchieste dell'età tardo-vittoriana, erano cambiati i modi di considerare e classificare la povertà. I poveri che Peter Townsend aveva rivelato al paese nella sua inchiesta della fine degli anni Settanta erano poveri per così dire «relativi» (poveri perché, secondo la sua famosa formula, impossibilitati ad accedere agli standard di vita e di consumo «che sono abituali, o almeno largamente incorag-

²⁸ Cfr. al riguardo M.F. DAUNTON, *Payment and Participation: Welfare and State-Formation in Britain 1900-1951*, in «Past and Present», febbraio 1996, 150.

²⁹ Cfr. E. SHAW, *The Labour Party since 1945*, Oxford, 1996, pp. 138-139.

³⁰ Cfr. in proposito R. TITMUS, *Saggi sul Welfare State...* cit., p. 46.

giati o approvati, nelle società a cui appartengono»³¹), di una povertà cioè diversa da quella assoluta che Rowntree aveva scoperto nello York d'inizio secolo. Si disse poi, sempre a sinistra, che proprio per il suo carattere universalistico (offrendo, ad esempio, un servizio sanitario gratuito a tutti) il *Welfare* britannico aveva sproporzionatamente favorito i ceti medi. È di quegli stessi anni Settanta una critica globale del *Welfare State*, che veniva interpretato come il prodotto della «socializzazione dei costi di capitale dell'investimento sociale», in un sistema in cui «sebbene lo stato venisse socializzando costi di capitale sempre maggiori, il sovrappiù sociale (profitti compresi) continuava ad essere oggetto di appropriazione privata». Ne conseguiva, secondo una formula corrente in quegli anni, la «crisi fiscale dello Stato», un *gap* strutturale tra le entrate e le uscite dello Stato per cui «le spese statali tendevano ad aumentare più rapidamente dei mezzi atti a finanziarle»³².

Le critiche da sinistra paradossalmente favorirono l'offensiva che la destra neo-conservatrice andava, proprio a partire da quegli anni, muovendo contro il *Welfare State*. Era una offensiva che riguardava la sua sostenibilità (secondo una versione particolarmente corrosiva di questa critica, l'alta spesa sociale toglieva risorse alla crescita economica) e la sua inefficienza, ma colpiva anche la sua sostanza ideologica: il welfarismo — secondo quanto sostenevano i neo conservatori — era responsabile del diffondersi di un atteggiamento di dipendenza nei confronti dell'assistenza pubblica.

Queste e altre critiche confluirono più tardi nella politica attuata da Margaret Thatcher nei confronti del *Welfare State*, che sembrò a un certo punto potesse portare alla sua liquidazione. Così non fu in realtà, anche se non possono essere sottovalutati i profondi cambiamenti che (soprattutto nel suo terzo mandato) la Thatcher introdusse nel sistema dei servizi sociali britannico. Secondo un'analisi comparativa condotta su Gran Bretagna, Stati Uniti, Svezia e Germania relativamente agli anni 1974-1990, in nessuno di questi stati si è avuto nulla di assimilabile a un effettivo smantellamento del *Welfare State*. Nel caso britannico, tutti i principali indicatori del livello della spesa sociale risultano o stabili o in leggerissimo decremento. Mettendo poi a confronto il 1979 e il 1990 — il primo e l'ultimo anno della permanenza di Margaret Thatcher a Downing Street — emergono un leggero aumento nella spesa sanitaria, decrementi quasi insignificanti nel campo dell'educazione, degli assegni familiari, dei sussidi di disoccupazione e una caduta significativa solo nel settore dell'edi-

³¹ P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, London 1979, p. 31.

³² J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 12-14.

lizia pubblica³³. Quest'ultimo dato può essere spiegato dall'applicazione del *Housing Act* del 1980 che rese possibile negli anni successivi la vendita agli occupanti di circa un milione e mezzo di case di proprietà pubblica. Fu comunque una situazione non ripetibile, quella che consentì di liquidare un così consistente patrimonio pubblico, offrendo considerevoli vantaggi sia agli acquirenti delle case (a cui furono vendute con riduzioni sul prezzo di mercato proporzionali al periodo di tempo in cui le avevano abitate), sia ai contribuenti. Per il resto, proprio un caso come quello della Gran Bretagna degli anni della Thatcher mette in luce le condizioni di base che nei paesi di consolidata democrazia favoriscono la tenuta del *Welfare State*. Ha scritto al riguardo P. Pierson:

« Ci sono forze potenti a favore della stabilizzazione del Welfare State (...). La prima consiste nelle tendenze generalmente conservatrici delle istituzioni democratiche. Il Welfare State è ora lo status quo, con tutti i vantaggi che questa condizione comporta(...). Dove il potere è diviso tra differenti istituzioni, radicali riforme risulteranno difficili. Ma, come il caso (...) britannico dimostra, cambiamenti radicali non sono facili anche in situazioni di concentrazione del potere politico. Una seconda e cruciale fonte della forza politica del Welfare State viene dagli alti costi elettorali generalmente associati con la sua restrizione (...). Coloro che godono dei benefici del Welfare State sono relativamente concentrati e sono generalmente bene organizzati (...). Né la posizione del Welfare State sembra essere seriamente erosa — almeno nel medio termine — dal declino della sua area di sostegno chiave, il lavoro organizzato. Solo per quelle forme di intervento sociale per cui i sindacati rappresentano l'unica forza in difesa, come i sussidi di disoccupazione, il declino del movimento operaio costituisce un problema reale (...). La crescita della spesa sociale ha ridisegnato il terreno della politica del Welfare State. La maturazione di programmi sociali produce nuovi interessi organizzati — i consumatori di questi programmi e coloro che lavorano ad essi — che sono solitamente ben piazzati per la difesa del Welfare State »³⁴.

L'analisi di Pierson ci permetterà di valutare meglio i motivi per cui all'offensiva ideologica contro il *Welfare State* mossa dalla Thatcher non abbia poi corrisposto il suo smantellamento³⁵. Ciò non toglie però che tra il 1979 e il

³³ Cfr. P. PIERSON, *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics», 1996, 2, tavv. 1-4.

³⁴ *Ibid.*, pp. 174-175.

³⁵ Una discussione particolarmente approfondita delle tesi di Pierson è contenuta in R. CLAYTON - J. PONTUSSON, *Welfare State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies*, in «World Politics», 1998, 1. Secondo Clayton e Pontusson (p. 96) una qualche forma di «rentren-

1991 il sistema di sicurezza sociale abbia subito alcuni significativi cambiamenti, in particolare nel settore delle pensioni, della sanità e della scuola, con meccanismi che permettono di uscire vantaggiosamente dal sistema pubblico per accedere a forme di previdenza e a servizi gestiti da agenzie private o comunque non statali. Dal 1979 al 1991, per fare solo un esempio, il numero di coloro che avevano contratto assicurazioni sanitarie private era cresciuto da un milione a tre milioni. Ma l'uscita dal sistema pubblico risulta in queste aree una opzione per i più troppo costosa, per cui è evidente che accanto a un sistema di *Welfare* statale riservato alle fasce di reddito più basso si è andato sempre più allargando una sorta di *Welfare* alternativo. Si può dunque arrivare alla conclusione che se con la Thatcher un *Welfare State* è rimasto in piedi, esso si è distanziato abbastanza dal principio universalistico su cui era stato fondato negli anni Quaranta.

Lo stesso Partito laburista, d'altra parte, si è da tempo allontanato dalle implicazioni più radicali dell'universalismo, nella convinzione che, venuto meno il contesto alla base del *Welfare State* «classico», fosse indispensabile una mutazione di rotta. Nei paesi industrializzati, l'invecchiamento complessivo della popolazione, il tramonto del tipo di famiglia incentrata sul lavoratore maschio con moglie e figli «a carico», la perdita di centralità di modelli occupativi basati su una sostanziale stabilità del posto di lavoro intervallata da brevi periodi di disoccupazione, hanno minato alla base l'idea stessa di un *Welfare State* «dalla culla alla tomba»³⁶. Per cui gran parte dei laburisti, e il governo di Tony Blair in particolare, si stanno muovendo verso quello che è stato definito un «riorientamento selettivo» del sistema welfaristico, rivolto, oltre che a un contenimento dei suoi costi, ad accrescerne le funzioni redistributive. Collegata a questo riorientamento, l'adozione di un nuovo linguaggio della «scelta» e della «responsabilità» che, mentre riafferma tra i doveri dello Stato la protezione delle persone

chment» del *Welfare State* durante gli anni Ottanta è rintracciabile se non altro nel fatto che la spesa nel settore pubblico cresce molto più lentamente che nel complesso dei trasferimenti relativi al sistema di previdenza sociale (pensioni, sussidi di disoccupazione ecc.). Questo per il motivo «che gli effetti dei tagli nel settore pubblico sono meno immediati e meno tangibili (o meno visibili) che gli effetti dei tagli nei programmi che comportano un precisa titolarità dei beneficiari (*entitlement*). Tagli nel settore pubblico si tradurranno probabilmente in un deterioramento della qualità e ciò a sua volta potrà determinare una uscita dal servizio in questione dei ceti medi, ma questo deterioramento non sarà necessariamente proporzionato ai tagli di spesa e nessuno sa a quale livello l'uscita dei ceti medi da un determinato servizio pubblico può diventare un problema. Anche i politici socialdemocratici è probabile che trovino più digeribili i rischi relativi a tagli nel settore pubblico piuttosto che quelli che possono derivare dai tagli delle pensioni e dei sussidi di disoccupazione».

³⁶ Cfr. D. GLADSTONE, *The Twentieth-Century Welfare State*, London, Macmillan, 1999, p. VII.

più vulnerabili, invita i cittadini a una maggiore iniziativa individuale all'interno di un sistema di servizi sociali sempre più articolato e pluralistico. Non manca insomma nel nuovo approccio laburista ai problemi della sicurezza sociale un accento sul tema della «autonomia individuale» e sul pericolo di degrado morale che può derivare da una eccessiva dipendenza dall'assistenza pubblica che riporta a temi e linguaggi vittoriani (prima ancora che thatcheriani). Se il *Labour* vecchio stile era portato a considerare i diritti sociali come rivendicazioni incondizionate, il *New Labour* insiste sul rapporto tra diritti e responsabilità individuali. Questo nella convinzione che partecipazione attiva e libertà di scelta all'interno di un sistema pluralistico (ma con un forte nucleo di servizi sociali gestito direttamente dallo Stato) costituiscano l'unico antidoto sia a un *Welfare* centralistico e sovradimensionato, e come tale non sostenibile, sia al tentativo di ritornare a politiche di *laissez-faire* che finirebbero per lasciare indifesi i più svantaggiati.

CITTADINANZA E WELFARE STATE: L'ITALIA

LORETO DI NUCCI

Lo stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito alla Costituente

Alla fine della seconda guerra mondiale incomincia a delinearsi in Italia, come in molti altri paesi dell'Europa occidentale, una nuova forma di Stato. In aperto ripudio degli stati autoritari e totalitari, lo Stato sociale, che è chiamato anche, indifferentemente, Stato del benessere oppure Stato assistenziale, appare collegato per mille tramiti allo Stato liberal-democratico ma di quest'ultimo costituisce anche un netto superamento. Infatti, oltre che riconoscere e tutelare, al pari dello Stato liberal-democratico, i tradizionali diritti civili e politici del cittadino, il *Welfare State* ha il suo principio di legittimazione nel fatto di garantire taluni diritti sociali fondamentali, come ad esempio il diritto al sostentamento e il diritto al lavoro.

Benché venga impiegato massicciamente dopo il 1945, il concetto di Stato sociale non nasce allora ma vede la luce nella Germania bismarckiana, allorché inizia a essere utilizzata la parola *Wohlfahrtsstaat*, «Stato del benessere», per definire i nuovi compiti sociali dello Stato. Adoperato in un'accezione negativa all'interno dei circoli rivoluzionari di destra durante la Repubblica di Weimar, che contrapponevano allo «Stato del benessere» la «Comunità di popolo», il concetto fu importato in Gran Bretagna agli inizi degli anni Trenta e fu tradotto con *Welfare State*.

Il primo a impiegarlo fu Alfred Zimmern, uno studioso che lo utilizzò in un'accezione positiva per differenziare le moderne democrazie liberali dal *Warfare State* della teoria politica hobbesiana. Il concetto fu quindi ripreso, agli inizi degli anni Quaranta, dall'arcivescovo William Temple, che lo adoperò per descrivere le riforme richieste dal movimento dei «cristiano-socialisti». Ma non divenne popolare e non entrò nel linguaggio comune fino a quando non iniziò a essere collegato al piano di riordino del sistema britannico di sicurezza sociale concepito da William Beveridge e completato nel novembre 1942¹.

¹ Si confronti, in proposito, J. HARRIS, *William Beveridge. A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 452.

A partire da quel momento, l'espressione *Welfare State* divenne una sorta di sinonimo di piano Beveridge², ma venne anche impiegato per delineare il futuro assetto che avrebbero dovuto avere gli Stati democratici e per distinguere questi ultimi dagli Stati totalitari come quello nazionalsocialista e sovietico.

Da allora, e in maniera ancor più massiccia dopo il varo della legislazione sociale laburista del periodo 1945-1951, il modello dello Stato sociale è divenuto sempre più popolare, è stato adottato in molti paesi dell'Occidente, e ha iniziato la sua «marcia trionfale» nel mondo. Una «tappa» di tale marcia è stata l'Italia, ma prima di ricostruire il cammino di avvicinamento del piano Beveridge al nostro paese, vediamo brevemente in che cosa consisteva, visto che di esso si parla da noi per lo più per sentito dire³. E cerchiamo di capire, contestualmente, per quale ragione è considerato il testo base del *Welfare* contemporaneo.

² Nel testo si farà spesso riferimento al piano Beveridge, intendendo, naturalmente, il piano Beveridge n. 1, poiché nel 1944 Beveridge presentò un secondo rapporto, cioè *Full Employment in a Free Society*. Il rapporto fu tradotto in italiano nel 1948 da Paolo Baffi e Felice Di Falco, e fu pubblicato da Einaudi con il titolo *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*.

³ Soltanto recentemente è stata pubblicata in Italia una traduzione di *Social Insurance and Allied Services*, ma si tratta di una versione parziale, relativa alla prima parte, concernente cioè 39 paragrafi su 461, e fondamentalmente inadeguata per capire l'impianto universalistico del piano Beveridge, che affiora, invece, soprattutto dalla parte quinta. Cfr. *Solidarietà, equità e qualità. In difesa di un nuovo Welfare in Italia. Con lo scritto di Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services*, Milano, Franco Angeli, 1995, pp. 15-48. A ciò si aggiunga il fatto che negli studi di coloro che si sono occupati, da noi, della questione, siano essi scienziati politici e dell'amministrazione, sociologi economici o storici dell'economia, si trovano sul piano Beveridge, quando si trovano, informazioni sparute, scarse e comunque sempre di seconda mano. Si vedano, ad esempio, *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960. Studi in memoria del Prof. Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 123, 132; P. BARUCCI, Introduzione a P. SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, Bari, Laterza, 1969, p. 27; ID., *Ricostruzione, programmazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 32, 64; *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, a cura di A. GRAZIANI, Bologna, il Mulino, 1979 (I ed. 1972); *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. MORI, Bologna, il Mulino, 1980; V. ZAMAGNI, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Firenze, Le Monnier, 1981, p. 101; G. GUALERNI, *Lo Stato industriale in Italia 1890-1940*, Milano, ETAS, 1982; *Welfare State all'italiana*, a cura di U. ASCOLI, Roma-Bari, Laterza, 1984, pp. 298, 305, 321, 324; M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 26, 37, 88, 277; T. FANFANI, *Scelte politiche e fatti economici nel quarantennio repubblicano*, Torino, Giappichelli, 1987; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 397-400; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 23, 44, 58, 93, 159-161, 171-172, 219, 236-237; *L'Italia della ricostruzione. Con una selezione di documenti dell'Archivio Confindustria 1945-1950*, Roma, SIPI, 1994, p. 29; V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 356-357, 395; *Disuguaglianza e stato sociale. Riflessioni sulla crisi del Welfare italiano*, a cura di E. BAROCCI, Roma, Donzelli, 1996, pp. XVI, XXIII, 107; L. GAETA - A. VISCOMI, *L'Italia e lo*

1. *Il testo base dello Stato sociale contemporaneo*

Elaborato da una commissione presieduta da William Beveridge, direttore della London School of Economics e autore del rapporto finale, il piano Beveridge fu presentato al parlamento britannico alla fine del 1942 ed è considerato il testo base del moderno *Welfare*⁴. Il piano era concepito come uno strumento attraverso cui promuovere i primi interventi di una più generale politica di progresso sociale. E cioè una politica che doveva prevedere, dopo l'attacco alla «Miseria», alcune altre significative misure contro «i giganti sul cammino della ricostruzione», i mali della società contemporanea, vale a dire la «Malattia», l'«Ignoranza», lo «Squallore» e l'«Ozio»⁵.

Il piano si prefiggeva di abolire il bisogno attraverso la «protezione sociale», e questo doveva significare innanzitutto la garanzia di un reddito sicuro. Si basava su tre premesse ideali e combinava insieme tre distinti metodi di protezione. La prima di tali premesse consisteva nell'affermazione della irrinunciabile esigenza di assicurare sussidi infantili fino a 15 anni; la seconda, nell'estensione dei servizi sanitari per la prevenzione e la cura delle malattie e la riabilitazione al lavoro per tutti i facenti parte della comunità; la terza, nella conservazione degli impieghi, ossia nella prevenzione della disoccupazione di massa⁶.

Stabiliti questi ideali di riferimento, il piano faceva concretamente affidamento su tre diversi istituti: sulle assicurazioni sociali per i bisogni primordiali della vita; sull'assistenza nazionale per taluni casi speciali; sull'assicurazione volontaria per accrescere le provvidenze di base⁷.

L'assicurazione sociale era la principale forma di protezione e consisteva nel garantire benefici di sussistenza in cambio di contributi obbligatori. La scelta del sistema contributivo veniva spiegata con la storica abitudine del popolo britannico a preferire un beneficio in reciprocità di un contributo versato anziché un

stato sociale, in G.A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 227-276 (ed. or. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, R. Oldenbourg, 1991); A. BARBIERI, *Lo stato sociale in Francia dalle origini alla seconda guerra mondiale*, Roma, Donzelli, 1999.

⁴ L'edizione qui utilizzata è il «riassunto ufficiale» del «piano» edito per conto del governo britannico. Si tratta cioè di un compendio che, come si legge nella Presentazione, conservava tutte le parti che potevano interessare anche lettori non inglesi mentre ometteva talune sezioni accessorie riguardanti aspetti esclusivamente britannici. Cfr. *Il Piano Beveridge. La relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale. Riassunto ufficiale*, Londra, Percy Lund. Humphries and Co., «Presso la Stamperia Reale», 1944 (I ed. 1943).

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁷ *Ibid.*, pp. 21-22, 64-70.

sussidio gratuito dallo Stato. Siffatta preferenza era chiaramente dimostrata dalla popolarità delle assicurazioni obbligatorie e dal notevole incremento di quelle volontarie per malattia, cure ospedaliere e morte; nonché, insieme, dalle opposizioni fatte a qualsiasi forma di accertamento delle risorse. Queste opposizioni sorgevano non tanto dal desiderio di «ottenere molto sborsando poco», quanto da un vero e proprio risentimento verso una misura che veniva percepita quasi come una multa rispetto a quello che era ritenuto il piacere e il dovere del risparmio. Una libera amministrazione del proprio reddito, in altre parole, veniva considerata un elemento essenziale della libertà dell'individuo.

Ma c'era un'altra ragione, altrettanto fondante, che stava alla base del metodo contributivo, e consisteva nell'affermazione del principio che il denaro necessario per i benefici di assicurazione dovesse provenire da un fondo alla costituzione del quale i beneficiari avessero contribuito e potessero essere chiamati a contribuire ancora più largamente in futuro nel caso in cui fosse risultato insufficiente allo scopo. Gli assicurati, insomma, non dovevano avere l'impressione che i sussidi erogati dallo Stato per un periodo di non lavoro provenissero da una borsa senza fondo.

Stabilito questo punto, si precisava anche, però, che lo Stato non poteva esimersi dal garantire assistenza diretta ai bisognosi, e cioè a coloro che erano nell'impossibilità di contribuire al sistema di assicurazione. E dunque, per questa ragione, l'«assistenza nazionale» diveniva il complemento indispensabile delle assicurazioni sociali.

Accanto a queste due forme di assistenza, si riservava poi un posto alla «assicurazione volontaria», e ciò in considerazione del fatto che i redditi reali e le spese differivano fra le varie classi della popolazione, quindi il poter provvedere a una ulteriore forma di assicurazione era qualcosa che rientrava nell'ambito della libertà dell'individuo.

Indiscutibilmente, però, le assicurazioni sociali costituivano la parte più importante del «Piano di Protezione Sociale» e incorporavano sei principi fondamentali. Il primo di tali principi era rappresentato dalla provvidenza di una «quota fissa di beneficio di assicurazione», indipendentemente dall'ammontare degli stipendi interrotti da disoccupazione o invalidità o cessati del tutto in seguito all'andata a riposo.

Il secondo principio fondamentale era costituito invece dalla richiesta di un contributo obbligatorio, che era, sia per gli assicurati, sia per i loro datori di lavoro, a «quota fissa». In altre parole, tutti gli assicurati, ricchi o poveri, avrebbero pagato un uguale contributo per un'uguale protezione. Tale sistema sembrava avvantaggiare, a prima vista, le classi sociali più agiate, ma si trattava, in realtà, di un vantaggio apparente. I più ricchi, infatti, a causa delle maggiori tasse

a loro carico, avrebbero pagato di più all'erario, dunque, in via indiretta, alla quota dello Stato per il Fondo di Assicurazioni Sociali.

I rimanenti quattro principi erano di tipo organizzativo ed erano i seguenti: unificazione della responsabilità amministrativa; adeguamento dei benefici alle mutate condizioni di vita in ordine al loro ammontare e alla loro durata; estensione dell'assicurazione sociale a sempre nuovi bisogni e a un sempre maggior numero di categorie di persone; classifica di queste ultime.

In relazione a quest'ultimo punto si precisava, a scanso di equivoci, che tale «classifica» nasceva dal bisogno di tener conto del diverso modo di vita delle varie componenti della comunità. E dunque le classi di assicurazione non dovevano intendersi come classi economiche o sociali poiché il progetto di assicurazione sociale era in realtà «unico» per tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro risorse. Stabilendo una quota fissa di contributo obbligatorio e una quota fissa di beneficio di assicurazione, il piano aveva un impianto «universalistico», e tale carattere veniva rafforzato dal fatto che il bisogno di assistenza medica, spese funerarie e sepoltura era riconosciuto comune a tutte le categorie.

Benché fosse stato originariamente concepito come uno strumento per avviare il riordino amministrativo nel campo della sicurezza sociale, il piano Beveridge ebbe tuttavia una portata rivoluzionaria e avviò una delle più grandi trasformazioni nella storia europea del '900. Ciò avvenne perché la «liberazione dal bisogno» che esso intendeva perseguire appariva collegata per mille fili, misteriosi ma profondi, alla liberazione dal nazional-socialismo e dal fascismo; e più in generale, alla vittoria della democrazia sui totalitarismi, di qualunque genere essi fossero.

Pubblicato il primo dicembre del 1942, con il titolo *Social Insurance and Allied Services - Report by Sir William Beveridge*, il rapporto ebbe un successo straordinario: se ne vendettero, nello spazio di soli trenta giorni, più di centomila copie⁸. Nel volgere di pochi mesi, inoltre, e senza considerare l'edizione speciale riservata all'esercito, esso divenne il più venduto fra i rapporti ufficiali inglesi. Secondo un dato fornito dallo stesso Beveridge nel 1943, il suo rapporto aveva venduto 250.000 copie dell'edizione integrale, 350.000 del compendio ufficiale e 42.000 dell'edizione americana⁹.

Alle origini di questo vero e proprio trionfo editoriale vi sono moltissimi fattori, ma alcuni appaiono più rilevanti di altri. Esso ha certamente a che fare, cioè, con i sentimenti di paura, di spaesamento, di sacrificio e di incertezza del

⁸ Cfr. J. HARRIS, *William Beveridge...* cit., p. 415.

⁹ W.H. BEVERIDGE, *The Pillars of Security and other War-time Essays and Addresses*, London, George Allen and Unwin, 1943, p. 203.

domani determinati dalla guerra. E, oltre a ciò, con l'instaurarsi di un clima politico più solidale fra tutte le classi sociali indistintamente. Ma le ragioni del successo vanno ricercate soprattutto nel legame che si instaurò fra il piano e la guerra. Beveridge e i membri della Commissione da lui presieduta iniziarono il loro lavoro proprio mentre Churchill e Roosevelt redigevano la Carta Atlantica, nell'agosto del 1941. Questa coincidenza aveva creato l'impressione, autenticamente di massa, che la battaglia delle democrazie contro la Germania, l'Italia e il Giappone fosse collegata per taluni tramiti sotterranei e difficilmente definibili alla battaglia per la libertà dal bisogno e per la promozione della sicurezza sociale¹⁰.

Del resto, nella parte conclusiva del suo rapporto Beveridge aveva citato la quinta clausola della Carta Atlantica, che affermava il desiderio delle nazioni britanniche e americane di raggiungere nel dopoguerra «una piena collaborazione tra tutte le nazioni nel campo economico, allo scopo di assicurare il più alto livello nelle condizioni del lavoro, del progresso economico e dell'economia sociale». Dopo averla richiamata, Beveridge scriveva, dunque, che le proposte contenute nella sua relazione costituivano un contributo alla traduzione in pratica delle indicazioni fornite in quella clausola¹¹.

Tale impressione popolare venne enormemente rafforzata — e veniamo così a un secondo elemento — da un'altra concomitanza. E cioè dal fatto che il piano Beveridge fu pubblicato alcuni giorni dopo la battaglia di El Alamein (23 ottobre - 4 novembre 1942), che ai più apparve come un vero e proprio momento di svolta nel corso della guerra¹².

In forza di ciò, il piano Beveridge iniziò a esercitare un'influenza negli stati dell'Europa occidentale già durante il secondo conflitto mondiale. Copie del piano circolarono infatti fra i movimenti di resistenza attivi nei paesi occupati dai nazisti e, nel settembre del 1945, furono perfino rinvenute nel bunker di Hitler. In Germania il piano Beveridge aveva suscitato infatti un'enorme impressione. E benché la propaganda nazionalsocialista lo rappresentasse come una «frode plutocratica al popolo inglese» e, in pari tempo, come una prova lampante del fatto che i «nemici [stavano] facendo proprie le idee nazionalsocialiste», il fatto che Hitler stesso desiderasse capire che cosa fosse sta a indicare che i nazisti avevano perfettamente colto la sua portata rivoluzionaria¹³.

¹⁰ J. HARRIS, *William Beveridge...* cit., p. 416.

¹¹ Cfr. *Il piano Beveridge. La relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale...* cit., p. 113.

¹² J. HARRIS, *William Beveridge...* cit., p. 416.

¹³ *Ibid.*, p. 415.

A partire dalla sua pubblicazione, insomma, il piano Beveridge segnò l'avvio di un processo irreversibile e influenzò i vari modelli di Stato sociale che presero forma nel Vecchio continente all'indomani della conclusione del conflitto. Su questo punto vi è, da parte degli studiosi che si sono occupati della questione, da Gerhard Ritter a Josè Harris, da Geoffrey Barraclough a Luciano Cafagna, una generale concordanza di giudizio¹⁴. Dunque, se è così, non parrà strano che per risalire alle origini dello Stato sociale italiano si incominci con il capire se il piano Beveridge abbia esercitato una qualche influenza in Italia. E cioè con il verificare se abbia avuto un qualche peso sugli orientamenti delle varie forze politiche, se, e in quale misura, sia stato recepito dalla cultura economica e sociale italiana, e se abbia infine condizionato il dibattito all'Assemblea Costituente.

2. Il piano Beveridge in Italia

Esattamente come accadde in molti altri paesi europei, anche in Italia la pubblicazione del piano Beveridge suscitò una notevole eco pubblica. Le ragioni di questo interesse sono molteplici, ma due appaiono di gran lunga più importanti delle altre.

La prima è da ravvisarsi nell'esistenza, nel nostro Paese, di una tradizione nazionale di tutto rispetto nel campo della legislazione sociale¹⁵. La seconda ragione risiede invece nel fatto che anche in Italia il piano Beveridge venne considerato uno strumento della guerra psicologica. In virtù del suo essere una «dichiarazione di politica sociale fatta in tempo di guerra», esso stava a indicare infatti a quali scopi doveva servire la vittoria sulle potenze dell'Asse. Dunque, in forza di ciò, venne osteggiato dal fascismo e, al contrario, venne accolto e fatto proprio da coloro che si opponevano al fascismo.

Da una parte, vi furono così le reazioni della stampa fascista, che parlò del piano come di un qualcosa che «doveva considerarsi quasi superato dal com-

¹⁴ G. BARRACLUGH, *Il mondo inglese e la questione europea*, in *Correnti ideali e forze politiche in Europa*, a cura di P. POMBENI, Bologna, il Mulino, 1979, p. 342; L. CAFAGNA, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 23-24; G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale ... cit.*, p. 143; J. HARRIS, *William Beveridge ... cit.*, p. 452.

¹⁵ A partire dagli scritti sulla legislazione sociale di Cavour e Petitti di Roreto, apparsi intorno al 1850, l'Italia, come osservava Luigi Einaudi nel 1944, aveva percorso un notevole cammino su questa via e dunque, secondo l'economista piemontese, l'opera futura in questo campo avrebbe dovuto essere non di creazione dal nulla ma «di riforma, di integrazione e di perfezionamento». Cfr. L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1965, (I ed. 1964), p. 78.

plesso di provvidenze poste in atto dal regime fascista»¹⁶; dall'altra, quelle dei movimenti di opposizione al fascismo, che furono di segno completamente opposto. Infatti, come si legge in un documentato rapporto del «Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro», il «piano Beveridge assunse, (...) da noi, il valore di un mito».

Accadde, cioè, che «tecnici, sindacalisti, giornalisti, isolati o in gruppi di studio, si impossessarono di queste idee semplici e chiare, le approfondirono sin dal periodo clandestino, sotto l'occupazione tedesca a Roma e nelle provincie del nord, e subito le divulgarono non appena intervenuta la liberazione». Il piano, secondo il rapporto in questione, «commosse e convinse per tante piccole e grandi ragioni», sia di natura amministrativa sia di natura simbolica.

Indiscutibilmente, comunque, anche in Italia il successo del piano Beveridge fu dovuto alla sua potentissima carica di «rivoluzione concreta». E cioè una rivoluzione sociale che era insieme possibile, pacifica e veramente a portata di mano. Innanzitutto, infatti, essa appariva ed era tecnicamente realizzabile; in secondo luogo, non contemplava in alcun modo il ricorso alla violenza; e non rimandava, infine, la «liberazione dal bisogno» alla preventiva costituzione di un regno dell'utopia ma prometteva alla gente comune la sua attuazione subito. O comunque, se non proprio all'indomani della conclusione della guerra, nel volgere di pochissimo tempo.

Veicolando un messaggio di tal genere, che aveva una straordinaria forza d'impatto, il piano Beveridge finiva per trasformarsi in un formidabile strumento di guerra ideologica. E fu per questa ragione che esso «fu largamente usato come arma psicologica, propagandato dalla radio e dalle pubblicazioni clandestine al pari dei bollettini di guerra alleati e delle altre informazioni politiche e militari». Nell'accurata ricostruzione del CNEL si legge, così, che il piano Beveridge interessò, nel nostro Paese, «non soltanto le riviste tecniche, ma tutta la stampa quotidiana e periodica»¹⁷. E, in generale, tutti chiedevano nuove forme di protezione sociale¹⁸.

¹⁶ Cfr. *Note e dibattiti. Sicurezza sociale*, in «Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali», 1945, Anno XXXII, Serie VI, 3, p. 331.

¹⁷ Cfr. *La crisi e la ricostruzione post-bellica*, in *Sintesi storica della previdenza sociale in Italia e dei suoi progetti di riforma*, Appendice A di *Le pronunce del CNEL in trent'anni di attività 1958-1987*, a cura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 1990, pp. 558-559.

¹⁸ Sull'interesse suscitato dal piano Beveridge in Italia si veda anche F. MAZZINI, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, a cura di A. ORSI BATTAGLINI, Bologna, il Mulino, 1980, p. 448.

I primi passi concreti in questa direzione vengono mossi dal governo Badoglio già nel marzo del 1944. Con l'Italia «tagliata in due», e mentre al nord il regime fascista repubblicano provvede a un riordino del complesso di leggi e norme in tema di assistenza e previdenza, a Salerno, dove Badoglio si è trasferito con una parte del governo, viene varato un importante provvedimento in materia. Il 15 marzo del 1944 viene infatti promulgato il regio decreto n. 120 che istituisce una «Commissione reale per la riforma della previdenza sociale». La Commissione doveva prendere in esame le forme di previdenza e assicurazioni sociali in vigore in Italia, e ciò «ai fini di una riforma della legislazione vigente» che fosse «ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme» e che estendesse i «limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici»¹⁹. Entro un anno dalla sua istituzione, la Commissione avrebbe dovuto presentare le sue proposte di riforma, ma nel marzo del 1945 non era ancora entrata in funzione. Riformata nella composizione con il decreto luogotenenziale n. 330 del 1944²⁰, essa fu costituita, infatti, soltanto il 12 maggio del 1945, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri²¹. Superata dagli eventi bellici, la Commissione per la riforma della previdenza sociale non iniziò mai i suoi lavori. Nondimeno, la sua istituzione riveste una certa importanza.

A prima vista, in verità, il fatto che un governo come quello Badoglio, provvisorio e con pochi poteri, avesse deciso di istituire, fra i suoi primissimi atti, una Commissione per la riforma della previdenza sociale ha in sé dello strabiliante. Infatti, considerando le mille emergenze che esso era chiamato a fronteggiare in quel terribile frangente, non si può certo dire che la previdenza sociale potesse essere in cima alla scala delle priorità delle cose da fare. E tuttavia, se si guarda più in profondità, si scopre come l'istituzione della Commissione in questione rispondesse a una precisa logica politica e dimostrasse come anche in Italia avesse avuto effetto l'impiego del piano Beveridge come «arma psicologica».

¹⁹ Il decreto fu pubblicato in «Gazzetta Ufficiale - Serie Speciale», 29 aprile 1944, 23. È riprodotto in *Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, Volume I, Fascicolo I, Roma, Libreria dello Stato, 1944, pp. 260-262.

²⁰ Il decreto di riforma fu pubblicato in «Gazzetta Ufficiale - Serie Speciale», 25 novembre 1944, 86. È ristampato in *Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, 1944... cit., pp. 901-904.

²¹ Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri istitutivo della Commissione per la riforma della previdenza sociale uscì sulla «Gazzetta Ufficiale» del 9 giugno 1945, 69. È ripubblicato in «Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali», 1945, Anno XXXII, Serie VI, 2, pp. 204-205.

Istituendo un organismo che, al pari della commissione britannica istituita da Greenwood nel 1941, preparasse una riforma che estendesse i «limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici», il governo Badoglio si prefiggeva tre obiettivi. Mirava innanzitutto a offrire, al pari del piano Beveridge, qualcosa di concreto per cui valesse la pena combattere, non soltanto a coloro che si erano già convertiti all'antifascismo, ma anche agli incerti e perfino a coloro che nelle file della RSI combattevano, come dicevano, «per l'onore dell'Italia». Puntava, in secondo luogo, ad apprestare misure sociali che facilitassero la transizione dalla guerra alla pace. Voleva indicare, infine, quale sarebbe stata, in campo economico-sociale, la direzione di marcia del nuovo Stato che sarebbe stato edificato una volta cessate le ostilità.

L'istituzione della «Commissione reale per la riforma della previdenza sociale» fornì l'occasione per una inchiesta sulle posizioni dei partiti politici in materia che fu promossa dalla «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali». Riprendendo le pubblicazioni dopo la liberazione di Roma, la rivista, ora diretta da Vezio Crisafulli, spiegava che la sua iniziativa scaturiva dal convincimento che la guerra in corso avesse presupposti e carattere «squisitamente sociali», e cioè affermasse l'esigenza di un «nuovo ordine sociale fondato sui diritti del lavoro». E dunque, ricordando come altri stati, che erano più ricchi del nostro e meno provati dalle distruzioni belliche, avessero predisposto «superbi» piani di sicurezza sociale che erano concepiti come «supremo fastigio della vittoria», la rivista pubblicava una «guida breve» al piano Beveridge e si chiedeva in che modo sarebbe stato possibile pervenire anche nel nostro Paese a una «liberazione dal bisogno». Quindi riferiva come rispondevano alla domanda in questione tutti i principali partiti politici, con la sola eccezione del Partito d'Azione che non aveva ancora avviato alcuna riflessione in proposito²².

Il Partito Liberale aveva precisato la sua posizione in un documento elaborato da una «Commissione interna di studio per i problemi economici», che è importante ai fini del nostro discorso, poiché testimonia che anche in Italia i liberali si stavano sempre più orientando verso una forma di «liberalismo sociale». Questo nuovo indirizzo, che riconosceva la necessità dell'intervento dello Stato nel campo della sicurezza sociale, si rivela nella parte del memoriale in cui si legge che taluni compiti tradizionalmente affidati alla carità cristiana dei singoli

²² E. CABIBBO, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in «Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali», gennaio-dicembre 1944, Anno XXXI, Serie VI, pp. 13-48. Nello stesso numero della rivista, si veda anche *Le assicurazioni sociali compresa l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. (Guida breve al piano del governo britannico a cura del Ministero per la Ricostruzione)*, pp. 173-200.

e alle istituzioni benefiche, come il sostentamento degli anziani, degli orfani e degli invalidi, nonché la cura degli infermi e l'assistenza ai senza lavoro, non potevano non trovar posto nella società moderna in quell'azione che la collettività svolgeva a « tutela » e a « beneficio » dei propri membri.

Tuttavia, pur riconoscendo che esistevano nuovi doveri della collettività per far trionfare il principio della solidarietà fra gli uomini, i liberali precisavano altresì che rimanevano inalterati i doveri che l'individuo aveva verso se stesso. Dunque i rapporti fra i cittadini e lo Stato dovevano continuare a essere dominati dai principi di *libertà* da una parte, e di *responsabilità* dall'altra. Ciò comportava che l'aiuto della collettività potesse legittimamente invocarsi soltanto per quegli eventi che avevano un carattere di straordinaria eccezionalità e generalità, come la morte, la vecchiaia, l'invalidità, la malattia e la disoccupazione. Dovevano essere invece esclusi quelli al cui verificarsi non era indifferente la volontà del singolo, come ad esempio il matrimonio e la nascita dei figli.

Al pari del PLI, anche la Democrazia Cristiana aveva istituito una « Commissione di studio per i problemi della previdenza sociale » e questa, al termine dei propri lavori, aveva prodotto uno studio, intitolato *Contributi alla riforma della previdenza sociale*, pubblicato dalla Società Editrice Libreria Italiana. Quale fosse l'orientamento ideologico della Democrazia Cristiana lo si capisce immediatamente allorché si consideri quale dovesse essere, secondo il documento della DC, la funzione delle assicurazioni sociali. Queste ultime dovevano rappresentare un « sistema di redistribuzione del reddito nazionale », che senza sopprimere il principio del rispetto della personalità e della libertà di ciascun cittadino consentisse tuttavia di migliorare le « condizioni medie » di tutte le classi sociali e in special modo di quelle più umili.

Nel contesto di una dichiarazione di principi così vincolante, la DC intendeva estendere la tutela assicurativa a tutti i lavoratori indipendenti e ai « produttori in genere », e quindi agli artigiani, ai coloni, ai mezzadri, ai coltivatori diretti, ai piccoli imprenditori, ai professionisti e agli artisti. E riservava inoltre una particolare attenzione alla famiglia, che doveva essere destinataria di una politica sociale non più caratterizzata dai fini « imperialistici » e « materialistici » propri della propaganda demografica fascista ma ispirata ai principi del cristianesimo.

La riforma prospettata dal PSI si basava invece sul principio-guida che le assicurazioni sociali dovessero rispondere ai « bisogni » e agli « interessi » della classe operaia. Nel contesto di una tale filosofia sociale di riferimento, si comprende benissimo la ragione per cui i socialisti non approvassero l'istituzione della Commissione governativa per la riforma della previdenza sociale. Essi erano convinti, infatti, che la progettazione di una tale riforma fosse un

compito della Confederazione Generale Italiana del Lavoro, cioè dell'organismo massimamente rappresentativo dei «bisogni» e delle «aspirazioni» della classe operaia.

Se dal PSI si passa ad analizzare la posizione dell'altro partito storico della sinistra, vale a dire il PCI, si vede come essa si precisi nel quadro di due direttive programmatiche generali. La prima è da ravvisarsi nella dichiarazione che il prerequisito essenziale del nuovo ordine democratico dovesse essere la «liberazione dal bisogno». La seconda, invece, nell'affermazione che la riorganizzazione della previdenza dovesse costituire un aspetto fondamentale della ricostruzione nazionale. Il livello della sicurezza sociale avrebbe dovuto cioè rappresentare l'«indice» del nuovo ordine democratico. Da tali principi di riferimento discendevano alcune precise indicazioni pratiche, che riguardavano due questioni di enorme importanza, cioè l'estensione delle assicurazioni sociali da una parte e il loro controllo dall'altra. Dunque il PCI riteneva che la tutela previdenziale dovesse essere estesa a tutta la «popolazione lavoratrice», cioè operai, contadini, coloni, mezzadri, impiegati, artigiani, professionisti, artisti. E credeva altresì che la direzione e il controllo delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori sulla gestione della previdenza costituissero una sorta di presupposto per un «risanamento morale» di questa dopo l'esperienza del fascismo.

Anche il Partito Democratico del Lavoro aveva istituito, al pari degli altri, una «Commissione di studio per i problemi delle assicurazioni sociali», ma questa non aveva ancora ultimato i lavori. Sicché, non avendo una posizione ben definita sulla questione, questo partito si limitava a esprimere l'auspicio che in un futuro non troppo lontano i lavoratori, godendo di un superiore tenore di vita assicurato da compensi adeguati, potessero provvedere autonomamente, per mezzo delle assicurazioni personali, ai bisogni propri e a quelli delle loro famiglie.

L'orientamento del Partito Repubblicano Italiano in materia di assicurazioni sociali si caratterizzava invece per la sua originalità, nel senso che esso escludeva in partenza ogni possibile ingerenza da parte dello Stato. Il PRI, in sostanza, si ricollegava alla sua vecchia tradizione, al movimento mazziniano delle mutue operaie ed era contrario a un sistema di previdenza sociale fondato sui principi del «socialismo di Stato». Esso non disconosceva, naturalmente, che la vita sociale italiana dovesse basarsi, come in tutte le altre nazioni del mondo, su «nuovi criteri» di giustizia sociale, ma questo non voleva dire che il piano Beveridge e altri piani consimili rispondessero alle «esigenze» e alle «possibilità» del Paese.

Autenticamente singolare è, infine, la posizione del Partito Democratico Italiano. Al pari di altri partiti, anche questo raggruppamento era convinto del fatto

che il sistema delle assicurazioni sociali rappresentasse il mezzo più diretto per attuare quella generale «libertà dal bisogno» che costituiva una delle mete fondamentali della «nuova democrazia». Ma era curioso il modo in cui si proponeva di raggiungerla. Il PDI riteneva infatti che, poiché il diritto alla sicurezza sociale era stato riconosciuto e consacrato con solenni impegni da parte dei capi delle Nazioni Unite, occorreva che l'Italia lo facesse diventare il «fulcro» su cui far leva per ottenere dalle maggiori potenze quegli aiuti finanziari che erano indispensabili alla sua ricostruzione economica.

Nel complesso, tutti i partiti erano convinti della necessità di un ampio riordinamento della legislazione previdenziale e concordavano altresì sul fatto che bisognasse varare un piano organico e unitario di sicurezza sociale. Quanto alla scelta fra un sistema di «assicurazione sociale» limitata ai lavoratori o di «assicurazione nazionale» estesa a tutti i cittadini, l'orientamento più diffuso era verso una progressiva estensione della tutela assicurativa a sempre più numerose categorie di lavoratori indipendenti. Nessuno, insomma, commentava Emanuele Cabibbo, autore dell'inchiesta, cercava di «copiare» il piano Beveridge, e ciò avveniva a causa del «carattere squisitamente conservatore e liberista» che questo aveva, dal momento che «fissa[va] tanto per il baronetto quanto per il suo cameriere la stessa misura di contributo e di benefici»²³.

Sulla base della ricostruzione fin qui svolta, si può affermare dunque che all'indomani della caduta del fascismo i principali partiti politici italiani pensavano a forme di organizzazione della sicurezza sociale che sembravano avere poco o nulla a che spartire con il piano Beveridge. Questo perché esso era un piano «liberista», cioè non metteva in discussione gli ingranaggi che regolavano l'economia di mercato; era «conservatore», dal momento che salvaguardava i tradizionali assetti sociali della società capitalista; ed era infine «interclassista-universalista», poiché fissava tanto per i ricchi quanto per i poveri la stessa misura di contributi e di benefici.

Questa avversione al piano Beveridge si spiega, insomma, con il fatto che esso non metteva in discussione in alcun modo i fondamenti della società borghese-capitalistica, ma, si diceva, era stato in definitiva concepito per conservarla. E cioè per salvaguardarne e perpetuarne sia i valori forti di riferimento sia i principi organizzativi di fondo. La critica, in effetti, non era infondata, poiché nel modello di Beveridge il riconoscimento di nuovi diritti sociali, in vista di un allargamento dell'«area della cittadinanza», non metteva in alcun modo in discussione la cultura della democrazia, le sue regole, i suoi valori, né, ugualmente, i principi dello Stato liberal-democratico.

²³ *Ibid.*, p. 47.

Viceversa, le culture politiche maggioritarie in Italia, quella cattolica da un lato e quella marxista dall'altro, benché profondamente differenziate tra loro, erano tuttavia accomunate dal convincimento che la civiltà borghese-capitalista fosse giunta al capolinea e che, ugualmente, dovesse essere considerata esaurita l'esperienza dello Stato moderno di matrice liberale.

Giorgio La Pira, ad esempio, era convinto del fatto che fosse assolutamente legittimo lo «spostamento dell'ordine giuridico dal singolo alla collettività» poiché la civiltà borghese che aveva «teorizzato una concezione giuridica atomistica [era] destinata a finire».

E Giuseppe Dossetti, dal canto suo, era persuaso della ineluttabilità del superamento dello Stato liberale perché questo era privo di qualsiasi finalismo. A suo giudizio, invece, lo Stato doveva avere una sua finalità e questa doveva essere il «promovimento di tutte le condizioni necessarie e favorevoli al *bonum humanum simpliciter*»²⁴.

Analogamente Togliatti, come ha osservato Bognetti, concedeva che in uno Stato ancora «borghese» si potessero riconoscere taluni principi organizzativi legati alla proprietà, alla iniziativa economica e agli istituti privatistici collegati, ma riaffermava, in pari tempo, la necessità di superare questo Stato borghese «alla prima occasione utile»²⁵.

Questi rimandi ci introducono a un'altra questione, cioè ci fanno capire che il piano Beveridge non poteva essere «merce da esportazione» proprio a causa dei particolari orientamenti che avevano, in questo periodo, i due principali partiti di massa relativamente ai grandi temi dello Stato e dell'economia. Le questioni sono infatti inestricabilmente intrecciate poiché sia la DC che il PCI erano dell'opinione che per assicurare *realmente* taluni fondamentali diritti sociali come il diritto al lavoro, erano necessari accorgimenti costituzionali e, insieme, talune forme di controllo sull'economia. A loro avviso, affinché non ci si limitasse a una semplice «dichiarazione dei diritti», a un puro *flatus vocis*, era indispensabile predisporre dispositivi istituzionali volti ad attuarli, nonché, per l'economia, talune politiche di piano.

I giuristi cattolici, come Giuseppe Capograssi, Egidio Tosato, Costantino Mortati, Gaspare Ambrosini, Antonio Amorth svilupparono una particolare riflessione intorno alla possibilità di convertire i diritti in norme giuridiche

²⁴ Su questi aspetti si veda V. PEREGO, *Il nodo organicismo-pluralismo nel pensiero politico dei cattolici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del convegno di studi: Roma, 19-21 ottobre 1995*, a cura di C. FRANCESCHINI - S. GUERRIERI - G. MONINA, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997, pp. 163-168.

²⁵ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 12.

effettive. Mortati, ad esempio, nella relazione svolta nel '46 sui «diritti subbiettivi politici» per conto della Commissione Forti del Ministero per la Costituente, si pronunciava a favore di un «raccordo costituzionale» tra «i fini sociali da perseguire obbligatoriamente nel nuovo assetto politico e le istituzioni predisposte alla loro attuazione». Del pari, Antonio Amorth, «maestro» di Giuseppe Dossetti durante l'Assemblea Costituente, nella prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 1945-'46 dell'Università di Modena, riaffermava l'assoluta crucialità dei diritti sociali nel trapasso costituzionale in atto. E precisava che il mutamento che stava avvenendo nella stessa accezione della parola «Stato» derivava per l'appunto dal progressivo riconoscimento dei diritti sociali²⁶.

Accanto alle elaborazioni degli studiosi menzionati, bisogna ricordare taluni documenti fondamentali, fra cui il «Codice di Camaldoli» che viene compilato nel luglio del 1943²⁷ e le «Lezioni» svolte alla Settimana sociale dei Cattolici che si tenne a Firenze dal 22 al 28 ottobre 1945²⁸. Sia nel «Codice» che nelle «Lezioni» vengono ribaditi con forza due punti. Il primo concerneva lo Stato, il cui «compito e fine» doveva essere la giustizia sociale. Sicché, come precisava Fanfani, richiamando il messaggio natalizio di Pio XII del 1944, era fondamentale che si precisasse nel «patto della nuova società» quali fini sociali i consociati speravano fossero raggiunti.

Il secondo punto riguardava il lavoro, visto come un «mezzo voluto da Dio per il perfezionamento della persona umana». Da una tale impostazione derivava il «dovere del lavoro» e derivava altresì il fatto che qualunque acquisizione di beni non avesse trovato corrispondenza in un «adeguato e lecito lavoro» avrebbe rappresentato un «indebito arricchimento effettuato impoverendo altri uomini», e quindi sarebbero stati legittimi interventi dell'autorità volti a correggere questo stato di cose.

Mentre i giuristi cattolici vicini alla DC riflettevano sul «dover essere» sociale della Costituzione, cioè sul modo in cui definire costituzionalmente i diritti

²⁶ Si veda, su questi temi, N. ANTONETTI, *Dottrine politiche e dottrine giuridiche. I cattolici democratici e i problemi costituzionali (1943-1946)*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. ANTONETTI - U. DE SIERVO - F. MALGERI, Bologna, il Mulino, 1998, tomo I, pp. 156-157, 155.

²⁷ Cfr. *Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, in «Civitas», gennaio-febbraio 1982, nuova serie, anno XXXIII, pp. 63-156. I primi venti articoli sono riprodotti in *I cattolici democratici e la Costituzione...* cit., t. I, pp. 261-274.

²⁸ Cfr. *Costituzione e Costituente. Atti della XIX settimana sociale dei cattolici d'Italia, Firenze 22-28 ottobre 1945*, Roma, Edizioni ICAS A.R.C.E., 1946. Alcuni degli interventi principali pronunciati in quella circostanza sono ripubblicati in *I cattolici democratici e la Costituzione...* cit., t. II, pp. 517-628.

sociali e poi attuarli, il PCI nel periodo preconstituente immaginava una Costituzione con un chiaro contributo programmatico, e prevedeva altresì forme di controllo sull'economia per fare in modo che dall'ambito della dichiarazione dei diritti sociali si passasse alla loro realizzazione, dalle parole si passasse ai fatti. Fondamentali devono ritenersi, in tal senso, due convegni: il primo, economico, si svolse a Roma dal 21 al 23 agosto 1945 e aveva per titolo « Ricostruire ». Il secondo fu invece il V Congresso del PCI che si tenne a Roma dal 29 dicembre 1945 al 5 gennaio del 1946.

Nel primo dei convegni richiamati si scontrarono due posizioni che erano apertamente divergenti. Da una parte stavano coloro che auspicavano forme di controllo sull'economia ma senza che queste implicassero necessariamente la collettivizzazione dei mezzi di produzione; tra questi, ad esempio, vi era il relatore ufficiale del convegno, e cioè Antonio Pesenti.

Dall'altra parte, vi erano i favorevoli a una pianificazione centralizzata e assoluta dell'economia italiana. Evocando l'aumento di efficienza che si era verificato in URSS, Dami, ad esempio, era del parere che non si dovessero avere remore nel proporre al Paese « un'economia pianificata per impiegare tutte le (...) risorse di lavoro e di beni di produzione ».

Mediando fra due orientamenti che gli apparivano entrambi pericolosi, e cioè un « rigido planismo » da un lato e un « tardivo liberismo » dall'altro, Togliatti si espresse a favore di una linea di programmazione economica volta a inserire in forma progressiva « elementi di piano nella direzione economica del Paese ». A giudizio del *leader* comunista, infatti, nella situazione in cui si trovava l'Italia, non era possibile avanzare richieste di un controllo popolare sull'economia che avesse contenuti analoghi a quello rivendicato dalle masse operaie dell'URSS nel 1917 o dai socialisti italiani nel « biennio rosso » 1919-'20. Tenendo conto in giusta misura della fase politica in corso, Togliatti riteneva dunque che un'opera di controllo sull'economia dovesse essere svolta dallo Stato, e ciò esattamente nel modo in cui stava accadendo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti²⁹.

Questa posizione fu ripetuta e anzi ulteriormente precisata nel corso del V Congresso del PCI che si tenne fra la fine del 1945 e gli inizi del 1946. Nella relazione introduttiva il segretario comunista aveva affermato infatti che se si voleva dare solide fondamenta alla democrazia in Italia le questioni da risolvere erano essenzialmente tre, e cioè la questione della monarchia, quella dei rapporti con la Chiesa e infine quella del contenuto economico che avrebbe dovuto avere il nuovo regime democratico. Per affrontare adeguatamente tali questioni era

²⁹ Cfr. S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *La programmazione, in La cultura economica nel periodo della ricostruzione ... cit.*, pp. 112-117.

necessario pertanto approntare una Costituzione che seppellisse per sempre « un passato di conservazione sociale e di tirannide reazionaria » e la cui originalità consistesse nell'essere « un programma per il futuro ». In seno all'Assemblea Costituente avrebbero dovuto perciò essere posti problemi « di rinnovamento non solo politico, ma economico e sociale », pur non potendo pretendere, naturalmente, che tutto ciò fosse contemplato direttamente nella Costituzione, poiché in essa sarebbero dovuti entrare, invece, soltanto i principi generali, orientatori dell'attività di governo. L'obiettivo del rinnovamento poteva essere tuttavia raggiunto se l'attività strettamente costituzionale fosse stata accompagnata dalla preparazione e dall'approvazione di misure legislative che abbozzassero la soluzione delle grandi questioni economiche e sociali, cioè la questione della terra e della riforma agraria, la questione dell'industria e delle riforme industriali, le garanzie e i diritti del lavoro e infine i principi della legislazione sociale³⁰.

3. I diritti sociali e gli economisti

Sia la DC sia il PCI non immaginavano dunque alcuna trasposizione meccanica del piano Beveridge in Italia, ma concepivano i diritti sociali nel contesto di due distinti orizzonti ideali, costituiti, rispettivamente, dalla « *societas christiana* », da un lato, e dalla « *democrazia progressiva* », dall'altra. Ma qual è il terreno di incontro fra queste due opposte visioni? Il loro punto di contatto, e anzi di saldatura, è rappresentato dal convincimento che per rendere effettivi i diritti sociali non ci si poteva limitare a enunciarli genericamente, ma si doveva affermarli precisamente e dettagliatamente nella Carta costituzionale, e, oltre a ciò, bisognava fare in modo che lo Stato, il « *nuovo Stato* », non il « *vecchio Stato* » di matrice liberale, li attuasse e quindi si assumesse la responsabilità di « *guidare* » l'economia. Al cospetto di questo orientamento dirigista in economia, largamente prevalente, qual è, in questo stesso periodo preconstituente, la posizione dei maggiori economisti italiani? E, più in generale, cosa pensano del piano Beveridge?

A intervenire sul piano Beveridge furono economisti di vario orientamento: liberali come Luigi Einaudi e Giovanni Demaria, collaboratori di riviste azioniste come Alberto Bertolino, e cattolici come Italo Mario Sacco, Gaetano Stammati e Francesco Vito.

³⁰ La relazione di Togliatti è riprodotta in *Storia del PCI attraverso i congressi*, a cura di A. CECCHI, Roma, Newton Compton, 1977, pp. 18-67, in particolare pp. 41, 52, 55.

In assoluto, la prima importante rivista che dedicò attenzione all'opera di William Beveridge fu la «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», pubblicata a cura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e diretta da Francesco Vito.

Fin dagli inizi del 1943, cioè a distanza di pochissimo tempo da quando Beveridge aveva presentato il suo rapporto sulle assicurazioni sociali al governo britannico, la rivista iniziò a dar conto del piano Beveridge. Così, dopo una scheda informativa ad uso di coloro che non avevano potuto consultare il testo originale³¹, pubblicò un'analisi più approfondita del piano, che fu svolta da Italo Mario Sacco, docente di Storia del lavoro all'Università di Torino³². Su tale analisi è necessario ora soffermarsi brevemente, poiché essa è riassuntiva di un sentimento al tempo stesso anticapitalista e antimaterialista; un sentimento molto diffuso nell'Italia del tempo, sia negli ambienti cattolici sia in quelli fascisti.

Sacco inquadrava il piano Beveridge sullo sfondo del nuovo scenario internazionale, dominato, da un lato, dalla lotta fra nazioni ricche e nazioni povere, e, dall'altro, dall'esistenza dell'Unione Sovietica. A suo giudizio, infatti, per affrontare adeguatamente la questione del lavoro bisognava tener conto di tre fattori storici principali.

Il primo di questi doveva ravvisarsi nella consapevolezza maturata nei popoli di «alto livello civile», ma «poveri», del diritto ad avere un posto nell'economia mondiale, di un «diritto al lavoro e al conseguimento del frutto totale del lavoro stesso». Il secondo, in una analoga consapevolezza degli stati ricchi di possibili attentati ai loro privilegi di ricchezza, «da parte di popoli poveri e numerosi». Il terzo, infine, nella presenza sulla ribalta del mondo del regime comunista dei soviet, che imponeva con forza la questione della possibilità dell'esistenza, in tempo di pace, di un sistema politico in grado di assicurare ai lavoratori l'intero frutto del loro lavoro.

In tale contesto storico, il disegno di piani come il piano Beveridge appariva fatto per «consolidare l'interesse nazionale», e per legare il maggior numero di persone alle istituzioni che reggevano lo Stato. All'interno dello Stato doveva stabilirsi, cioè, una «intercomunione» e una «solidarietà di interessi» fra le categorie sociali, e ciò doveva avvenire in una forma tale che il sistema delle assicurazioni sociali doveva infine configurarsi come una sorta di vincolo interno paragonabile, in una certa misura, a ciò che era il metallo nelle costruzioni di cemento armato.

³¹ Cfr. *Cenni sul piano Beveridge*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», 1943, anno LI, s. III, vol. XIV, pp. 178-179.

³² I. M. SACCO, *Considerazioni intorno al piano "Beveridge"*, in *ibid.*, pp. 234-240.

Definendo questo nuovo rapporto fra i cittadini e lo Stato un «rapporto contrattuale totalitario» in quanto legava i cittadini al sistema politico-economico sulla base dell'interesse a «non perdere qualche cosa», Sacco bollava il piano Beveridge come frutto di una mentalità «contrattuale» e «materialistica». Esso era antitetico, cioè, al concetto «ideale», «morale» e «storico» dello Stato e comportava, in definitiva, la riduzione a «espressione cartacea della Patria [e] della Nazione». Sulla base di questi convincimenti non stupisce, pertanto, che Sacco concludesse la sua disamina del rapporto Beveridge scrivendo che nel caso in cui fosse stato attuato esso avrebbe assicurato una condizione di privilegio per i beneficiati e, in pari tempo, avrebbe rappresentato una forma di ingiustizia per quei popoli che avrebbero dovuto sostenerne, almeno in parte, il peso.

A differenza di quel che accade nell'interpretazione del piano Beveridge data da Sacco, in cui sono rinvenibili, indiscutibilmente, echi della propaganda antibritannica, in quella fornita da Gaetano Stammati, che è, però, di tre anni successiva, prevalgono i toni dell'equilibrio e della misura. Stammati introduceva le sue note al piano Beveridge fornendo un dato di grande interesse, cioè ricordando come la prima edizione di *Social Insurance and Allied Services*, di 70 mila copie, fosse andata esaurita nelle prime cinque ore di vendita. Questo successo, autenticamente straordinario, era dovuto al fatto che le classi lavoratrici avevano visto nel rapporto Beveridge la possibilità di tradurre in pratica l'ideale, fino ad allora vagheggiato, della «liberazione dal bisogno». Il piano nasceva infatti dalla consapevolezza dell'esistenza di una «diligante miseria» e dalla volontà di combatterla, ed era proprio questo a conferirgli un alto «sapore di umanità» e a imporlo al rispetto di quanti apprezzavano ogni sforzo fatto per mitigare le asprezze della fortuna avversa.

Secondo Stammati, in altre parole, Beveridge era apparso agli occhi delle masse britanniche come l'artefice di un «liberalismo nuovo», non più soltanto giuridico e politico ma pieno di contenuto sociale. Per questa ragione, il suo nome era divenuto «sinonimo di libertà», dunque schierarsi dalla sua parte voleva dire, in uno dei momenti più bui della storia d'Europa, essere dalla parte della libertà, del progresso e del popolo. Essere contro di lui, al contrario, equivaleva a stare dalla parte degli «spiriti reazionari e tardigradi».

Dopo averne riconosciute le aspirazioni ideali, Stammati avanzava tuttavia seri dubbi in merito a una effettiva idoneità del piano a perseguire i suoi scopi, e non soltanto a conseguire l'obiettivo della redistribuzione dei redditi che si proponeva, ma anche ad «attenuare» o ad «accorciare» le distanze sociali. L'idea di abolire il bisogno attraverso semplici schemi assicurativi gli appa-

riva infatti una «generosa» illusione e lasciava comunque adito a grandi perplessità³³.

Se dal campo cattolico si passa a quello liberale si vede subito come gli interventi di Luigi Einaudi e di Giovanni Demaria attestino invece una «apertura sociale» del liberalismo, sia pure nel contesto di una riaffermazione dell'economia di mercato. Einaudi si occupò del piano Beveridge durante l'esilio in Svizzera, e lo fece nel corso delle «lezioni di politica sociale» che tenne nella primavera del 1944 all'Università di Ginevra e alla Scuola di Ingegneria di Losanna a studenti italiani iscritti nelle facoltà di giurisprudenza, di scienze economiche e di ingegneria³⁴.

Esaminando il rapporto redatto da William Beveridge, Einaudi affrontava subito una questione centrale, cioè si chiedeva se i piani di sicurezza sociale dovessero riguardare soltanto i lavoratori oppure tutti i cittadini indistintamente. La scelta in favore di un sistema oppure di un altro rispecchiava infatti due diversi modelli. Da una parte, vi era il modello continentale, che, conformandosi a quello bismarckiano, aveva a fondamento la «pace sociale» e quindi comportava che l'intervento dello Stato non avesse ragione di essere quando non esistevano «parti contrapposte» oppure «attriti sociali». Dall'altra, vi era il modello britannico, che, avendo le sue origini nella legge sui poveri del 1601, non si ispirava al concetto di pace sociale ma a quello di «pace pubblica».

Fra i due tipi, Einaudi non aveva alcuna esitazione nell'affermare la superiorità di quello britannico, sulla base della semplice considerazione che in una società non fondata su privilegi giuridici di classe, e in cui ogni uomo era giuridicamente uguale a un altro uomo, l'ideale della «pax publica» non poteva non prevalere su quello della pace sociale. Nel contesto di tale convincimento di fondo, Einaudi esprimeva la sua approvazione sia per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, sia per l'assicurazione per le pensioni di vecchiaia.

Critico Einaudi appariva invece nei confronti di quegli articoli del piano Beveridge che prevedevano sussidi per il matrimonio e per la maternità e gli assegni familiari. Era convinto infatti che sia per il matrimonio che per la maternità non servissero tanto i contributi in denaro quanto piuttosto le cliniche dove le madri potessero trovare ospitalità e cura dopo il parto, oppure case, a buon mercato, per le nuove coppie.

³³ G. STAMMATI, *Note ai piani Beveridge per la sicurezza sociale e per la piena occupazione*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», 1946, anno LIV, s. III, vol. XVII, II, pp. 139-146.

³⁴ L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale ... cit.*, pp. 82-120. Del piano Beveridge, inoltre, Einaudi parla nel *Diario dell'esilio 1943-1944*, Torino, Einaudi, 1997, p. 71.

Netto, e totalmente negativo, era poi il giudizio dell'economista piemontese in merito all'assicurazione contro la disoccupazione. I sussidi alle persone senza lavoro rappresentavano infatti ai suoi occhi uno dei fattori di «pubblico irrigidimento» che avevano reso difficile il sistema della libera concorrenza e stavano portando alla sua rovina. Erano fra gli elementi più pericolosi dell'intero sistema di assicurazioni sociali poiché non suscitavano lo stimolo del lavorare e non contribuivano in alcun modo a ridurre la disoccupazione, per risolvere la quale era necessario restituire elasticità al meccanismo dei salari e dei prezzi.

Nella sua visione del mondo, infatti, l'elargizione di un dono non produceva «gratitudine» ma «recreminazioni per l'insufficienza di esso». Dopo qualche tempo, si sarebbe dimenticata la premessa fondamentale del sistema e cioè che la «pensione universale» non doveva essere altro che un punto di partenza e si sarebbe avanzata la pretesa che essa costituisse, per i più, il punto d'arrivo, «crescendo a dismisura lo stimolo all'ozio». Pessimisticamente, Einaudi riteneva che sarebbe stato difficile rifiutare dopo il «panem» i «circenses». E, proprio per questo, concludeva la sua disamina del rapporto Beveridge richiamando la caduta di Roma, avvenuta, scriveva, non già per i colpi dei barbari ma per la corruzione interna, riassunta appunto nelle immortali parole *panem et circenses*.

Dopo Einaudi, a intervenire nel dibattito suscitato dal piano Beveridge vi fu, come già accennato in precedenza, Giovanni Demaria, che con Einaudi, Epicarmo Corbino e Gustavo Del Vecchio, faceva parte della piccola ma agguerrita pattuglia di economisti liberisti per i quali la libertà politica era inscindibile dalla libertà d'iniziativa. Nella nuova serie del «Giornale degli economisti e annali di economia», la rivista dell'Università Bocconi che dirigeva e nel cui comitato direttivo figuravano Rodolfo Benini, Costantino Bresciani-Turroni, Gustavo Del Vecchio e Giuseppe Ugo Papi, Demaria pubblicò un articolo sull'avvento dello stato sociale moderno³⁵.

In esso, Demaria passava in rassegna lo sviluppo storico dello Stato a partire dall'epoca immediatamente successiva alla civiltà greco-romana, e notava che lo Stato democratico-borghese aveva sì messo fine all'antico regime, assicurando «parità di diritti e uguaglianza di giurisdizione», ma non ne aveva tuttavia garantito l'effettivo esercizio. E ciò perché gli individui non disponevano dei «medesimi punti di partenza culturali e sociali». Affermando l'ideale della libertà, lo stato democratico borghese aveva trascurato quasi totalmente la «vera uguaglianza». Incapace di risolvere il massimo problema sociale del tempo, vale a dire

³⁵ G. DEMARIA, *Verso l'avvento dello stato sociale moderno*, in «Giornale degli economisti e Annali di economia», gennaio-febbraio 1943 - gennaio-febbraio 1946, anno V, n.s. 1-2, pp. 25-35.

quello della legislazione sociale, lo Stato democratico-borghese aveva favorito l'insorgere delle reazioni antidemocratiche, che erano state, da un lato, di tipo nazionalista, dall'altro, di tipo classista.

In considerazione di ciò, pertanto, Demaria riteneva fosse necessario pervenire a qualcosa di nuovo e di originale che consisteva, a suo giudizio, nell'avvento dello «Stato sociale moderno», che non era quello di Rousseau né dei socialisti ortodossi, ma si basava sul «volere sociale migliore». Che cosa era il «*volere sociale migliore*»? L'aspirazione a una società più giusta, ma un'aspirazione sorretta da un forte principio di realtà. E cioè dalla consapevolezza dell'alto grado di complessità esistente nel mondo del secondo dopoguerra. Tale consapevolezza comportava che non si potessero imputare ai singoli le conseguenze delle crisi economiche e della disoccupazione, e che fosse inevitabile, pertanto, «il solidarismo sociale con il più ampio sviluppo dei servizi pubblici». Ma implicava altresì il riconoscimento che gli individui avevano taluni diritti naturali, taluni diritti inalienabili che non potevano essere subordinati alla sovranità altrui e di enti. A giudizio di Demaria, insomma, un «totale solidarismo livellatore» era impossibile, poiché nessuna legge avrebbe potuto eliminare, tanto sul piano sociale che su quello politico, gli individui con spiccate attitudini e capacità, gli uomini «creativi», «abili» ed «energetici» dai quali, inevitabilmente, si sarebbero riprodotte le disuguaglianze economiche e sociali.

Un altro studioso che si occupò della «politica economica moderna» secondo William Beveridge fu Alberto Bertolino, poi redattore de «Il Ponte» di Calamandrei, e lo fece in alcuni articoli apparsi sul «Corriere del Mattino» di Firenze fra il gennaio e il marzo del 1945³⁶. Esaminandoli, si capisce fin da una prima occhiata come essi si collocano lungo una linea di pensiero che potremmo definire antiliberista sul piano economico e solidarista, in senso lato, su quello sociale.

Secondo Bertolino, infatti, lo Stato poteva essere considerato davvero «l'organizzazione della totalità sociale», e non un «potere di difesa dei privilegi di una classe», soltanto nel momento in cui avesse dimostrato di essere capace di assumersi «la responsabilità delle condizioni di tutti i cittadini». Al contrario, non poteva certo dirsi Stato, «nel senso moderno», allorché avesse lasciato «avvilire nella disoccupazione e morire d'inedia tanta parte della sua popolazione». Nel contesto di questo orientamento di fondo, Bertolino definiva l'ideale beveridgiano, che, scriveva, ambiva a conciliare le esigenze sociali con la libertà

³⁶ Gli articoli, unitamente al testo di una conferenza su Beveridge, tenuta all'Università popolare di Firenze nella primavera del 1945, vennero ripubblicati in A. BERTOLINO, *Esplorazioni nella storia del pensiero economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 399-412.

individuale. Quindi richiamava, facendola propria, la distinzione di Beveridge fra libertà essenziali e libertà secondarie. Le prime, che comprendevano la libertà di parola, di culto, di associazione, di riunione, di stampa, di insegnamento, di studio, di scelta occupazionale e di consumo, dovevano essere salvaguardate a ogni costo. Le seconde, invece, includevano tutte quelle altre facoltà che concorrevano alla realizzazione della giustizia sociale. Queste ultime erano libertà strumentali e valide soltanto storicamente, dunque era un «atto liberale» sopprimerle nel caso in cui contrastassero con la giustizia. Ad esempio, poiché molti uomini d'affari si erano avvalsi arbitrariamente della libertà d'impresa, senza alcun riguardo ai bisogni degli altri, l'autore si chiedeva, in chiave retorica, se si poteva aver rispetto di «codesta libertà secondaria».

Su posizioni in qualche modo vicine a quelle di Bertolino, quindi fondamentalmente anticapitaliste, troviamo Benedetto Fenzi, che ebbe il merito di far conoscere a un pubblico più largo i progetti di William Beveridge, e lo fece pubblicando nel 1945 un libro intitolato *Il piano Beveridge*³⁷. Di tale piano, l'autore dava un giudizio positivo e lo collocava all'avanguardia di tutti i programmi di legislazione sociale mai concepiti.

Il piano Beveridge accorciava le distanze sociali, ma certo, a giudizio di Fenzi, non assicurava a tutti l'uguaglianza dei punti di partenza né dava la possibilità di passare dal campo degli operai a quello dei capitalisti. Più semplicemente, migliorava le posizioni di coloro che erano stati meno favoriti dalla sorte. Frutto della cultura britannica, esso non apportava alcuna modificazione di fondo ai principi su cui si fondava la vita economica della comunità britannica. Purtuttavia, costituiva una dimostrazione pratica del fatto che in Inghilterra, e cioè nella «roccaforte del capitalismo», stavano prendendo consistenza e si stavano affermando «coraggiosamente idee e progetti di solidarietà sociale» in contrasto con quelli che erano stati fino ad allora «i dogmi della tradizione economica e politica».

4. *Il dibattito sullo Stato sociale all'Assemblea Costituente*

A questo punto, non resta che vedere quale forma assume nel dibattito costituente questo complesso magmatico di motivi, idee e orientamenti in materia di sicurezza sociale³⁸. Preliminarmente, però, è necessario richiamare due impor-

³⁷ B. FENZI, *Il Piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945, in particolare pp. 21, 45, 51, 55.

³⁸ Questo passaggio è in un certo senso naturale. Infatti, come ha osservato Paolo Pombeni, «gran parte del dibattito sulla prima parte della nostra Carta costituzionale è stato

tanti iniziative, l'istituzione della «Commissione per lo studio dei problemi del lavoro» nel 1946 e quella della «Commissione per la riforma della previdenza sociale» nel 1947. La prima fu costituita su proposta del Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, il 10 gennaio 1946 e fu presieduta dal comunista Antonio Pesenti³⁹. La seconda invece fu creata su proposta del Ministro del Lavoro, Giuseppe Romita, nell'aprile del 1947, ma fu nominata da Amintore Fanfani, che succedette a Romita, nel luglio del 1947 e fu presieduta dal socialista Ludovico D'Aragona⁴⁰.

Entrambe le Commissioni si ricollegavano esplicitamente allo storico modello della Commissione istituita da Greenwood nel 1941, ma pur muovendosi nella prospettiva disegnata da Beveridge non ne condividevano il principio universalistico di fondo. Nel delineare la «comunità di rischio» che avrebbe dovuto beneficiare del sistema di sicurezza sociale, venne esplicitamente riconosciuto, in verità, che si andava sempre più affermando l'orientamento che l'assicurazione sociale avrebbe dovuto avere un carattere generale, cioè essere estesa a tutta la popolazione, «senza escluderne quanti si [ritenevano] in grado di provvedere direttamente a se stessi». Tuttavia, tale riconoscimento non portò né la Commissione Pesenti né la Commissione D'Aragona ad accogliere l'idea di istituire un sistema universalistico pieno, senza esclusioni di sorta.

La scelta di un modello che escludeva l'onni-inclusività si spiega con due motivazioni di fondo. La prima è di natura economica, la seconda invece è ideologica. Un sistema previdenziale «pieno», cioè esteso a tutti i cittadini indistintamente, venne scartato innanzitutto per gli eccessivi oneri finanziari che avrebbe comportato per la devastata economia del Paese. Ma, soprattutto, venne rifiutato in nome del principio che non fosse opportuno provvedere anche ai bisogni di quei cittadini «che non ritrae[vano] dal proprio lavoro il proprio reddito»⁴¹. Questa opzione in favore dell'«esclusione» piuttosto che dell'«inclusione» è perfettamente comprensibile se si tiene conto, da un lato, del peso

dedicato proprio all'inserzione, in forma di *norma giuridica*, [della] obbligazione dello Stato alla promozione del benessere sociale»; P. POMBENI, *Prefazione* a G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale ... cit.*, p. XII.

³⁹ Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, I: Relazioni - Questionari - Interrogatori - Inchieste; II: L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., 1946.

⁴⁰ MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Commissione per la riforma della previdenza sociale, Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947-29 febbraio 1948)*, Roma, Tipografia A.T.E.L., 1948.

⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

della tradizione storica, dall'altro, degli orientamenti dei principali partiti politici⁴².

L'avversione nei confronti di un sistema di previdenza allargato a tutti i cittadini si spiega in primo luogo con la tradizione previdenziale italiana, di chiara derivazione bismarckiana, incentrata sul rapporto fra protezione sociale e posizione occupazionale. E si deve poi al fatto che, come abbiamo visto, i maggiori partiti politici italiani concepivano la nuova Repubblica democratica come il sistema che avrebbe infine dischiuso l'era della «civiltà del lavoro». Il lavoro, cioè, come vedremo meglio più avanti, allorché prenderemo in esame il dibattito costituente, veniva considerato il fondamento del nuovo Stato repubblicano.

E così, mentre si esaltava l'ideale della solidarietà, nel medesimo tempo si escludevano dagli istituti previdenziali talune categorie di cittadini. Ma tale esclusione non appariva per nulla in contrasto con l'ideologia solidaristica perché avrebbe riguardato figure in certo senso, in vario modo e a vario titolo anti-sociali.

Secondo le valutazioni di Coppini, Emanuelli e Petrilli, la troika di «attuari» chiamati in qualità di esperti a valutare il costo della riforma che avrebbe comportato il Piano D'Aragona, sarebbero rimaste escluse dalla previdenza in via permanente poche centinaia di migliaia di persone, cioè coloro che traevano «il proprio reddito da beni di fortuna (capitalisti, agiati, redditieri)», e coloro che si trovavano in situazioni particolari, «mendicanti, prostitute e detenuti». Stando ai calcoli, al 1950 non avrebbero beneficiato della previdenza un milione di persone circa, composto per la massima parte proprio dai «capitalisti e dalle loro famiglie»⁴³.

In ogni caso, sia le raccomandazioni formulate dalla «Commissione Pesenti», sia quelle della «Commissione D'Aragona», non ebbero un seguito legislativo, ma contribuirono per la loro parte a influenzare il dibattito costituente.

I temi collegati in varie forme allo Stato sociale vennero affrontati nel corso del processo costituente all'interno della «Prima Sottocommissione», che doveva occuparsi dei «diritti e doveri dei cittadini», e all'interno della «Terza Sottocommissione», che doveva definire, invece, i «diritti e doveri economico-sociali»⁴⁴.

⁴² Su questo si veda anche M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie ...* cit., p. 237.

⁴³ M.A. COPPINI - F. EMANUELLI - G. PETRILLI, *Il costo della riforma della previdenza sociale (secondo le proposte della commissione governativa)*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 1948, anno XXXV, s. VI, 3-4, pp. 367-445.

⁴⁴ Sulla Commissione per la Costituzione e sull'organizzazione dei lavori delle sottocommissioni si veda P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, il Mulino, 1995; in particolare, il capitolo quarto, *Una certa idea di Costituzione*, e le pp. 105-107.

Dal dibattito in tali Commissioni affiorano gli elementi costitutivi della « filosofia sociale » che avrebbe poi pervaso la Costituzione italiana. E comunque tale filosofia emerge con chiarezza già dallo schema di progetto elaborato dalla Terza Sotto-commissione. In esso, in particolare, si riconosceva il « diritto al lavoro » per tutti i cittadini e il diritto del lavoratore ad avere i mezzi necessari alla vita nel caso in cui fosse stato « inabile al lavoro »; inoltre, si introduceva il diritto all'esproprio e si richiedeva l'abolizione del latifondo.

In entrambe si svolsero « singoli giochi di squadra » fra Giuseppe Dossetti e Palmiro Togliatti⁴⁵. L'accordo fra i due, in ogni caso, appare in tutta evidenza se si considera il modo in cui Togliatti introdusse la discussione sul tema dei « principi dei rapporti sociali ». Il *leader* comunista sottolineò infatti due cose: la prima era che il nuovo Stato doveva pervenire « ad una legislazione sociale che preved[esse] il diritto per tutti i cittadini ad una assicurazione sociale ». La seconda, invece, che lo Stato, allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, sarebbe dovuto intervenire per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, « secondo un piano di massimo rendimento per la collettività ».

Questi orientamenti, largamente prevalenti, furono contrastati, nel dibattito in Assemblea, da Nitti, Einaudi e Corbino. E il « compromesso costituente » che si realizzò determinò una Carta costituzionale in cui prevalse una linea economica latamente intermedia fra tre orientamenti diversi, quello cattolico, quello marxista e quello liberale⁴⁶. Ma se si guarda più analiticamente agli articoli dei « Principi fondamentali », del « Titolo II » relativo ai « Rapporti etico-sociali », e del « Titolo III » relativo ai « Rapporti economici », che definiscono la filosofia sociale della Carta e che possono essere quindi assunti come *fondamenti* dello Stato sociale repubblicano, si vede come essi disegnino un modello di Stato sociale che ha nella « democrazia dei lavoratori » il suo orizzonte ideologico di riferimento.

La titolarità dei diritti sociali viene infatti riconosciuta non a tutti i cittadini indiscriminatamente ma principalmente ai lavoratori, sia pure certo non solo ai lavoratori. Questa concezione della protezione sociale, fondata sull'ideale della « civiltà del lavoro » invece che su quello della « cittadinanza democratica », appare chiaramente anche dalla netta distinzione che si può rinvenire nella Carta

⁴⁵ Si veda, in proposito, A. MELLONI, *L'utopia come utopia*, in G. DOSSETTI, *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. MELLONI, Bologna, il Mulino, 1994, p. 37.

⁴⁶ Cfr. P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione ... cit.*, pp. 47, 54.

fra il diritto alla *previdenza sociale* per i lavoratori e il diritto all'*assistenza sociale* per tutti i cittadini.

Mentre infatti il primo, e cioè il diritto del lavoratore a ricevere una serie di prestazioni adeguate ai bisogni della vita tramite le assicurazioni è precisato in maniera molto dettagliata, il secondo invece, cioè il diritto del « cittadino inabile » al mantenimento è molto più generico.

Una volta riconosciuto, con l'art. 4, « a tutti i cittadini il diritto al lavoro » e la promozione delle « condizioni che rendano effettivo questo diritto »⁴⁷, con una formulazione che evoca chiaramente un'idea di piano, di disciplinamento dell'economia da parte dello Stato per rendere effettivo tale diritto, sono molti altri gli articoli della Costituzione che riconoscono i diritti sociali dei lavoratori (artt. 35, 36, 37).

In particolare l'art. 38 precisa con molta chiarezza, nella seconda parte, le forme di previdenza e quindi afferma che i lavoratori « hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria ». Viceversa, nella prima parte si parla della forma di assistenza e, in questo caso, l'articolo è molto più vago. Il diritto al « mantenimento e all'assistenza sociale » è riconosciuto, infatti, molto genericamente, a ogni « cittadino inabile al lavoro », purché, naturalmente, « sprovvisto di mezzi necessari per vivere »⁴⁸.

Nel contesto di un più generale pregiudizio verso ogni forma di ricchezza o di proprietà non prodotta dal lavoro, ben identificabile, del resto, nella seconda parte dell'art. 4 in cui si dice che « ogni cittadino ha il dovere di svolgere (...) un'attività o una funzione che concorra al progresso spirituale della società », i costituenti sembravano indifferenti o comunque tiepidi nei confronti dei « cittadini non lavoratori ». Quindi non potevano riconoscere in modo chiaro e inequivocabile l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini indistintamente. E infatti l'articolo 32, il quale recita, genericamente, che la Repubblica « tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti », è stato oggetto di grandi dispute fra i giuristi⁴⁹. L'impiego del termine « individuo », anziché « cittadino », e il fatto che le cure fossero riservate solo agli indigenti, ha fatto esprimere molti dubbi a taluni costituzionalisti sul fatto che l'assistenza sanitaria dovesse intendersi in chiave universalistica.

⁴⁷ Cfr. *Costituzione Italiana*, Torino, Einaudi, 1975, p. 3.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

In conclusione, per un incredibile paradosso, lo Stato sociale che si afferma nel secondo dopoguerra in tutto il mondo occidentale per allargare l'« area della cittadinanza », nel nostro Paese la restringe⁵⁰. Invece che avere un carattere « inclusivo », lo Stato sociale all'italiana lo ha « esclusivo », poiché non riconosce i diritti sociali a tutti i cittadini indistintamente ma soltanto ai lavoratori.

⁵⁰ Sull'importanza dei diritti sociali in funzione dell'allargamento dell'area della cittadinanza si veda T. H. MARSHALL, *Sociology at the Crossroad*, Heinemann 1963.

IGNAZIO MASULLI

Cittadinanza e stato sociale in Italia: azione sindacale e politiche governative negli anni Sessanta e Settanta

I limiti dell'azione riformatrice dei governi di centro-sinistra, le difficoltà incontrate dagli stessi promotori di quell'alleanza nella realizzazione dei loro propositi, sono stati studiati da più punti di vista¹. Certo, non può essere sottovalutato il cambiamento di clima politico che quella svolta segnò rispetto agli anni precedenti². Ma è proprio una valutazione attenta agli elementi di novità di quella stagione politica che induce a interrogarsi sulle ragioni dei suoi scarsi frutti.

Per restare al tema specifico, sottolineerò alcuni aspetti che mi sembrano particolarmente significativi ai fini di questa breve analisi.

Intanto, è da sottolineare il grande ritardo con cui si poneva mano a una politica di riforme. Il quindicennio che separava dalla promulgazione della Costituzione e dalla prima, cruciale, fase della ricostruzione postbellica era stato di sostanziale immobilismo politico.

V'era l'esigenza di avviare riforme di struttura capaci di correggere i gravi squilibri economici, sia regionali che di settore, che si erano accumulati nel tempo³. Non si poteva più attendere nell'eliminare le larghe fasce di arretratezza

¹ Tra i molti studi sull'esperienza del centro-sinistra, cito sinteticamente C. DI TORO - A. ILLUMINATI, *Prima e dopo il centro-sinistra*, Roma, Ideologie, 1970; G. TAMBURRANO, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Rizzoli, 1971; F. TADDEI, *I partiti all'appuntamento del centro-sinistra*, in *Storia della società italiana*, XXIV, Milano, Teti, 1990.

² Per il dibattito interno al mondo cattolico, che precedette e preparò quell'alleanza, si veda il *Primo congresso nazionale di studio sulla Democrazia Cristiana, San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma 1961. Si vedano, quindi, gli *Atti dell'VIII congresso nazionale della DC*, Roma 1963 e quelli del *XXXV Congresso nazionale del PSI, Roma, 25-29 ottobre 1963*, Milano 1964. Si confrontino, inoltre, le considerazioni di R. LOMBARDI, *Riforme e rivoluzione dopo la seconda guerra mondiale*, in *Riforme e rivoluzione nella storia contemporanea*, a cura di G. QUAZZA, Torino, Einaudi, 1977. Per quanto riguarda il PCI, è molto interessante l'ampia raccolta di documenti P. TOGLIATTI, *Scritti sul centrosinistra*, Firenze, Istituto Gramsci - Cooperativa Editrice Universitaria, 1975.

³ Cfr. R. MORANDI, *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Torino, Einaudi, 1975; P. GINSBORG, *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni Cinquanta e Sessanta*, in «Studi

sociale e culturale che ancora persistevano in molte aree del paese. In tema di riforma dello Stato, il dettato costituzionale attendeva ancora di essere applicato per aspetti di non secondaria importanza; né il nuovo ordinamento era compatibile con il permanere di istituzioni e leggi proprie del regime fascista.

La mancata soluzione e l'ingravescenza di tali problemi costituiva una sorta di incrostazione dura su cui si andavano a sovrapporre le contraddizioni derivanti dalle trasformazioni più recenti dell'economia e della società italiana.

Lo straordinario sviluppo economico della seconda metà degli anni '50 e dei primi anni '60, le trasformazioni dell'organizzazione sociale e dei sistemi di vita (familiare, abitativo, dei consumi, dei trasporti, delle comunicazioni ecc.) che avevano interessato soprattutto l'ambiente urbano e le regioni centro-settentrionali, richiedevano riforme capaci di governare il processo di modernizzazione e, al tempo stesso, di affrontare vecchi problemi ormai improcrastinabili.

Lo stesso, ovviamente, valeva per i limiti e gli anacronismi delle politiche sociali⁴.

Com'è noto, il centro-sinistra debuttò con due provvedimenti importanti: la nazionalizzazione dell'industria elettrica e l'estensione dell'obbligo scolastico fino ai tredici anni. Ma le altre riforme previste dal governo Fanfani⁵ e tutte quelle dichiarate « assolutamente prioritarie » dal primo governo Moro⁶, quali la riforma fiscale, urbanistica, delle politiche agricole, delle pensioni, furono accantonate o bloccate nel giro di nemmeno due anni. Non è semplice comprendere la facilità con cui quei propositi furono sacrificati di fronte alle prime resistenze conservatrici manifestatesi in seno alla stessa maggioranza o esterne al Parlamento. Come spiegare una politica di continui rinvii e sostanziali rinunce, quale quella che caratterizzò i successivi governi Moro dal 1964 al 1968?

Anche gli intenti di programmazione economica, che pure costituivano il nerbo dei progetti di riforma della coalizione, furono presto vanificati.

storici», 1992, 2-3, pp. 653-668; F. DE FELICE, *Nazione e sviluppo. Un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, II, 1, Torino, Einaudi, 1995.

⁴ Sul tema specifico si vedano, tra l'altro, COMITATO DI STUDIO PER LA SICUREZZA SOCIALE, *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1965; S. DELOGU, *Sanità pubblica, sicurezza sociale e programmazione economica*, Torino, Einaudi, 1967; F. REVIGLIO, *Saggio sulla sicurezza sociale in relazione allo sviluppo economico*, Milano, Giuffrè, 1967; *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Milano, Angeli, 1976.

⁵ Per alcuni passaggi chiave del discorso programmatico di Amintore Fanfani, si vedano gli Atti Parlamentari [d'ora in poi AP], *Camera dei Deputati*, Legislatura III, *Discussioni*, XXVIII, pp. 27612 e seguenti.

⁶ Sul programma del primo governo Moro si vedano gli AP, *Camera dei Deputati*, Legislatura IV, *Discussioni*, IV, tornata del 12 dicembre 1963, pp. 3952-3964.

La nota aggiuntiva presentata nel 1962 da Ugo La Malfa, ministro del Bilancio del governo Fanfani, denunciava gli squilibri territoriali e settoriali dello sviluppo degli anni '50. Essa conteneva una lucida critica delle distorsioni del modello di consumi che si stava affermando in Italia e che favoriva quelli privati, mentre mancavano ancora infrastrutture pubbliche per i bisogni collettivi ed era intollerabile l'inefficienza dei servizi sociali esistenti. La mancanza di case, trasporti, scuole, ospedali era destinata a far crescere richieste di salario diretto (specie nelle aree urbane e d'immigrazione) fino a compromettere le limitate possibilità di sviluppo⁷.

Quel documento evidenziava un nesso importante tra politica economica e politica sociale. Si proponeva ai sindacati un contenimento o una riduzione dei salari in cambio di altre forme di reddito reale da realizzare, appunto, attraverso le riforme e con risorse pubbliche.

Questi temi furono ripresi nel primo progetto di Piano quinquennale del ministro del Bilancio Antonio Giolitti, nel 1964. Il documento incontrò fortissime resistenze nei settori moderati e maggioritari dell'alleanza, nonché in gran parte del mondo imprenditoriale⁸.

Dopo la grave crisi politica di quello stesso anno, il nuovo ministro del Bilancio Giovanni Pieraccini redigeva un secondo progetto, più limitato. Ma anche questo, approvato dopo ben due anni di travagliato confronto parlamentare, restò lettera morta.

In realtà, si può dire che fin dal 1963 si andò delineando una politica economica nettamente deflazionistica e di restrizione creditizia. Essa era il frutto di

⁷ Nota presentata al Parlamento dal ministro al Bilancio, On. Ugo La Malfa, 22 gennaio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, Roma, 1962, ristampata come *Nota aggiuntiva su problemi e prospettive dello sviluppo economico e della programmazione in Italia*, Roma 1973.

⁸ A. GIOLITTI, *Esposizione economica e finanziaria pronunciata al Senato della Repubblica il 28 aprile 1964*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1964. Per i documenti riguardanti la programmazione economica si vedano i volumi pubblicati dal MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967. Sulle diverse posizioni in tema di programmazione, si vedano C. NAPOLEONI, *Squilibri economici e programmazione in Italia*, in «La Rivista trimestrale», 1962, 3, pp. 199-212; G. FUÀ - P. SYLOS LABINI, *Idee per la programmazione economica*, Bari, Laterza, 1963; G. AMENDOLA, *Classe operaia e programmazione democratica*, Roma, Editori Riuniti, 1966; S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, 1967; G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1973. Sulle posizioni sostenute al riguardo dal sindacato si vedano i documenti prodotti dalle due maggiori organizzazioni: CGIL e *programmazione economica*, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1964; *La CISL e la programmazione dello sviluppo*, Roma, 1964. Si veda anche lo studio di V. VALLI, *Programmazione e sindacato in Italia*, Milano, Angeli, 1970.

un'intesa tra la Banca d'Italia e il ministero del Tesoro che si consolidò e conobbe una notevole continuità negli anni successivi⁹.

Quanto alle politiche sociali, mentre gli intenti di riformare sanità e assistenza sulla base di prestazioni universalistiche restavano sulla carta del Piano Pieraccini, le leggi operanti continuavano a essere quelle d'anteguerra. A esse si erano aggiunti i provvedimenti presi dai governi centristi negli anni '50. Provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, erano ispirati alla logica di una politica decisamente «particolaristica e clientelare»¹⁰.

Quanto alla riforma pensionistica, essa fu menzionata nelle dichiarazioni programmatiche del primo governo Moro, ma restò un'altra pia intenzione.

Quali furono, dunque, le ragioni del quasi completo naufragio dei progetti riformatori del centro-sinistra?

Senza sottovalutare altri elementi di risposta che sono stati dati a questi interrogativi¹¹ e, se si vuole, proprio dandoli per acquisiti, io sposterei l'attenzione su due aspetti propriamente storici.

Un elemento di risposta mi sembra sia da ricercare in alcuni caratteri di fondo del blocco sociale e del sistema di potere costruiti dalla DC nel dopoguerra.

Un tratto significativo di quel blocco sociale consisteva nel carattere particolarmente composito e vario dei gruppi e degli interessi che connotavano i ceti dominanti. Pur nelle differenze, essi erano affiancati gli uni agli altri, senza aperta competizione o grossi conflitti interni. Anche ricchezze e poteri di più recente formazione che avevano raggiunto il vertice della gerarchia sociale, lo avevano fatto attraverso processi di cooptazione e assimilazione che non avevano provocato traumi né grossi cambiamenti di posizioni.

La seconda caratteristica si riferisce ai ceti medi. Sono ben noti gli aspetti quantitativi e qualitativi della loro crescita patologica rispetto agli altri strati della struttura sociale italiana, nel periodo tra le due guerre e dopo. Il carattere estremamente composito di tali ceti era dovuto alla tenuta dei gruppi più tradizionali (lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, sia in ambiente rurale che urbano,

⁹ Le linee-guida di quella politica sono espone da G. CARLI, *L'azione monetaria per la ripresa degli investimenti e i suoi limiti*, in «Bancaria», 1964. Per una posizione nettamente critica, cfr. C. NAPOLEONI, *Salari e politica sindacale nella relazione di Carli*, in «La Rivista Trimestrale», 1963; F. INDOVINA, *La linea di politica economica del Governatore Carli*, in «Problemi del Socialismo», 1963.

¹⁰ La definizione, com'è noto, è di M. PACI, che ne spiega le ragioni in vari lavori: si veda, tra gli altri, *Il sistema italiano di welfare fra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in *Welfare State all'italiana*, a cura di U. ASCOLI, Bari, Laterza, 1984.

¹¹ Si vedano, tra gli altri: G. RUFFOLO, *Riforme e controriforme*, Bari, Laterza, 1975; A. ARDIGÒ, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli, 1980; D. PRETI, *Uno Stato sociale senza riforme*, in «Italia contemporanea», 1992, 176.

impiegati delle amministrazioni pubbliche e private) e al fatto che ad essi si erano andati aggiungendo segmenti sempre più numerosi di ceti impiegatizi della più varia formazione e di lavoratori dei servizi¹².

Ovviamente, anche per ciò che riguarda i ceti medi, condizioni sociali e atteggiamenti politici erano cambiati notevolmente rispetto al ventennio fascista. Ciò non toglie che si riproponevano taluni elementi di continuità che, per il problema di cui ci occupiamo, non furono di poco conto. I ceti medi furono obiettivo precipuo e, insieme, strumento efficace dell'indirizzo clientelare delle politiche sociali durante il fascismo. Nel dopoguerra e nei primi anni Cinquanta la situazione era certamente molto diversa, ma l'esigenza di rafforzare ed estendere il consenso politico dei ceti medi trovava nel «particolarismo clientelare» lo strumento più facile e meglio disponibile per ottenere quel consenso. Ciò incoraggiò il perdurare, in una parte almeno di quei ceti, di un comportamento sociale parassitario, accompagnato da una buona dose di opportunismo politico.

Non mancarono certo strati anche significativi di ceto medio che, per situazione sociale ed esperienza politica, si allearono con le classi lavoratrici. Ma credo si possa consentire con Sylos Labini quando afferma che negli anni del centro-sinistra una parte non trascurabile della piccola borghesia mostrò diffidenza o aperta avversione di fronte a una politica di riforme¹³.

Questi elementi, che continuavano a caratterizzare il blocco sociale ricostruitosi nel secondo dopoguerra, aiutano a comprendere la logica che informava il sistema di potere democristiano. Non era, in realtà, possibile alcun serio tentativo di correzione a monte degli squilibri derivanti dalle contraddizioni dello sviluppo capitalistico e della struttura sociale affermatasi in Italia. Correttivi di quel genere avrebbero dovuto poggiare su contrapposizioni di interessi e mutamenti di rapporti di forza tra gruppi sociali. Sarebbero andati a intaccare interessi costituiti; avrebbero comportato contrapposizioni tra gruppi e ceti diversi; presupponevano la volontà e la capacità di modificare i rapporti sociali esistenti.

Tutto ciò avrebbe richiesto conflitti e mutamenti interni a un blocco sociale che la DC conservava ed estendeva sì, ma senza volerne compromettere la tenuta e i caratteri costitutivi. L'alleanza con i socialisti aveva il proposito di un ulteriore allargamento di quel quadro di rapporti sociali, non certo di un suo mutamento radicale.

¹² Si confrontino, in proposito, i dati e le considerazioni di P. SYLOS LABINI, *Saggio sulle classi sociali*, Bari, Laterza, 1975.

¹³ *Ibid.*, pp. 83-90 e *passim*.

Il sistema di potere democristiano ammetteva, quindi, solo una serie di compensazioni a valle degli squilibri prodottisi. Di qui, la ragione sostanziale di una politica corporativa e clientelare, sia pure riprodotta in nuove forme e in un contesto sociale e politico diverso da quello del regime fascista.

Molte concessioni potevano essere fatte, la spesa pubblica poteva sobbarcarsi l'onere di politiche assistenziali anche molto costose, purché il quadro dei rapporti sociali e le ragioni e i modi della sua tenuta non fossero intaccati.

Il risultato, in realtà assai magro, dei governi di centro-sinistra rappresentava il limite massimo raggiungibile in base al blocco sociale e al sistema di potere costruiti e governati dalla DC. Né era praticabile un'alternativa politica che superasse l'esclusione dall'area governativa del partito comunista e delle forze sociali da esso rappresentate.

Una tale situazione, da un lato, acuiva esigenze di riforme reali e improcrastinabili, dall'altro, creava un vuoto politico. Quelle stesse forze che venivano escluse da una mediazione e da un equilibrio politico più avanzati dovevano trovare altre strade per perseguire i propri obiettivi. E trovarono spazio per farlo presentandoli in termini generali, rispondenti cioè a esigenze di modernizzazione e di riforme necessarie a tutto il paese.

Questa costituì una premessa o preconditione politica al ciclo di lotte del 1968-1972.

Valendomi della teoria dei sistemi complessi¹⁴, posso dire che l'erompere di una conflittualità sociale così intensa, capace di notevole espansione e durata, è spiegabile solo col concorso di fattori diversi e anche prima indipendenti tra loro. Ne cito alcuni.

– Il «neocapitalismo dei consumi» stava producendo nuovi squilibri (territoriali, di settore e infrasettoriali) e disuguaglianze sociali.

– Si erano avviate ristrutturazioni tecnico-produttive e riorganizzazioni del lavoro che riguardavano contemporaneamente tipologie industriali diverse e su differenti livelli di «modernizzazione».

– A fronte di un'economia in ripresa, il governo protraeva oltre il necessario una politica deflazionistica e riduttiva del credito, con obiettivi di riequilibrio nei rapporti tra capitale e lavoro, più che per ragioni strettamente economiche.

– L'occupazione complessiva era stagnante e raggiungeva a malapena i livelli del '63.

¹⁴ Sull'utilità del riferimento ai sistemi complessi nelle scienze sociali e in particolare sui vantaggi metodologici che possono derivarne nell'analisi storica, si veda I. MASULLI, *La storia e le forme*, Roma, Editori Riuniti, 1991, capp. V e VI.

– Segmenti sempre più estesi o di nuova formazione del ceto medio nell'industria e nel terziario sperimentavano un peggioramento «relativo» della condizione sociale.

– Continuava, sia pure più lentamente, l'emigrazione dal Sud al Nord. La nuova ondata si sovrapponeva a quella della seconda metà degli anni '50 e primi anni '60. E questa volta non si trattava solo dei lavoratori più poveri, provenienti dalle campagne, ma anche di abitanti di città o persone che avevano già fatto esperienza di emigrazione all'estero.

– Per i primi, come per i secondi, era perfettamente chiara la coscienza dei propri diritti sociali di cittadinanza.

– Le condizioni di vita (ambientali, abitative, igieniche) nei centri storici e nelle periferie delle città industriali erano particolarmente disagiate. Come era arretrato il livello dei trasporti e dei servizi urbani in genere.

– Gli operai comuni, costituiti per la maggior parte dai giovani immigrati dal Sud nel primo periodo, avevano già stretto alleanza con la «vecchia guardia» degli operai sindacalizzati e politicizzati. Gli immigrati della seconda ondata trovavano, da questo punto di vista, il terreno già preparato.

– Il sindacato avvertiva l'esigenza di sviluppare in maniera adeguata la propria iniziativa nella contrattazione aziendale e ciò portò in breve a nuovi modi della rappresentanza operaia dentro la fabbrica.

– Persisteva una frattura difficile da sanare, dovuta alla divisione della rappresentanza sindacale e politica dei lavoratori e all'esclusione pregiudiziale di una sua parte importante dalla possibilità di governare il paese.

– Sia il movimento studentesco che quello operaio avevano già sperimentato da alcuni anni nuove forme di conflittualità e stavano maturando una nuova concezione e percezione delle rivendicazioni e dei diritti (sia sociali che civili e politici).

– Stavano nascendo nuove forme di auto-organizzazione sociale, politica e culturale che tendevano a proiettarsi fuori dai luoghi di studio e di lavoro.

Tutti questi elementi, prima in gran parte distinti tra loro, conversero, s'incrociarono in vario modo.

Il fenomeno era ben visibile nell'avvio rapido e tumultuoso e in alcuni caratteri inediti che la nuova fase della conflittualità sociale mostrò fin dall'inizio.

Da questo punto di vista, uno dei primi elementi da sottolineare consiste nel carattere tutt'altro che casuale dell'interazione o addirittura del collegamento tra lotte studentesche e operaie, già nei primi anni '60 e poi nel '68-69. In entrambi i movimenti v'era una tensione al mutamento radicale dei modelli sociali e culturali.

L'altra caratteristica di fondo, che riguarda molto da vicino le politiche sociali, era dovuta al fatto che, nella nuova fase della conflittualità, alle lotte per il mutamento delle condizioni di lavoro si affiancavano gli obiettivi riguardanti le riforme di struttura.

Il fronte di quelle lotte si allargò rapidamente, coinvolgendo in maniera sempre più ampia gruppi e categorie non solo di operai e non solo dell'industria, estendendosi anche geograficamente e soprattutto esprimendo in breve tempo una forte carica politica.

E fu quello, come è noto, l'inizio di un vero e proprio ciclo di lotte con un fase culminante durata dal 1968 al 1972, ma non esauritasi in breve tempo e che lasciò tracce profonde nella storia del Paese. Su quel periodo esiste una letteratura abbastanza vasta¹⁵.

Il movimento di lotte di quegli anni ebbe, in realtà, un carattere assai composito. Il che è del resto affatto comprensibile se si tiene conto proprio di quella complessità o intreccio di fattori cui facevo prima riferimento.

Il dato economico fu certamente importante e si può facilmente concordare con chi, in termini abbastanza generali, sottolineava come esso fosse dovuto agli effetti sociali di una forte ristrutturazione capitalistica, affermatasi almeno a partire dalla metà degli anni Sessanta¹⁶. In termini più precisi, è certamente utile ricordare che nel periodo 1963-1969 si assistette a una mancata sinergia tra investimenti ed espansione della produzione, sicché si avviò una ristrutturazione che fece leva essenzialmente sulla riorganizzazione del lavoro. Questa ridefiniva turni, straordinari e mobilità, sottoponendo i lavoratori a più pressanti forme di sfruttamento e facendo riacquistare agli imprenditori un più ampio controllo sulla dinamica salariale. La reazione, sostanzialmente di resistenza, da parte dei lavoratori era largamente scontata: si è parlato infatti di « sciopero del lavoro »¹⁷.

Ma accanto alle ragioni più specifiche e dirette della lotta dei lavoratori esistevano altre spinte rivendicative e ragioni di conflitto che s'intrecciavano, avviando una dinamica ancor più dirompente.

¹⁵ Tra i tanti lavori, mi limito a ricordare la sistematica analisi fatta in *Lotte operaie e sindacato in Italia (1968-1972)*, a cura di A. PIZZORNO, Bologna, il Mulino, 1974-1978, l'interpretazione di A. GIGLIOBIANCO - M. SALVATI, *Il maggio francese e l'autunno caldo italiano: la risposta di due borghesie*, Bologna, il Mulino, 1980; il saggio di S. TARROW, *I movimenti degli anni '60 in Italia e Francia e la transizione al capitalismo maturo*, in «Stato e mercato», 1984, 12. Si vedano, inoltre, i recenti contributi pubblicati con il titolo *Millenovecentosessantatove*, in «Parolechiave», 1998, 18.

¹⁶ S. TARROW, *Democrazia e disordine*, Roma-Bari, Laterza, 1987.

¹⁷ M. SALVATI, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano, Garzanti, 1984, pp. 96 e seguenti.

Vi era la componente delle lotte studentesche che, proprio per i suoi caratteri di rivoluzione culturale e di contrapposizione generazionale, era portatrice di spinte radicali e nettamente alternative all'assetto sociale. Altrettanto nota è la spinta che veniva dal movimento femminista. Sia pur molto brevemente, occorre ribadire che non si trattò solo di «soggetti» e movimenti che si affiancarono gli uni agli altri, rafforzandosi reciprocamente e/o creando rapporti di alleanza. Basta un'analisi appena più approfondita per vedere come alcuni modi di rivendicazione di diritti e di affermazione di valori, propri di un movimento, si ritrovasse anche nell'altro.

Meno nota, o almeno non sufficientemente sottolineata, è un'altra componente, non sottovalutabile, di quell'intreccio di fattori diversi: la spinta, anch'essa presente da tempo, ma giunta a un punto di particolare maturazione e consapevolezza, dell'affermazione della dimensione locale e regionale. Anche tale spinta portava alla rivendicazione di spazi di democrazia e a forme di socialità sinergiche rispetto alle altre.

Furono queste le caratteristiche e le ragioni per cui quel complesso movimento collettivo si dispiegò in maniera nuova, più larga e profonda, coinvolgendo e trascinandosi effetti di mutamento della mentalità, del costume, dei modelli di cultura. È chiaro che le alleanze, i rapporti anche specifici, determinatisi nel concreto svolgimento delle lotte, le nuove forme di coinvolgimento e potenziamento reciproco testimoniarono e ampliarono questo effetto di alone del movimento. Ma ciò che occorre sottolineare è che da questa caratteristica di complessità e molteplicità deriva il fatto che ci si trovò di fronte a lotte assai radicali, in alcuni episodi tendenzialmente eversive, con un alto tasso di politicizzazione, come non si vedevano in Italia dall'immediato dopoguerra. Si trattava, insomma, di una conflittualità tendente ad allargarsi geograficamente e nelle forze coinvolte, a riproporsi con tenacia negli obiettivi e capace di notevole durata.

Molti sono, quindi, i caratteri da analizzare in quel movimento e il discorso si allargherebbe. Sottolineerò solo alcuni dati.

Il ruolo centrale nell'organizzazione di quelle lotte fu svolto dalla CGIL. Come è innegabile che nel raggiungimento di alcuni importanti obiettivi di *welfare* fu significativa l'azione politica del partito comunista e di quello socialista.

Anche negli anni precedenti, compresi quelli di maggiore debolezza, la strategia sindacale, della CGIL in particolare, non aveva mai tralasciato di mobilitare i lavoratori nelle lotte per le riforme. Ma soprattutto tenendo conto delle condizioni di debolezza e anche di difficoltà in cui si era trovato il sindacato nell'ultimo periodo e in particolare alla metà degli anni '60, sorprende ancor di più lo scatto improvviso, la forza impetuosa che la nuova fase conflittuale ebbe fin dall'inizio e il forte rilancio che rappresentò per la stessa iniziativa sindacale.

Dei fattori, al cui intreccio ho attribuito il carattere inedito e dirompente delle lotte del '68-'72, due meritano di essere sottolineati in modo particolare. Essi, infatti, costituirono importanti punti di forza per lavoratori e sindacati.

Il primo consisté nella relativa facilità con cui la maggioranza di operai comuni, costituita in gran parte da giovani immigrati dal Sud d'Italia, si erano alleati con le aristocrazie operaie, costituite dai lavoratori più anziani e qualificati, che erano spesso anche i più sindacalizzati e politicizzati.

Quell'alleanza si verificò prima e più facilmente di quanto si è soliti affermare, specie nelle grandi fabbriche delle città industriali, ma interessando anche settori più tradizionali e altre aree della produzione industriale in Italia settentrionale. Il fenomeno riguardò sia lavoratori immigrati alla fine degli anni '50 e primi anni '60, sia quelli della seconda ondata del '67-'68.

Ovviamente, l'alleanza non si cementò subito, all'arrivo dei primi immigrati dal Sud. Nello stesso sindacato, all'inizio, si registrarono scetticismo e diffidenze, ma una volta gomito a gomito, nella grande fabbrica come in altre realtà lavorative, la comunanza d'interessi fu presto percepita e prevalse. Del resto, vi erano fattori oggettivi che spingevano all'intesa e alla solidarietà quei due strati di lavoratori.

La loro alleanza fu, non dico, determinata, ma certamente favorita dal processo di ristrutturazione tecnico-produttiva in atto in quegli anni in quasi tutti i comparti del settore secondario. I nuovi modi di organizzazione del lavoro che ne derivavano, non solo consentivano un largo assorbimento di manodopera non qualificata come quella degli immigrati, ma l'ulteriore meccanizzazione di varie fasi del processo produttivo permetteva un'intensificazione dei ritmi di lavoro, una più pesante organizzazione dei turni e favoriva la diffusione del cottimo. Tutto ciò caratterizzava i modi d'impiego dell'operaio comune, ma colpiva anche e contemporaneamente gli operai qualificati, con un effetto di schiacciamento verso il basso e un peggioramento delle condizioni lavorative di tutti.

Il fatto che si mobilitassero, insieme, gli operai degli stabilimenti FIAT di Torino e i tessili di Valdarno, che agli scioperi partecipassero interi reparti al completo, senza distinzioni di gerarchia interna, che addirittura agli operai si affiancassero tecnici e impiegati, che gli obiettivi fossero gli stessi e ricorrenti, dipendeva appunto da quei fattori¹⁸.

¹⁸ Sui caratteri e le vicende di quell'intensa conflittualità si vedano, innanzitutto, le considerazioni e i riferimenti bibliografico-documentari di V. FOA, *Sindacati e lotte operaie (1943-1973)*, Torino, Loescher, 1976, pp. 160-234. Sulle lotte nelle maggiori fabbriche si vedano i documenti e i saggi pubblicati in «Classe», 1970, 2, in particolare: E. Pietropaolo sulla Pirelli (pp. 67-134), G. Pupillo sulla Marzotto (pp. 37-56) e la raccolta documentaria *Le lotte alla Fiat* (pp. 153 e seguenti). Sempre sulla Fiat, sono da menzionare E. GUI - E. GUIDI,

Il secondo elemento consisté nella rilevanza che finalmente fu data alla contrattazione aziendale. Non c'è qui lo spazio per ricordare, anche sommariamente, i precedenti di un annoso dibattito interno ed esterno alla CGIL, le implicazioni di strategia sindacale dovute al primato che si assegnava alla contrattazione nazionale di categoria o all'importanza che si attribuiva alla contrattazione locale e aziendale. Vi erano implicate perfino questioni teoriche, a cominciare da quella riguardante la neutralità o meno della tecnica.

Non c'è dubbio che sotto la spinta delle più recenti trasformazioni tecnico-produttive l'esigenza, già avvertita da tempo, di un'iniziativa sindacale molto più incisiva e sistematica sul piano della contrattazione aziendale fu perseguita con decisione.

Le conseguenze furono importanti: l'elezione dei delegati di reparto, i consigli di fabbrica, la loro apertura anche ai non iscritti al sindacato. Si trattava di elementi che non determinarono solo uno sviluppo della democrazia nei luoghi di lavoro e all'interno del sindacato, favorendo tra l'altro la sua ripresa organizzativa. Essi avevano almeno due effetti strategici: 1) permettevano di individuare rivendicazioni e obiettivi finalmente adeguati e corrispondenti alle trasformazioni del processo produttivo, consentendo così al sindacato di recuperare un ritardo divenuto pesante; 2) facevano guadagnare nuovi terreni d'iniziativa come quello delle condizioni ambientali, igieniche e dei problemi di salute dentro la fabbrica, problemi ben presto proiettati anche al di fuori di essa.

La crescita d'importanza della dimensione orizzontale e locale delle lotte, complementare e non in antitesi a quella verticale-nazionale, permetteva di collegare rivendicazioni e obiettivi riguardanti anche le condizioni dei lavoratori fuori della fabbrica.

Il problema delle condizioni igienico-sanitarie e della salute nei luoghi di lavoro — per esempio — si poneva evidentemente anche fuori e in termini più generali¹⁹. Come pure si connetteva ad altri problemi, primo fra tutti quello abitativo. Tutti e due assai pressanti in particolare per i lavoratori immigrati.

Fiat (pp. 153 e seguenti). Sempre sulla Fiat, sono da menzionare E. GUI - E. GUIDI, *La contrattazione aziendale alla Fiat*, in «Rassegna sindacale», 1-5 maggio 1968; V. RIESER, *Cronaca della lotta alla Fiat*, in «Quaderni piacentini», 1969, 38. Sulle lotte di Valdagno vanno ricordati anche L. MENEGHELLI, *La collera che abbatte le statue*, in «Rassegna sindacale», 1-5 maggio 1968; T. MERLIN, *Avanguardia di classe e politica delle alleanze*, Roma, Editori Riuniti, 1969. Ancora sulla Pirelli, cfr. M. SCLAVI, *Lotta di classe e organizzazione operaia*, Milano, Mazzotta, 1974.

¹⁹ Cfr. *L'ambiente di lavoro*, a cura di G. MARRI - I. ODDONE, Roma, Editrice Sindacale Italiana, 1967; G. GUIDI - A. BRONZINO - L. GERMANETTO, *Fiat, struttura aziendale e organizzazione dello sfruttamento*, Milano, Mazzotta, 1974; A. DINA, *Un'esperienza di movimento politico di massa: le lotte interne alla Fiat (fine giugno '68 - giugno '69)*, in «Classe», 1970, 2, pp. 133-150.

Sappiamo come gli immigrati, in qualsiasi paese e periodo, pur di lavorare si siano adattati a condizioni abitative e sanitarie di grande degrado e sofferenza. Lo stesso si verificò per gli immigrati meridionali nel triangolo industriale e in altri distretti del Nord. Senonché, essi erano cittadini italiani e come tali detentori di diritti riconosciuti dalla Costituzione: lavoro, casa, salute, istruzione. E ciò contribuiva a caricare ulteriormente di forza le lotte per quel genere di riforme. Le rivendicazioni di servizi e prestazioni essenziali e qualificanti dello Stato sociale si intrecciavano quindi strettamente agli obiettivi di lotta più immediatamente connessi ai rapporti e condizioni di lavoro²⁰.

Un elemento connettivo derivò dalla stessa connotazione fortemente egualitaria che caratterizzava le rivendicazioni più avanzate: gli obiettivi dell'inquadramento unico, della piattaforma comune tra operai e impiegati, dell'abolizione delle gabbie salariali favorivano il definirsi di un soggetto unitario, protagonista di rivendicazioni e conflitti anche fuori della fabbrica²¹. Ciò rappresentò una condizione essenziale del carattere politico assunto da molti scioperi, come quelli riguardanti, appunto, le pensioni, la casa, le 150 ore.

Credo che poche volte nella storia dell'Europa occidentale del secondo dopoguerra le riforme dello Stato sociale si siano trovate così direttamente al centro di un'acuta e prolungata fase di conflittualità sociale. Vorrei fare solo qualche esempio.

Nel marzo '68 vi fu lo sciopero generale per l'aumento delle pensioni.

Nell'estate del '69 fu organizzato uno sciopero alla Mirafiori per il miglioramento delle condizioni di lavoro, che sfociò in assemblee organizzate insieme agli studenti alla Facoltà di Medicina.

Nel luglio di quello stesso anno vi fu lo sciopero generale contro il caro-affitti, organizzato dai sindacati confederali, che si concluse con i violenti scontri di corso Traiano a Torino.

Durante quelle lotte si verificarono una ripresa e uno sviluppo della capacità organizzativa della CGIL e anche della CISL. Il loro impegno nelle lotte dell'autunno caldo portò a un'azione sempre più convergente tra esse, cui a un

²⁰ La particolare percezione che i lavoratori immigrati avevano delle contraddizioni riguardanti le condizioni di vita, oltre che di lavoro, favoriva la consapevolezza sindacale e politica di molti di loro. Su questi particolari aspetti cfr. M. PACI, *Migrazioni interne e mercato capitalistico del lavoro*, in «Problemi del socialismo», 1970, 47; R. AGLIETA - G. BIANCHI e P. BRANDINI-MERLI, *I delegati operai*, Roma, Coines, 1970; G. BAGLIONI, *Sindacalismo e protesta operaia*, Milano, Angeli, 1973.

²¹ Cfr. G. GOZZINI, *Le interpretazioni*, in *Millenovecentosessantanove... cit.*, p. 43.

certo punto si unì anche la UIL²². Un'altra importante conseguenza fu un'auto-nomia maggiore delle organizzazioni sindacali dai partiti.

Tra le lotte più importanti dell'autunno caldo e del periodo immediatamente successivo, va ricordato il rinnovo del contratto dei metalmeccanici che coinvolse un milione e mezzo di operai e fu caratterizzato da numerose vertenze e agitazioni nelle fabbriche. Nel dicembre del '69 la vertenza si chiuse con il raggiungimento di importanti obiettivi: aumenti salariali uguali per tutte le categorie, settimana lavorativa di quaranta ore, particolari concessioni ai lavoratori-studenti, diritto di organizzazione di assemblee in fabbrica²³.

Si poteva dire che la leadership del sindacato fosse stata nettamente riaffermata anche a livello aziendale.

Alle lotte per il rinnovo dei contratti nazionali dei metalmeccanici seguirono quelle per il contratto dei chimici, degli edili e dei ferrovieri. E la conflittualità non riguardava solo e prevalentemente le aziende maggiori; ben presto si estese anche a quelle più piccole.

Il fronte della conflittualità sociale abbracciò importanti categorie anche del settore terziario: tecnici e impiegati di vari servizi, ma anche categorie particolari come i postini, gli insegnanti, gli infermieri, i funzionari dell'amministrazione statale. Pure nelle agitazioni di questi ultimi gruppi era ricorrente la rivendicazione di una maggiore democrazia nei luoghi di lavoro e di una maggiore efficienza delle amministrazioni nelle quali si lavorava. L'effetto di alone di quelle agitazioni fu tale da coinvolgere lavoratori di piccoli esercizi: alberghi, negozi, bar.

Ancor più importante è sottolineare come la firma dei contratti nazionali non significasse la pacificazione e il ritorno rapido della normalità nelle fabbriche.

Nell'autunno del '70 si assisté a un'altra serie importante di lotte. In non pochi casi l'iniziativa partì dal livello di fabbrica per assumere proporzioni più ampie. Tra gli obiettivi ricorrenti vi era l'abolizione della categoria più bassa degli operai, l'inquadramento unico e l'adozione di un'unica scala salariale per gli operai e gli impiegati. Diffusione sempre maggiore acquistavano le rivendicazioni di maggiore rappresentatività e democrazia nelle aziende²⁴.

²² Si veda, in proposito, la ricostruzione delle principali tappe di quel processo fatta dalla CGIL, *L'unità sindacale*, in «Quaderni di rassegna sindacale», 1971, 29; e l'intervista a L. LAMA, *Dieci anni di processo unitario*, *ibid.*

²³ Sulle richieste e i risultati della vertenza contrattuale dei metalmeccanici del 1969, cfr. *Movimento sindacale e contrattazione collettiva, 1945-1971*, Milano, Angeli, 1973, pp. 149-162.

²⁴ Sulle lotte complessive del periodo, si vedano G. GIUGNI, *L'autunno caldo*, in «il Mulino», 1970, 207; ID., *Gli anni della conflittualità permanente*, Milano, Angeli, 1976; I. REGALIA - M. REGINI - E. REYNERI, *Conflitti di lavoro e relazioni industriali in Italia. 1968-1975*, in

Tra il '70 e il '71 prima la CGIL e poi gli altri sindacati spinsero in maniera decisa per l'organizzazione dei consigli di fabbrica. Questi consentivano un allargamento della rappresentanza dei lavoratori, con un maggior numero di delegati, e un sensibile aumento della loro capacità contrattuale all'interno delle aziende. Il risultato fu anche quello di legami più stretti tra la massa dei lavoratori e i sindacati²⁵.

Nel giro di pochi anni questi videro aumentare notevolmente il numero dei propri iscritti. La CGIL passò da 2.420.430 iscritti nel 1967 a 3.435.405 nel 1973; la CISL, negli stessi anni, passò da 1.515.306 a 2.214.199²⁶.

Non vi è dubbio che sull'andamento delle lotte influissero anche i rapporti di forza politici. Le elezioni del 1968 avevano visto una DC sostanzialmente stazionaria con il 39,1%; il PCI raggiunse il 26,9%; il PSIUP ottenne il 4,4%; mentre il PSU, con il 14,5% registrava un calo rispetto ai risultati complessivi ottenuti da PSI e PSDI nelle elezioni precedenti²⁷.

Nel periodo 1968-1972 si succedettero una serie di governi di centro-sinistra, in realtà con poche ambizioni e scarsa efficienza. La formula era ormai svuotata di un effettivo contenuto riformatore. Il fallimento del disegno di modernizzazione aveva dimostrato tutti i limiti di una cultura della programmazione.

A tutto ciò si aggiungevano i forti limiti di organizzazione e funzionalità dell'apparato dello Stato, la cui mancata riforma privava di strumenti essenziali. Anche da questo punto di vista, si riproponeva un difetto storico della politica italiana consistente nella «debolezza nell'organizzazione efficiente di grandi processi decisionali e amministrativi»²⁸.

Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68, a cura di C. CROUCH - A. PIZZORNO, Milano, ETAS Libri, 1977, pp. 1-74; R. ANTINOLFI, *La crisi economica italiana, 1969-1973*, Bari, De Donato, 1974.

²⁵ Sulle nuove organizzazioni di base, si vedano A. AGOSTI, *Documenti per una discussione sui delegati operai*, in «Classe», 1970, 2, pp. 243-276; S. GARAVINI, *Le nuove strutture democratiche in fabbrica e la politica rivendicativa*, in «Problemi del socialismo», 1970, 43; T. TREU, *Sindacato e rappresentanze aziendali*, Bologna, il Mulino, 1971; G. SALVARANI - A. BONIFAZI, *Le nuove strutture del sindacato*, Milano, Angeli, 1973; *Delegati e consigli di fabbrica in Italia*, Milano, Angeli, 1974. Si veda anche il documento stilato nella *Seconda conferenza unitaria dei metalmeccanici Fim-Fiom-Uilm*, in «Il lavoratore metallurgico», 10 marzo 1971.

²⁶ S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia*, Bari, Laterza, 1975; I. REGALIA - M. REGINI - E. REYNERI, *Conflitti di lavoro e relazioni industriali in Italia...* cit., p. 71.

²⁷ P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, 1989, p. 441.

²⁸ M. SALVATI, *Economia e politica in Italia...* cit., p. 74.

Tuttavia, la grande mobilitazione che vi era stata per le riforme sociali, le rivendicazioni che in proposito erano state avanzate da organizzazioni e associazioni in varia misura collegate anche ai partiti di governo, incalzarono il PSI e la stessa DC a trovare un livello di mediazione politica minimamente accettabile.

Questa esigenza s'incontrò con quella, divenuta improrogabile, di attuazione dell'ordinamento regionale e di rafforzamento delle autonomie locali. La legge del 1970 istituiva finalmente le regioni a statuto ordinario.

Il movimento collettivo aveva espresso una forte spinta anche verso il decentramento. Nelle stesse richieste di servizi e prestazioni sanitarie e assistenziali, nonché di riforma fiscale, erano emerse ripetutamente rivendicazioni di trasferimento alle comunità locali, e quindi ai cittadini e alle loro rappresentanze, dei compiti di indirizzo e gestione di politiche pubbliche in modo da poter effettivamente corrispondere alla domanda sociale.

Più in generale, si andava affermando una nuova concezione delle rivendicazioni e dei diritti che riguardava sia quelli sociali sia quelli civili e politici. Ciò spiega anche la mobilitazione che condusse alla legge sul divorzio nel 1970 e poi alla vittoria nel referendum del 1974. Sullo stesso versante, com'è noto, seguirono altre importanti conquiste: la riforma del diritto di famiglia nel 1975, l'estensione del voto ai diciottenni e, nel 1979, la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza. Questi fatti inducono a sottolineare l'effetto importante e duraturo che il movimento iniziato nel 1968 continuò ad avere sul piano culturale, del costume, della laicizzazione di atteggiamenti politici. Nell'intreccio di spinte e fattori diversi, che abbiamo più volte sottolineato, le rivendicazioni proprie del movimento femminista finirono col corrispondere a istanze di modernizzazione improcrastinabili in una società a capitalismo maturo. Inoltre, è importante notare che per quelle vie si creavano spazi di consapevolezza e azione politica utili anche a collegare le istanze collettive all'espressione di bisogni privati²⁹.

Da considerare invece come più strettamente connesse alle lotte dei lavoratori furono le principali rivendicazioni attinenti ai diritti di cittadinanza sociale. Da questo punto di vista, la più importante conquista di quegli anni fu la riforma pensionistica del 1969. Il modo in cui si giunse a quel provvedimento fu tipico

²⁹ Cfr. in proposito alcune osservazioni di S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 1992, pp. 361 e seguenti. Tra i diversi studi che trattano dell'apporto del movimento femminista al rinnovamento delle politiche sociali e, per questa via, all'allargamento della cittadinanza, si vedano T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, Bari, De Donato, 1977; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, Bologna, il Mulino, 1979; Y. ERGAS, *Politica sociale e movimento femminista*, in «il Mulino», 277, pp. 671-684; ID., *Allargamento della cittadinanza e governo del conflitto: le politiche sociali negli anni Settanta in Italia*, in «Stato e mercato», 1982, 6.

del rapporto di forte pressione dal basso che si era stabilito tra azione sindacale e politica governativa. Lo sciopero generale del 7 marzo 1968, cui accennavo poc'anzi, non era stato solo il culmine di una lunga e tenace azione rivendicativa; esso fu provocato anche dalla delusione per i limiti della legge del 18 marzo 1968³⁰. Nonostante alcuni elementi innovativi introdotti nel provvedimento, deludeva il suo carattere approssimativo e improvvisato. Si trattava, infatti, di una ennesima legge-ponte dai chiari intenti elettoralistici: basti pensare che nel primo articolo il governo chiedeva un'ulteriore proroga per l'attuazione di una serie di provvedimenti già previsti da una legge delega del 1965. La delusione spinse alla continuazione e al rafforzamento della pressione sindacale, fino al nuovo sciopero generale del 5 febbraio 1969. Alla fine, fu questa pressione, congiunta alla determinazione del ministro socialista Giacomo Brodolini e al sostegno dello stesso partito comunista, che riuscì a operare la svolta³¹.

La nuova legge prevedeva che dopo quarant'anni di lavoro si potesse ricevere il 74% del salario medio degli ultimi cinque anni. Era prevista anche l'indicizzazione delle pensioni in base al costo della vita. E si stabiliva una pensione sociale per tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni, privi di altre forme di reddito. Il criterio era quello di devolvere ai soggetti titolari del diritto alla pensione tutto il capitale contributivo raccolto tra la popolazione attiva. Poco dopo veniva stabilita la pensione di anzianità per lavoratori con 35 anni di contributi e, in casi particolari, anche molto meno³². Nel giro di pochi anni, però, quel meccanismo si dimostrò fragile e insidiato dalla restrizione della base contributiva³³.

³⁰ Tali limiti erano del resto denunciati anche da posizioni filogovernative: si vedano, ad esempio, le critiche contenute in alcuni articoli apparsi sulla rivista «Previdenza sociale», 1968, III, V; nonché i rilievi emersi nel corso del dibattito parlamentare: AP, *Camera dei Deputati*, Legislatura IV, *Discussioni*, XLIII, tornata dal 22 febbraio al 9 marzo 1968.

³¹ Per una breve rassegna delle posizioni di sostenitori e attori della riforma Brodolini, cfr. *Confindustria contro i pensionati*, in «L'Unità», 9 febbraio 1969; *Il Governo approva la riforma delle pensioni*, in «Avanti!», 16 febbraio 1969; *Questa la legge per le pensioni*, in «Avanti!», 20 febbraio 1969; G. MEDUSA, *La riforma delle pensioni*, in «Mondoperaio», febbraio 1969, XXIII, 2; CGIL e UIL: *migliorare la legge sulle pensioni*, in «L'Unità», 21 febbraio 1969. Cfr., inoltre, il dibattito parlamentare: AP, *Camera dei Deputati*, Legislatura V, *Discussioni*, VI, in particolare la tornata del 21 marzo e l'approvazione conclusiva del 29 marzo 1969, pp. 5963-5994, 5998-6059. Per una valutazione e ricostruzione storica, si vedano G. REGONINI, *Stato e sindacati nella formazione della politica della sicurezza sociale. Il caso delle pensioni*, in «Quaderni della Fondazione G.G. Feltrinelli», 1980, 10; M. REGINI - G. REGONINI, *La politica delle pensioni in Italia: il ruolo del sindacato*, in «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 1981, 10, pp. 217-242; *La società neocorporativa*, a cura di M. MARAFFI, Bologna, il Mulino, 1983.

³² Non mancò la sottolineatura delle novità di «principio» introdotte dalla riforma. Cfr., in proposito, G. DI MARINO, *La sicurezza sociale nella lotta per le riforme di struttura*, in «Critica marxista», maggio-giugno 1969, VII, 3, pp. 64 e seguenti. Sul superamento che la

Un'altra importante conquista di quel periodo fu lo Statuto dei lavoratori (1970). Esso fu il frutto sia delle importanti e insistenti rivendicazioni in fatto di democrazia, diritti sindacali e mutamento dei rapporti tra capitale e lavoro, sia dell'azione parlamentare dei partiti di sinistra³⁴.

Tra i più rilevanti diritti riconosciuti dallo Statuto dei lavoratori vi era quello di assemblea all'interno dei luoghi di lavoro, il riconoscimento delle organizzazioni sindacali, la tutela da lavori pericolosi, il divieto di licenziamenti non giustificati.

Uno strumento destinato a un largo impiego negli anni successivi riguardò la Cassa integrazione guadagni. Riprendendo un provvedimento fascista, la legge del 1968 autorizzava la cassa integrazione per interventi in casi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro dovute a crisi economiche o a ristrutturazioni aziendali. L'integrazione, pari all'80% del salario, poteva essere rinnovata più volte. Dal 1972 fu possibile estendere la copertura a tempo indeterminato. Invece, nel caso di disoccupazione di lungo periodo, tanto da non poter essere collegata a un precedente lavoro, l'assegno di disoccupazione era irrisorio. La lacuna era tanto vistosa da contribuire, per la sua parte, al patologico e clientelare dilagare delle pensioni di invalidità³⁵.

Anche la riforma della casa (legge dell'ottobre 1971) era il frutto di lotte sindacali. Nel novembre del 1969 era stato indetto uno sciopero generale sul problema delle abitazioni e le Confederazioni del lavoro avevano svolto trattative col governo protrattesi per tutto il 1970 e 1971 e inframmezzate da altri scioperi³⁶.

legge n. 153 del 1969 segnava rispetto alla vecchia logica assicurativa, hanno insistito M. PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei moderni sistemi di welfare*, in «Stato e mercato», 1982, 6; ID., *La politica sociale in Italia*, in «Quaderni di rassegna sindacale», 1985, pp. 114-115; A. CIOCCA, *Il sistema della previdenza e le sue riforme*, in *Lo stato sociale in Italia*, a cura di E. BARTOCCI, Roma, Donzelli, 1995. Anche se non sono mancate considerazioni critiche, come quelle di M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 267.

³³ D. FAUSTO, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, il Mulino, 1978; *Il deficit pubblico: origini e problemi*, a cura di E. GERELLI - E. MAJOCCHI, Milano, Angeli, 1984.

³⁴ Per la ricostruzione in dettaglio della vicenda e la valutazione del risultato particolarmente avanzato, si vedano la testimonianza basilare di G. GIUGNI, *Il sindacato tra contratti e riforme, 1969-1973*, Bari, De Donato, 1973 e il libro di E. STOLFI, *Da una parte sola*, Milano, Longanesi, 1976. Cfr., inoltre, T. TREU, *L'uso politico dello Statuto dei lavoratori*, Bologna, il Mulino, 1975.

³⁵ N. NEGRI - C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino, 1996; F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998, pp. 292-293.

³⁶ M. ACHILLI, *Casa: vertenza di massa*, Padova, Marsilio, 1972; *Città e conflitto sociale*, Milano, Angeli, 1972; *Le lotte per la casa in Italia*, a cura di A. DAOLIO, Milano 1974.

La legge prevedeva la competenza di regioni ed enti locali nell'edilizia pubblica, l'espropriazione di aree di pubblica utilità e un nuovo piano di costruzioni. Ma si dimostrò molto farraginoso e di difficile applicazione³⁷.

Le altre iniziative dei sindacati per provvedimenti significativi in ambito sanitario, scolastico e dei trasporti ebbero minor successo e non raggiunsero alcuno sbocco.

La riforma fiscale conobbe qualche progresso con l'introduzione nel 1971-1973 della tassazione progressiva riguardante l'intera popolazione lavoratrice, ma i termini erano tali da consentire, come si vide presto, fenomeni di evasione o elusione da parte dei lavoratori autonomi.

L'obiettivo in gran parte mancato di una riforma fiscale adeguata pesò in modo determinante sull'evoluzione del *welfare* italiano. È stato giustamente sottolineato che il carattere più o meno avanzato di un sistema di *welfare* e la sua efficienza sono strettamente connessi al sistema fiscale e che questo «è lo specchio principale del funzionamento in ciascun paese del rapporto cittadino-istituzioni»³⁸.

Possiamo aggiungere che la mancata riforma fiscale si collegava a un'altra difficile riforma: quella dello Stato e della pubblica amministrazione. E questa era certamente la prima ragione del deficit pubblico, cui concorrevano, però, anche l'esposizione della spesa nel settore troppo ampio delle partecipazioni statali. Ma una parte crescente l'avevano le spese sociali che, impostate e gestite nei modi cui accennavo, erano soggette a facili sprechi.

Traendo le somme dei diversi approdi legislativi, si può dire che il riformismo governativo negli anni '68-'72 fu il più attivo nella storia della Repubblica, proprio perché in gran parte sostenuto da una forte spinta dal basso e da una sistematica azione sindacale.

L'impostazione sindacale delle lotte e delle trattative con il governo non sempre né facilmente s'intrecciarono e conversero in modo sinergico con le iniziative politico-parlamentari anche dei partiti di sinistra. Quei risultati tuttavia si possono considerare il massimo frutto possibile della mediazione politica in quelle circostanze. Possiamo dire che, da un lato, essi erano più avanzati rispetto agli equilibri del sistema di alleanze sociali e politiche sviluppatosi fino al '68, mentre, dall'altro, erano certamente sottodimensionati rispetto alle spinte

³⁷ S. POTENZA, *Riforma della casa*, in *Lo spreco edilizio*, a cura di F. INDOVINA, Venezia, Marsilio, 1978; F. FERRARESI - A. TOSI, *Crisi della città e politica urbana*, in *La crisi italiana*, a cura di L. GRAZIANO - S. TARROW, Torino, Einaudi, 1979, pp. 567 e seguenti.

³⁸ M. SALVATI, *Intervento su "Lo Stato sociale in Italia": caratteri originali e motivi di una crisi*, in «Passato e presente», 1994, 32, p. 22.

espresse dal movimento collettivo e al clima sociale e politico maturato tra il '68 e il '72³⁹.

La CGIL, con l'apporto delle altre confederazioni, svolse un ruolo rilevante riuscendo abbastanza presto a valersi delle rivendicazioni dei movimenti spontanei e auto-organizzati e a convogliarne in qualche modo la spinta. La sua azione fu certamente sostenuta dal PCI e dal PSI, specie dai socialisti maggiormente delusi dall'esperienza del centro-sinistra e più legati al sindacato. Essi, infatti, svolsero un ruolo tutt'altro che secondario nell'approdo legislativo della riforma pensionistica e nel varo dello Statuto dei lavoratori.

Le organizzazioni sindacali uscivano da quella straordinaria prova con un allargamento significativo della propria base, la creazione di istituti e spazi reali di democrazia nei luoghi di lavoro e con la consapevolezza di aver svolto un ruolo determinante in riforme che consentivano una maggiore giustizia sociale. Tutto sommato non era poco per un bilancio di cinque anni.

Ho sottolineato il carattere straordinario della conflittualità sociale negli anni 1968-1972 e il peso che ebbe nella storia della società e della vita politica del Paese. Sono convinto che quella è da considerare come la fase culminante e critica di un processo di crisi e trasformazione della società italiana iniziato già alla fine degli anni Cinquanta e contrassegnato da elementi profondamente innovativi. Ma mi è difficile concordare con la rappresentazione di un processo di grandi mutamenti dispiegatosi in modo progressivo e lineare per più di un quindicennio e poi interrotto dalla crisi dei primi anni Settanta. Quasi che senza tale crisi sia postulabile un processo di modernizzazione della società italiana affatto coerente e compiuto.

Non sottovaluto certo la dinamica e la forza dirompente di quel processo, ma esso fu contenuto e fortemente condizionato dai limiti propriamente storici di un blocco sociale e di un sistema politico dalla cui morfogenesi non si poteva prescindere.

Ma a quelle considerazioni ne va aggiunta un'altra. Il fatto che non si riuscì, dalla fine della guerra a quasi tutti gli anni Sessanta, nemmeno con l'esperienza

³⁹ Sul ruolo avuto dai partiti e dai sindacati, si vedano M. BARBAGLI - P.C. CORBETTA, *Base sociale del PCI e movimenti collettivi*, in *La politica nell'Italia che cambia*, a cura di A. MARTINELLI - G. PASQUINO, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 144-170; M. FEDELE, *Classi e partiti negli anni settanta*, Roma, Editori Riuniti, 1979; M. BARBAGLI - P.C. CORBETTA, *L'elettorato, l'organizzazione del PCI e i movimenti*, in «il Mulino», 1980, 269, pp. 467-490; *I ceti medi in Italia*, a cura di C. CARBONI, Bari, Laterza, 1981; M. PACI, *Il partito di massa di fronte alla destrutturazione dell'ordine di classe e alla crisi di motivazione*, in *Governare la democrazia*, a cura di S. BELLIGNI, Milano, Angeli, 1981, pp. 99-108; S. TARROW, *I movimenti sindacali: che cosa sono, quando hanno successo*, in «Laboratorio politico», 1982, II, 1, pp. 121-153.

del centro-sinistra, ad avviare una politica di riforme promossa dal governo, e che conquiste di un qualche rilievo nelle politiche sociali furono strappate solo grazie a una conflittualità sociale alta, è molto eloquente. Quei risultati furono il frutto di un movimento antagonista e di una lunga battaglia sindacale che trovò sostegno nell'azione politica dei maggiori partiti di sinistra e in una parte del movimento cattolico.

Tutto ciò rendeva ancor più evidente un'altra particolarità del caso italiano. Essa consisteva nell'assenza di un patto sociale stipulato all'indomani della seconda guerra mondiale. In altri paesi le basi più profonde del « compromesso keynesiano » tra sviluppo economico e allargamento della democrazia (accompagnato dalla creazione di una solida rete di protezione sociale) poggiavano sulla rinegoziazione di un patto sociale che aveva consentito di rinnovare e rinsaldare il rapporto tra Stato e cittadini⁴⁰.

Nel nostro paese ciò non era stato possibile per quattro gravi cesure. La prima era stata provocata dalla spaccatura istituzionale e politica tra Nord e Sud nella crisi del '43-'45. La seconda era dovuta all'imbrigliamento dei risultati politici del movimento di liberazione. La terza riguardava la dura reazione, opposta con ogni mezzo, al movimento contadino e operaio nel Mezzogiorno e nella Valle Padana. La quarta derivava dalle divisioni di Yalta e dall'esclusione del partito comunista e di buona parte delle classi lavoratrici dalla possibilità di concorrere al governo del paese.

Date quelle premesse, non si vede in quali termini si potessero concepire un allargamento effettivo della democrazia e un'espressione compiuta dei diritti di cittadinanza sociale.

Ciò nulla sottrae al peso e alle gravi conseguenze della crisi economica e sociale apertasi nei primi anni Settanta.

Essa investì pure l'Italia in modo severo. Anche nel nostro paese si verificò un periodo di recessione protratta, intervallata sì da brevi riprese, ma con una parabola discendente inequivoca. Recessione accompagnata da un tasso d'inflazione particolarmente alto e difficile da rimettere sotto controllo. In quelle condizioni, a crescere fu quasi esclusivamente il settore sommerso dell'economia; mentre si assisteva a un forte aumento del disavanzo pubblico (con una

⁴⁰ Per alcuni elementi di analisi comparata, si vedano *The Comparative History of Public Policies*, edited by F.G. CASTLES, Oxford, Oxford University Press, 1989; C. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New York, Polity Press, 1990.

spesa che dal 38% del PIL nel 1970 passò al 43,5% nel 1973, per giungere poi al 55% nel 1982)⁴¹.

Indubbiamente, il fatto che a crescere fu soprattutto il settore sommerso dell'economia non favorì certo un progresso ulteriore delle conquiste raggiunte nella regolazione dei rapporti di lavoro. Inoltre, l'aumento del disavanzo pubblico oppose ulteriori ostacoli e difficoltà all'attuazione di politiche sociali.

La crisi mostrò anche come conquiste ottenute sulla base di una forte azione rivendicativa dal basso potevano consolidarsi e svilupparsi ulteriormente solo col mantenimento di rapporti di forza favorevoli. Quando questi mutarono a favore degli imprenditori, a seguito della crisi economica e delle risposte che a essa diedero sia gli imprenditori che il governo, la spinta a una politica di riforme rallentò notevolmente.

È utile, quindi, vedere i limiti propri delle trasformazioni che interessarono l'economia e la società italiana nel periodo '58-'72 e i loro risvolti politici.

Il sindacato svolse una funzione surrogatoria, premendo per una politica di riforme che mancava, ma quella funzione aveva dei prezzi, perché diventava sostitutiva anche rispetto ad azioni e compiti più propri del sindacato. Inoltre, una lotta sindacale può essere tanto radicale e carica di valenze politiche da spingere verso la messa in discussione dei rapporti sociali, ma perché questi si modificano occorrono una lotta e un esito propriamente politici. Quindi l'azione del sindacato fu incisiva, ma con dei limiti: i risultati non potevano che essere parziali.

Questo va detto anche rispetto a interpretazioni che hanno assegnato alle lotte sindacali un peso determinante nelle realizzazioni del *welfare state*.

Per il caso italiano e il periodo preso in esame, attribuisco anch'io al sindacato un peso notevole e un ruolo primario nel raggiungere risultati di politica sociale. Tuttavia, come non vedere in quegli stessi risultati anche i limiti del modo in cui si erano raggiunti? Limiti di un concorso insufficiente da parte delle forze politiche e quindi con uno sbocco meno compiuto e solido di quello che poteva scaturire da una sintesi che, alla fine, si fosse realizzata anche sul piano politico.

Tra il '73 e il '76 i sindacati furono costretti alla difensiva. I problemi principali derivavano dall'inflazione, che erodeva le conquiste salariali ottenute, e da una disoccupazione sempre più preoccupante. Infatti, alla chiusura delle fabbriche dovuta alla recessione e alla crisi dei profitti si aggiungevano gli effetti di una sempre più frequente delocalizzazione all'estero delle attività produttive.

⁴¹ M. SALVATI, *Economia e politica in Italia...* cit., p. 124.

L'accordo sulla contingenza, raggiunto dalle organizzazioni sindacali nel '75, poteva sì essere presentato come una conquista significativa, ma già rispondeva a una logica eminentemente difensiva. La protezione di salari e stipendi dei lavoratori dipendeva anche da altri fattori, a cominciare dall'evoluzione dei rapporti di forza tra organizzazioni dei lavoratori e imprenditori. E non c'è dubbio che questi riguadagnarono rapidamente terreno, a partire dal ristabilimento della loro piena autorità all'interno delle fabbriche⁴².

La crisi economica erodeva ulteriormente i margini d'intervento per la legislazione sociale. In quelle condizioni, riuscivano quindi ancor più facili l'azione di freno e il condizionamento dovuti alle componenti più conservatrici della DC e dei partiti governativi.

Tuttavia, l'esigenza di proseguire sulla strada delle riforme, rispondente ai bisogni effettivi di larga parte della popolazione, le insoddisfazioni per una politica economica governativa che riproponeva le abituali ricette restrittive e che, unita alle risposte degli imprenditori alla crisi dei profitti, aggravava la disoccupazione, non mancarono di farsi sentire. Esse contribuirono a un netto spostamento elettorale a sinistra: nelle regionali del '75 il PCI raggiunse il 33% dei voti, il PSI il 12%, la DC scese al 35%. Lo spostamento fu confermato nel 1976: il PCI raggiunse il 34,4%, il PSI il 10%, la DC risalì fino al 38,7%, che sembrava però un limite non più valicabile⁴³.

Il partito di maggioranza non poteva non tener conto di questi fatti e rispondere in termini antagonistici alla politica di compromesso storico che il PCI aveva teorizzato già a partire dal '73 e che riproponeva nel '76 a fronte delle nuove condizioni politiche. Si inaugurò quindi la stagione dei governi di unità nazionale, durata dal '76 al '79.

Sul piano della riforma dello Stato il risultato fu di un più consistente trasferimento di poteri alle Regioni, in base alla legge 382 del '75, in realtà attuata nel '77 dopo una lunga battaglia parlamentare. Battaglia che, non c'è da meravigliarsi, vide in prima fila i partiti di sinistra, ma cui concorsero quei gruppi cattolici e liberaldemocratici che da tempo sostenevano l'esigenza, più che matura, di porre mano all'ordinamento regionale.

È tuttavia significativo che anche questa battaglia giungesse a coronamento di un lungo processo di mobilitazione e rivendicazioni del movimento collettivo

⁴² I. REGALIA, *Le politiche del lavoro*, in *Welfare State all'italiana...* cit.; *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive del caso italiano*, a cura di P. LANGE - M. REGINI, Bologna, il Mulino, 1987; M. REGINI, *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, il Mulino, 1991; E. PUGLIESE, *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, il Mulino, 1993.

⁴³ P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi...* cit., pp. 501, 505.

a favore del decentramento alle comunità locali dell'indirizzo e della gestione di politiche pubbliche che potessero rispondere meglio ai bisogni sociali.

Questa esigenza era stata espressa ripetutamente dopo la legge istitutiva delle Regioni del 1970 anche con specifico riferimento alle deleghe in materia sanitaria e dell'assistenza sociale. Solo la miopia dei partiti moderati e della Confindustria aveva impedito di vedere come su questo terreno sarebbe stato possibile scaricare una parte delle tensioni sociali accumulate in quegli anni.

In fatto di politica economica, era interesse avvertito anche da parte della grande industria cercare il sostegno del PCI e dei sindacati per far fronte ai problemi posti dalla crisi. Al congresso dell'EUR nel febbraio del '78, fu approvata la linea proposta da Luciano Lama, favorevole a una limitazione dei salari, a un aumento della produttività e a una maggiore mobilità operaia in cambio della riduzione della disoccupazione e di una maggiore attenzione ai problemi del Mezzogiorno.

Fu concordata una parziale sterilizzazione della scala mobile e furono raggiunti accordi aziendali su mobilità e produttività. Ciò contribuì a un calo dell'inflazione e a un aumento delle esportazioni, con una parziale ripresa⁴⁴. Ma il sindacato ottenne ben poco in fatto di disoccupazione e politiche per il Mezzogiorno.

Si ripropose il problema della casa. Infatti, dopo una parziale risposta rappresentata dalla legge del '71 (su edilizia pubblica, poteri agli enti locali, equo canone negli enti pubblici) che aveva avuto un'applicazione difficile e limitata, furono varate tre leggi: nel gennaio '77 sull'edificabilità dei suoli; nel luglio '78 sull'equo canone anche nell'edilizia privata; nell'agosto dello stesso anno sul piano per l'edilizia residenziale.

Nel 1975 fu rafforzata la tutela pensionistica con una duplice indicizzazione: in riferimento al costo della vita e alla dinamica salariale del secondo settore. Il provvedimento, che in prima istanza riguardava i dipendenti privati, successivamente fu esteso al settore pubblico⁴⁵.

Nel dicembre '78 venne finalmente approvata la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale⁴⁶.

⁴⁴ M. SALVATI, *Economia e politica in Italia...* cit., pp. 146 e seguenti.

⁴⁵ O. CASTELLINO, *Il labirinto delle pensioni*, Bologna, Il Mulino, 1976; R. STEFANELLI, *Il sistema previdenza. Storia e problemi di riforma*, Bari, De Donato, 1977; A. FORNI, *Il pianeta previdenza*, Bari De Donato, 1979; F. GIROTTI, *Welfare State...* cit., pp. 289-292.

⁴⁶ Dopo un lungo travaglio, anche parlamentare, la legge fu approvata, con 381 voti favorevoli e 77 contrari, da tutti i partiti di centro e di sinistra; cfr. AP, *Camera dei Deputati*, legislatura VII, *Discussioni*, XXVI, tornata dal 16 al 23 dicembre 1978, p. 26165.

Come sappiamo, prima di essa l'assistenza sanitaria era affidata a una congerie di enti assistenziali che provvedevano a diversi strati di lavoratori dipendenti, pubblici e privati, e di casse mutue di agricoltori, commercianti e artigiani, nonché ad altri enti minori per gruppi particolari.

La riforma del 1978 era frutto di tre dinamiche: 1) la politica di decentramento basata sui trasferimenti di poteri alle Regioni; 2) le proteste del movimento collettivo contro gli interessi di un sistema assicurativo-sanitario caratterizzato da una grande commistione di pubblico e privato; 3) il progressivo e rapido degrado degli enti mutualistici fino al loro collasso finanziario (solo temporaneamente tamponato dalla legge Mariotti del 1968)⁴⁷.

Le caratteristiche principali del nuovo sistema riguardavano: il criterio universalista delle prestazioni; il sistema di finanziamento misto, basato sui contributi previdenziali dei lavoratori dipendenti, integrati da quelli versati (in misura ridotta) dai lavoratori autonomi e integrati da finanziamenti perequativi dello Stato; l'uguaglianza del trattamento; il principio di prevenzione; la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Allo Stato erano affidati compiti di programmazione nazionale. Alle Regioni erano riconosciuti i maggiori poteri: legislazione e programmazione degli interventi, gestione e controllo della spesa, investimenti, programmazione e gestione del personale. Alle USL, enti territoriali comunali o di quartiere nelle grandi città, erano affidati i compiti operativi.

Il SSN divenne operativo solo nel 1980. Esso provvedeva ai diversi aspetti dell'assistenza sanitaria per tutti i cittadini, con prestazioni di carattere universalistico. Tuttavia, anche quella legge non riuscì a raddrizzare gli squilibri tra Nord e Sud e incontrò vari insuccessi e problemi, dovuti a sprechi e lottizzazioni⁴⁸.

La quasi-partecipazione dei comunisti ai governi di solidarietà nazionale non portò a riforme di struttura e profondi correttivi. Ci si scontrò ancora con limiti dovuti alla struttura di fondo dei rapporti sociali e alle costanti del sistema politico.

⁴⁷ Sulla riforma del sistema sanitario, i suoi antecedenti e il punto d'approdo, si vedano *Rapporto Perloff: salute ed organizzazione nel servizio sanitario nazionale*, a cura di G. FREDDI, Bologna, il Mulino, 1984; A. PIPERNO, *La politica sanitaria in Italia. Tra continuità e cambiamento*, Bologna, il Mulino, 1987; G. BERLINGUER, *Storia e politica della salute*, Milano, Angeli, 1991; A. CORCIONE, *Risorse e diritti sociali nel sistema sanitario*, in *Lo Stato sociale in Italia...*, citata.

⁴⁸ Sui diversi problemi che si presentarono nell'attuazione della riforma e dopo, si vedano M. CAMELLI, *Strategia e congiuntura: il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale*, in «il Mulino», 1981, 278; F. CAVAZZUTI, *Il nocciolo duro della riforma*, *ibid.*; G. PASTORI, *L'attuazione del Servizio Sanitario Nazionale nei primi anni della riforma*, *ibid.*; S. GIANNINI, *La spesa sanitaria*, in «Quaderni di Rassegna sindacale», 1982, 45; G. DE CESARE, *Riforma della riforma?*, in «Quaderni di Rassegna sindacale», 1984, 56.

Il sindacato era sulla difensiva per la crisi economica e per aver puntato, in maniera illusoria, su accordi «protettivi» delle condizioni e dei rapporti di lavoro.

Ma, proprio per questi motivi, non si può parlare di un movimento di protesta e mobilitazione sociale che, partito dal '68-'69, sarebbe stato fermato solo da due fattori esterni: il terrorismo e una inadeguata mediazione politica delle organizzazioni sindacali e dei partiti di sinistra.

Per ciò che riguarda il terrorismo, è indubbio il pesante condizionamento che esercitò sulla vita politica del paese, ma occorre anche ricordare la grande e ripetuta mobilitazione di massa che si ebbe in difesa delle istituzioni democratiche. Quanto alla mediazione politica del sindacato e della sinistra, essa incontrò indubbe difficoltà nel rispondere a spinte e contraddizioni che, nella situazione data, specie negli anni '70, non era facile risolvere sul piano dei rapporti sociali.

Bisogna in ogni caso ammettere che nel periodo '75-'78 si ebbe un insieme di iniziative e anche di risultati confrontabili solo con quelli del '69-'73.

Alcune di quelle leggi volevano essere effettivamente correttive, ma furono disattese. I motivi erano, ancora una volta, da ricercare nei caratteri della struttura sociale e del sottosistema economico, nei condizionamenti e nelle opposizioni di forze politiche moderate e di importanti gruppi imprenditoriali, nonché negli inveterati difetti e insufficienze nel funzionamento dello Stato e dell'amministrazione pubblica.

Tuttavia, alla fine degli anni Settanta e grazie alle riforme maggiori, attuate nel 1969-1972 e nel 1976-1979, l'Italia si era dotata di un più adeguato sistema di sicurezza sociale, anche se con limiti e risultati parziali.

Molte realizzazioni si ottennero sul piano locale. Le amministrazioni locali nelle regioni rosse e/o in importanti Comuni, già prima ma ancor meglio dopo la legge del '75 che introduceva una nuova articolazione dei compiti tra Stato, Regioni e Comuni, realizzarono aspetti importanti di una politica di *welfare*. Strutture educative per l'infanzia e parascolastiche, trasporti, edilizia economica e popolare, salvaguardia e risanamento dei centri storici, conservazione del verde e servizi urbani furono risultati decisamente migliorativi della qualità della vita dei cittadini. La buona amministrazione locale aveva anche un effetto non secondario nel favorire migliori prestazioni e qualità dei servizi previsti dalle leggi nazionali: ad esempio nel determinare il livello della sanità pubblica.

Tuttavia, di fronte al riproporsi di resistenze e condizionamenti della politica nazionale, i comunisti trassero le conseguenze del bilancio limitato del loro appoggio al governo e, all'inizio del '79, passarono alla politica di alternativa democratica.

Il ventennio si chiudeva, emblematicamente, con una politica di ristrutturazioni più dura nei luoghi di lavoro, accompagnata da licenziamenti in massa. Ancora una volta, il segnale partì dalla FIAT che nel settembre 1980 annunciò la cassa integrazione per 24.000 operai. Era previsto che solo la metà di questi tornasse a lavorare dopo 15 mesi. Altri 14.000 operai furono licenziati subito. Iniziò così un aspro scontro che, un mese dopo, vide per la prima volta una grossa manifestazione di dirigenti, capisquadra, impiegati e operai che si schierarono contro lo sciopero. Quella «marcia» chiudeva tutto un periodo di lotte e di riforme fortemente volute, rivendicate da un movimento collettivo che aveva espresso anche una nuova concezione della cittadinanza sociale.

UGO ASCOLI

Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano

Con questo intervento intendo riflettere con voi, sinteticamente, sulle specificità del *Welfare state* italiano, cercando di seguire le tracce e l'evoluzione nel tempo di tali elementi.

Se dovessi identificare quelle che chiamo le «caratteristiche fondamentali del welfare-state italiano», ne indicherei cinque; su queste cinque proverò a fare con voi un ragionamento. Solo per combinazione corrispondono a quelle che Maurizio Ferrera definisce in un suo recente lavoro «i cinque peccati originali» del *Welfare italiano*; in realtà io preferisco non usare quel termine e mantenere una visione un po' più laica (!) del funzionamento di questo sistema. Per di più le mie «caratteristiche fondamentali» non coincidono perfettamente con i suoi «peccati originali».

Il nostro *Welfare state* corrisponde, innanzitutto, a un modello che possiamo definire — ed è la prima delle caratteristiche che vorrei evidenziare — *particolaristico*. Inoltre, e continuo a enumerarle, è un modello largamente appoggiato su *culture clientelari*, profondamente *dualistico*, basato prevalentemente su *trasferimenti di reddito*, piuttosto che su servizi (quello che un tempo nella letteratura comparata sul *Welfare* si definiva come «modello continentale»); infine, ultima delle cinque caratteristiche, è largamente basato su una *cultura familistica, paternalistica e patriarcale*.

Le caratteristiche fondamentali di tale modello affondano le loro radici nel diciannovesimo secolo e sono ben leggibili nella storia sociale e politica dell'Ottocento, così come delle prime decadi del Novecento; occorre inoltre evidenziare come siano rimaste alla base anche delle politiche sociali degli ultimi decenni. Naturalmente cinquant'anni di storia repubblicana non sono passati invano: nuove questioni, nuovi attori collettivi, nuove culture e nuovi interventi si sono succeduti sulla scena, ma mi sembra di poter sottolineare come le caratteristiche fondanti siano ancora le stesse. Tutto ciò contribuisce a spiegare come sia così difficile modificare in profondità gli elementi costitutivi della cittadinanza in questo nostro paese.

C'è ormai accordo, almeno fra sociologi e scienziati della politica, ma immagino anche fra storici, sul fatto che le origini delle moderne politiche sociali, e quindi del *Welfare state*, vadano rintracciate nella grande intuizione di Bismarck sulle «assicurazioni sociali obbligatorie»: anche l'Italia ha seguito la via bismarckiana. A partire dal 1898 tali forme di protezione sociale sono state introdotte anche nel nostro paese proprio per integrare le classi operaie dell'industria nel sistema politico e istituzionale italiano; si è trattato di interventi «concessi» dall'alto, mirati su determinati gruppi sociali. Da quel momento in poi tutti gli interventi pubblici a fini sociali hanno sempre avuto come punto di riferimento una categoria, un cetto o un gruppo, facendo così assumere alle politiche sociali un carattere *particolaristico*, dove cioè le prestazioni appaiono fortemente differenziate a seconda del soggetto cui si riferiscono. Abbiamo così assistito al sorgere e al consolidarsi di un sistema di protezione sociale dove la gran parte delle prestazioni e dei programmi appaiono calibrati sulla base dello «status» acquisito dall'individuo tramite la partecipazione al mercato del lavoro. Tutto ciò rappresenta un elemento forte che continua a caratterizzare l'impianto di fondo del nostro sistema, anche dopo mezzo secolo di legislazione sociale, di programmi spesso innovativi, di mobilitazione sociale, di attivismo riformistico.

Ci sono stati tentativi significativi, per la verità, di dare una spallata a questo impianto particolaristico e occupazionale, come evidenzia Ferrera in un suo precedente lavoro, per andare nella direzione contraria, verso l'universalismo. Ci sono stati momenti, che coincidono con la vita della Commissione Rava (1919) e, più tardi, della Commissione d'Aragona (1947), che hanno visto nascere progetti fortemente innovatori: hanno costituito seri tentativi di svolta. Sappiamo, tuttavia, che sono rimasti a livello progettuale e non sono arrivati a produrre riforme.

Non voglio entrare nel merito; è vero, come diceva chi mi ha preceduto, che l'impianto d'Aragona non era pienamente universalistico; cionondimeno, la stessa citazione che ha fatto del buon vecchio Coppini, secondo il quale dopo qualche anno sarebbero rimasti fuori dal sistema assicurativo solamente i capitalisti ereditieri, i detenuti e le prostitute, sta a dimostrare che al suo interno c'era una molla fortemente universalistica; se pure vi si trovava qualche elemento d'esclusione nei principi, avrebbe però dato vita, una volta dipanato, a un sistema assicurativo «abbastanza universalistico», se mi concedete questa espressione.

Nel successivo dopoguerra ci sono stati altri tre momenti che credo si possano identificare come momenti di spinta, nuove «spallate» verso un'impronta più universalistica del sistema; il primo, addirittura nel 1949, allorché si decide che il collocamento della forza lavoro sia una funzione pubblica, avvenimento importantissimo in sé, a prescindere dal fatto che poi lo stesso collocamento non

abbia funzionato bene. Affermare in quell'anno, sia pure per impedire che cadesse sotto il controllo delle organizzazioni sindacali, la volontà dello stato di governare il meccanismo del collocamento, ponendo alla base di tutto ciò la chiamata numerica e non nominativa, rappresentò un fatto assai significativo. Si promuoveva una componente importante del «diritto al lavoro», uno fra i più rilevanti diritti sociali di cittadinanza previsti dalla Costituzione: la tutela e la piena garanzia in una fase importante della vita, quale l'ingresso nel mercato del lavoro.

Un altro episodio rilevante per superare la cultura particolaristica va sicuramente individuato nella riforma della scuola dell'obbligo (1962): si è trattato dell'unica vera grande riforma universalistica realizzata in questo paese, dal momento che ha creato un sistema di prestazioni uguali per tutti, finanziato dalla fiscalità generale, che di lì a dieci anni si sarebbe basata addirittura su un sistema progressivo. Certo, si può obiettare che la progressività non ha funzionato, è rimasta carente, ma a me, qui, interessa mettere a fuoco i principi ispiratori delle politiche.

Va infine menzionata la riforma istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, la legge 833 del 1978, con cui si dà vita a un sistema prepotentemente universalistico. Viene affermato per tutti il diritto alla tutela della propria salute, vengono previsti livelli minimi garantiti di assistenza sanitaria, le prestazioni sono totalmente gratuite e finanziate, anche qui, dalla fiscalità generale; quest'ultimo aspetto, tuttavia, non ha mai trovato piena applicazione e ciò ha indubbiamente indebolito l'impianto universalistico complessivo.

Vale la pena, forse, di evidenziare anche un passaggio intermedio fra il '62 e il '78, allorché viene istituita la pensione sociale (1969): è l'unico momento in cui fa breccia nella cultura previdenziale italiana l'idea che anche il cittadino che diventa anziano (65 anni), senza aver maturato con il proprio lavoro il diritto a una pensione di vecchiaia, sprovvisto di mezzi, abbia diritto a una qualche tutela da parte della collettività. La pensione sociale non diverrà mai un vero strumento di lotta all'esclusione e alla povertà economica degli anziani; l'attuale ammontare di questa prestazione, ancora oggi, non può certamente garantire a una persona di sopravvivere decorosamente, qualora sia sprovvista di altri mezzi; tuttavia ha rappresentato un elemento innovatore, una piccola breccia introdotta, con la riforma del 1969, nella cultura lavoristica e occupazionalistica del sistema di previdenza sociale.

Credo voi conveniate sul fatto che questi episodi abbiano una loro rilevanza; tuttavia rappresentano pur sempre cinque momenti all'interno di un secolo; ciò significa che c'è una prevalenza, anzi che c'è stata sempre una prevalenza, nel nostro paese, di un'impostazione particolaristica.

Mi ha fatto molto piacere la citazione che faceva Di Nucci allorché evidenziava come nell'inchiesta condotta nel '44 da una rivista italiana specializzata sugli orientamenti dei partiti in merito al tema scottante della previdenza sociale emergesse una generale presa di distanza dal caso inglese che, come si scrisse allora: «fissava tanto per il baronetto quanto per il suo cameriere la stessa misura di contributo e di benefici»; guardate, è incredibile come su «Rinascita», periodico del Partito Comunista Italiano, ancora nel 1988-89, quando alcuni studiosi e intellettuali progressisti propongono una riforma pensionistica in senso universalistico e parlano di diritto alla pensione come di un diritto di cittadinanza, alla pari del diritto al lavoro, all'istruzione o alla tutela della salute, le reazioni siano le seguenti: «Ma come? Dovremmo dare ad Agnelli e agli operai lo stesso tipo di pensione, a carico della collettività?!».

In sostanza il pregiudizio anti-cittadinanza, anti-universalistico, così come una cultura dei diritti conquistabili solo con la partecipazione al mercato del lavoro regolare, hanno sempre albergato profondamente nella cultura italiana, in generale, e in quella riformista, in particolare.

La seconda questione da affrontare è il carattere *clientelare* delle politiche sociali. Il *Welfare state* italiano ha posto sempre, o quasi sempre, alla base delle sue prestazioni meccanismi di «scambio politico»: le prestazioni venivano utilizzate, sia al livello «alto» del Parlamento, che a livello «basso», per una manipolazione di tipo clientelare (prestazioni contro adesioni, o lealtà politiche, che poi si fossero espresse nel voto). Vi potrei citare due o tre spunti, a questo proposito, che mi sembrano particolarmente significativi.

Allorché ci siamo occupati del volume sul «Welfare State all'italiana», ormai tanti anni fa, chi lavorava alla ricostruzione delle politiche pensionistiche giunse a scoprire come fra il 1976 e il 1980 l'INPS si fosse dovuta uniformare a ben 200 disposizioni di leggi sul sistema pensionistico: c'erano state mediamente, ogni anno, 40 leggi nuove, sempre sostitutive delle precedenti. Ciò significa che il nostro Parlamento, fra il '76 e l'80, sfornava mediamente ogni dieci giorni una legge, una leggina, un articolino, un emendamento o quello che fosse, per modificare il sistema pensionistico vigente. Ciò sta a dimostrare come la risorsa «pensione» venisse largamente utilizzata per scambi clientelari di grande o piccolo cabotaggio. Le grandi riforme non «uscivano» dal Parlamento, mentre le piccole riforme «striscianti», magari camuffate in questo o in quel disegno di legge che aveva un titolo assolutamente «lontano», procedevano spedite.

Se guardiamo al sistema pensionistico fino alla metà degli anni '90, con i suoi cinquanta programmi pensionistici ben differenziati per categoria, ci accorgiamo che convivono al suo interno lavoratori dell'industria che possono andare in pensione con un importo massimo pari all'80% del salario/stipendio medio

calcolato tenendo in considerazione gli ultimi cinque anni e dipendenti di Enti Locali che possono arrivare a una pensione pari a oltre il 100% dell'ultimo stipendio! Questo Paese ha tollerato ingiustizie sociali straordinarie, senza mai mobilitarsi veramente su ciò. Si pensi ancora alle pensioni di invalidità, un altro «gioco» straordinario che suscita incredulità e stupore quando raccontato all'estero o ai giovani: siamo di fronte a un caso emblematico di manipolazione clientelare che non avviene con grandi riforme, né con clamore, e trova, invece, attuazione in un circuito «basso» di manipolazione clientelare popolato di attori collettivi quali le organizzazioni sindacali, i partiti politici, le burocrazie pubbliche periferiche.

La riforma di fine anni Sessanta aveva dato vita a uno strumento straordinario per contrastare l'indigenza e la disoccupazione: una pensione di invalidità non più riservata agli invalidi e ai disabili fisici, ma resa disponibile anche per una disabilità che potremmo definire di natura «sociale».

Coloro che abitano in un'area caratterizzata da un elevato livello di disoccupazione, prevedendo i confini dell'area a una distanza di alcune decine di chilometri dal comune di residenza, hanno diritto, anche se sani, perfettamente sani, alla pensione di invalidità. Ciò fa sì che già nel 1974 l'Italia abbia più pensionati per invalidità che per vecchiaia, un vero primato: un caso esemplare di attivazione dei meccanismi clientelari. Il circuito parte dalla domanda per ottenere la pensione di invalidità: talvolta è persona poco alfabetizzata e quindi si avvale di un patronato sindacale; il patronato a sua volta viene remunerato dallo Stato per ogni pratica di invalidità portata avanti, a prescindere dal buon fine della pratica; si moltiplicano così i patronati e si apre un importante canale di finanziamento pubblico di un'attività sindacale; dopodiché la pratica arriva al vaglio del Comitato Provinciale INPS, dove siedono in maggioranza i rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative (i cui patronati, per altro, hanno il peso maggiore nel Paese), che hanno evidentemente rapporti assai stretti con le principali formazioni politiche; la normativa lascia ampi margini di interpretazione e di discrezionalità agli attori; può quindi accadere che una pratica venga «velocizzata» o approvata grazie a facili contiguità politiche locali; tali prestazioni o «grazie ricevute» si scambiano facilmente nel mercato politico con consenso elettorale (voti di preferenza); se la pratica non viene approvata può essere ripresentata, rifinanziata e si può ritentare «l'avventura».

Ciò che sto raccontando potrebbe sembrare una favola; in realtà è un pezzo importante della storia di questo paese, nel quale le pensioni di invalidità e i sussidi di disoccupazione in agricoltura hanno rappresentato una delle poste più significative dello scambio clientelare in gran parte delle regioni italiane, non solo nel Mezzogiorno. Quando questo circolo è esploso, ci si è resi conto che si era

messo in moto un meccanismo distruttivo, eversivo degli equilibri finanziari dell'INPS e del sistema previdenziale; si è così giunti alla riforma nel 1984 tramite la quale la pensione di invalidità è tornata a riguardare solamente i disabili fisici. Successivamente, dall'84 al '90 le pensioni di invalidità erogate dall'INPS sono calate di 712.000 unità. Non si può dire però che si sia chiuso definitivamente il capitolo giacché nello stesso periodo sono aumentate di 510.000 le pensioni di invalidità concesse dal Ministero degli Interni: c'è un bellissimo grafico che dimostra come, proprio mentre vanno giù le pensioni di invalidità INPS, salgono quelle targate Ministero degli Interni, dove operano criteri diversi, dove altri sono i medici e altra è la composizione delle commissioni; la domanda, probabilmente alimentando nuovi scambi politici, ha dirottato il suo corso dalle commissioni INPS alle commissioni del Ministero.

Questa manipolabilità clientelare elevatissima delle nostre prestazioni pensionistiche deriva anche da alcune caratteristiche della legislazione che i giuristi hanno messo ben in evidenza: innanzitutto la farraginosità dei procedimenti, quindi la molteplicità delle norme, che non facilitano l'orientamento all'interno di una normativa soggetta a cambiamenti continui.

Io ho citato il periodo '76-'80, ma se andassimo a esaminare i periodi successivi troveremmo continui cambiamenti: normative, circolari applicative, testi e direttive creano una specie di ginepraio in cui il cittadino non è spesso in grado di orientarsi. Tutto ciò contribuisce ad alimentare una generale incertezza nel diritto alle prestazioni e rende possibile questi circuiti clientelari di manipolazione a basso livello.

I rapporti clientelari sono tutt'altro che scomparsi: oggi, ad esempio, mentre salgono le tensioni per riorganizzare ulteriormente il comparto delle pensioni dei lavoratori dipendenti, allo scopo di mantenerne sotto controllo il costo complessivo, registriamo l'entrata definitiva del Fondo degli elettrici, categoria fortemente privilegiata, e da sempre «coccolata» all'interno del sistema italiano, nel Fondo Pensione dei Lavoratori Dipendenti dell'INPS. Gli elettrici hanno potuto godere di una riduzione dell'aliquota contributiva dal 34% al 32,5%, quindi di uno «sconto» su ciò che debbono pagare; nel contempo, il deficit precedentemente accumulato dal loro Fondo Speciale, allorché erano fuori dall'INPS, è stato totalmente ripianato e risanato in grandissima parte con le risorse della fiscalità generale, tramite l'inserimento nella Legge Finanziaria.

Ci stiamo avvicinando, con non poche tensioni, a una prima verifica del funzionamento della riforma Dini (1995), rivista poi dal governo Prodi, e nel contempo una categoria è entrata nel Fondo Pensionistico Lavoratori Dipendenti dell'INPS, con tutti i suoi privilegi, anzi ottenendo uno sconto e avendo soprattutto «scaricato» i suoi debiti previdenziali sugli italiani (senza che la gran

parte dei contribuenti se ne sia accorta). Già si fanno i conti sui pensionamenti anticipati che dovranno essere elargiti agli elettrici con la privatizzazione dell'ENEL.

Siamo di fronte all'ulteriore riprova del fatto che il clientelismo di tipo categoriale-corporativo rimane ancora alla base del nostro sistema di *Welfare*.

Ma veniamo al terzo punto: un modello *dualistico* di *Welfare*. Qui c'è ben poco da dire in casa degli storici. Dualistico lo è sempre stato, questo nostro sistema: già nell'800 lo Stato si guardava bene dal pensare alla tutela della salute, alla previdenza, o alla sicurezza dei nostri lavoratori e i veri sistemi di protezione sociale erano incentrati, come sappiamo, sulle Opere Pie e sulle Società Operaie di mutuo soccorso. Sia le Opere Pie, che le Società Operaie di mutuo soccorso (queste ultime in progressione vertiginosa, dalle 445 nel 1862, alle 6535 nel 1904) erano molto più diffuse nel Nord che nel Sud, e nei centri urbani piuttosto che nelle campagne: fin da allora assume, quindi, rilievo una precisa differenziazione territoriale della capacità di autoprotezione sociale e di tutela. Le Società Operaie di mutuo soccorso non coprivano zone marginali del benessere dei cittadini, ma aree primarie quali le pensioni, i sussidi di disoccupazione, l'indennità per la disabilità se non si poteva lavorare, il sussidio alla vedova, agli orfani per consentire loro di studiare: possiamo parlare con cognizione di causa di sistemi onnicomprensivi, di vere e proprie «welfare communities».

Tale dualismo territoriale non è affatto venuto meno. Oggi abbiamo a disposizione alcuni lavori molto buoni, cito fra tutti l'ultimo libro di Valeria Fargion, *La geografia della cittadinanza sociale*, in cui vengono analizzate, puntualmente, tutte le politiche socio-assistenziali delle Regioni italiane fra gli anni '70 e gli anni '80; vi si dimostra che proprio la differenziazione nel tipo di interventi, nella quantità e nella qualità delle prestazioni conferma il dualismo territoriale, profondamente consolidato nel comparto dei servizi sociali alle persone. Se volgiamo il nostro sguardo alla Sanità, occorre evidenziare come tutte le ricognizioni e gli studi sul funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale giungano, sotto questo profilo, agli stessi risultati: il Sud soffre di un'offerta quantitativamente e qualitativamente inferiore al Centro-Nord. Lo stesso vale per le pensioni. Mi ricordo che alcuni anni fa ci siamo messi a ragionare sul Mezzogiorno con Emilio Reyneri, con Fortunata Piselli e altri, e ne derivò una totale smentita degli stereotipi correnti, secondo cui i meridionali godrebbero del primato nazionale di «acchiappa-pensioni».

In realtà il volume medio delle pensioni pagate ai cittadini del Centro-Nord era di gran lunga superiore al volume medio di pensioni pagate nel Sud: nel Nord soprattutto pensioni di anzianità, cioè pensioni ricche, mentre nel Sud avevano molto peso le pensioni sociali e di invalidità, cioè pensioni povere. Era

quindi vero che una famiglia del Sud magari accumulava due, tre o quattro pensioni, ma, andando a misurare l'ammontare complessivo di tali trasferimenti, emergeva chiaramente come le quantità di reddito trasferite mediamente propagate dallo Stato al cittadino fossero, di gran lunga, maggiori nel Centro-Nord.

Se volessimo completare la riflessione con la problematica fiscale, dovremmo indubbiamente riconoscere che il contribuente medio del Centro-Nord paga di più rispetto a chi vive nelle regioni meridionali; ciò, come è noto, è alla base della cosiddetta *Questione Settentrionale*. Tutto questo, però, accade non perché il napoletano sia più ingegnoso o malavitoso del modenese o del veneziano, bensì per fattori di carattere strutturale: l'economia meridionale ha avuto da lungo tempo un tasso di crescita molto più basso, ha prodotto quindi molto meno reddito, è maggiormente caratterizzata dall'economia sommersa (e dall'economia criminale).

Il vero *Welfare* per il Sud è stata l'abbondante disponibilità di occupazione pubblica, tanto da spingere Sabino Cassese a parlare di «meridionalizzazione della Pubblica Amministrazione»: questo è il vero volto che ha assunto il *Welfare state* per i cittadini del Mezzogiorno.

Un dualismo di tale spessore rende assai più difficili e incerte le innovazioni e le riforme. Oggi che si sta sperimentando il «reddito minimo di inserimento», si devono progettare e realizzare i nuovi sistemi regionali integrati per gli interventi e i servizi sociali e si stanno trasferendo deleghe, funzioni e poteri alle Regioni, risulta addirittura inquietante pensare agli squilibri, così come ai differenziali di «rendimento» tra gli apparati amministrativi e burocratici che dovrebbero realizzare il nuovo *Welfare* nelle città del Sud come in quelle del Centro-Nord.

Il quarto punto indicato all'inizio è forse quello più noto, indagato ed evidenziato dalla letteratura, come pure dal dibattito politico sulla riforma del *Welfare*: la gran parte delle risorse pubbliche impegnate nel nostro sistema di protezione sociale è costituita da *trasferimenti di reddito*. Si è parlato, a tal proposito, di una «distorsione allocativa» del nostro *Welfare state*.

Faticoso e difficile appare uno spostamento significativo di risorse sul fronte dei servizi e delle prestazioni non monetarie; ciò richiederebbe anche una vera e propria «rivoluzione culturale», che rimetterebbe in gioco profondamente professionalità e percorsi formativi consolidati, così come i circuiti dello «scambio politico». Stiamo assistendo a un tentativo molto importante di avviare una nuova cultura dei servizi, nonché modalità di intervento in cui servizi sociali, sanità, politiche del lavoro e della formazione, almeno, possano fare «sistema», dando così vita a un nuovo modo di «farsi carico» dell'altro.

Ciò, oltretutto, renderebbe il sistema meno manipolabile clientelarmemente, più universalistico e meno drammaticamente differenziato fra i territori. La sfida è in atto.

Infine l'ultimo punto che mi preme sottolineare: il nostro *Welfare state* si è sempre appoggiato su una *cultura della famiglia profondamente patriarcale e paternalistica*. Ci sono voluti trent'anni, dopo la promulgazione della Costituzione, per avere una legge sulla parità tra uomo e donna nel mercato del lavoro, legge, per altro, che non ha sortito tutti gli effetti voluti: vi si affermava semplicemente che a uomini e donne caratterizzati dalla stessa mansione doveva essere riservato lo stesso trattamento economico. Gli elementi precedentemente analizzati del nostro sistema di protezione sociale, la natura particolaristica, clientelare, dualistica e incentrata sui trasferimenti, non avrebbero potuto assumere tutta la loro significatività se non fossero stati accompagnati da una diffusa cultura familistica, da una visione ideologica e funzionalistica della famiglia. Si immaginava e si idealizzava una complementare divisione dei ruoli fra i sessi, riservando alla donna quelli espressivi, volti alla socializzazione della prole e alla stabilizzazione psichica degli adulti. Tale impostazione ideologico-funzionalistica trovava un'importante ulteriore caratterizzazione nella visione «cattolica» della donna «regina del focolare»: la donna, in una condizione coniugale contraddistinta da una sostanziale sottomissione, veniva «sacralizzata» nel ruolo di madre dedita alla cura dei figli, che, conseguentemente, non doveva pensare di entrare nel mercato del lavoro, per non mettere in pericolo l'assolvimento dei propri compiti «naturali».

Tali modelli culturali hanno esercitato a lungo la loro influenza nel nostro paese, tanto che l'Italia è fra gli ultimi paesi dell'Europa occidentale a conoscere quella che è stata chiamata «la rivoluzione femminista»: negli anni Ottanta e Novanta abbiamo così assistito a un ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro. Si tratta di un cambiamento di grande spessore e rilevanza, di cui forse ancora non si è avuta piena consapevolezza: si enfatizzano solo il problema anziani e la cosiddetta «transizione demografica». In realtà non si percepisce in pieno come il mutamento dei rapporti di genere stia reclamando la necessità di una profonda riformulazione delle politiche; solamente verso la fine dell'ultima legislatura ha preso avvio, per la prima volta in questo paese, una politica per le famiglie, a partire da quelle numerose (con almeno tre figli) e da quelle povere; così come si è cominciato a sperimentare la praticabilità di una soglia minima di sicurezza da garantire a tutti i cittadini, tradotta nella politica del «reddito minimo di inserimento». Ciò sta a dimostrare ulteriormente come i caratteri fondamentali del nostro *Welfare state* rispecchino culture e comportamenti ben radicati nella nostra struttura sociale, così come nella nostra cultura politica. Occorre,

tuttavia, non dimenticare come il divenire storico non sia caratterizzato da un andamento di tipo unilineare: non esiste alcuna «garanzia» che il processo appena iniziato non possa interrompersi o addirittura invertire il segno di marcia. Nessuno ci può esimere dal pensare alla possibilità di una reazione negativa: i prossimi anni potrebbero conoscere un attacco poderoso all'occupazione femminile o ad altri diritti di cittadinanza.

In conclusione, mi sento di poter evidenziare come, nonostante l'avvio di processi importanti di cambiamento, i cinque aspetti su cui mi sono brevemente soffermato continuano a caratterizzare il nostro sistema di protezione sociale; anche per questo, il cammino verso una piena affermazione dei diritti di cittadinanza e una riduzione significativa dell'incidenza dell'esclusione sociale appare così impervio

BIBLIOGRAFIA

- E. REYNERI, *La catena migratoria*, Bologna, il Mulino, 1979.
- F. PISELLI, *Parentela ed emigrazione*, Torino, Einaudi, 1981.
- Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, a cura di P. FLORA - A.J. HEIDENHEIMER, Bologna, il Mulino, 1983.
- Welfare State all'italiana*, a cura di U. ASCOLI, Bari, Laterza, 1984.
- M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia*, Bologna, il Mulino, 1984.
- J. ALBER, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, il Mulino, 1986.
- U. ASCOLI, *Mezzogiorno e Stato sociale*, in *Innovazione e lavoro nel Mezzogiorno*, a cura di M. GIANNINI, Bari, Dedalo, 1989.
- M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, il Mulino, 1993.
- Le dimensioni della disuguaglianza*, a cura di M. PACI, Bologna, il Mulino, 1993.
- R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Lo Stato Sociale in Italia*, a cura di E. BARTOCCHI, Roma, Donzelli, 1995.
- V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1996.
- M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Il Welfare futuro*, a cura di U. ASCOLI, Roma, Carocci, 1999.

INDICE DEI NOMI DI PERSONA

- Åberg Alf, 78n, 83, 105
Achilli Michele, 205n
Aglieta Roberto, 200n
Agnelli Gianni, 218
Agosti Aldo, 202n
Alber Jens, 10, 224
Albrecht Christian duca di Gottorp, 77n
Alexopoulos Golfo, 122n
Alivizatos Nikos, 69n
Ambrosini Gaspare, 174
Amendola Giorgio, 191n
Amorth Antonio, 174-175
Andersen Haig, 111
Andersson L. Michael, 112
Anderson Perry, 82, 105
Antinolfi Ricciotti, 202n
Antonetti Nicola, 175n
Applebaum Anne, 130n
Ardigò Achille, 192n
Arup Seip J., 79
Ascheri Mario, 22n
Ascoli Ugo, 162n, 224
Asquith Herbert Henri, 141, 143, 150
- Badoglio Pietro, 169-170
Baffi Paolo, 162n
Baglioni Guido, 200n
Bajtay Peter, 111
Baldwin Peter, 105, 207n
Ballestrero Maria Vittoria, 203n
Barbagli Marzio, 207n
Barbera Augusto, 15n
Barbieri Andrea, 163n
Baritono Raffaella, 43n
Barocci Enzo, 162n
Barraclough Geoffrey, 167
Bartocci Enzo, VIIIn, 205n, 224
Bartolozzi Batignani Simonetta, 176n
- Barucci Piero, 162n, 186n
Bek Alexander Alfredovic, 137
Bek L.O., 111
Bellamy Richard Paul, 15n
Belligni Silvano, 207n
Belvisi Francesco, 15n
Bendix Reinhart, 10
Benini Rodolfo, 181
Bentham Jeremy, 35
Berelowitch Alexis, 123n
Berezkina Ol'ga, 124n
Berggren Brit, 105
Berija Lavrentij Pavlovic, 137
Berkowitz Edward D., 45n
Berlinguer Giovanni, 212n
Bertolino Alberto, 177, 182-183
Bevan Aneurin, 142, 148
Beveridge William, 141, 149-151n, 152, 161-163, 165-170, 172-174, 177-181, 183-184
Bianchi Giuseppe, 200n
Bismarck Otto von, 87, 103, 216
Bjøl Erling, 105
Björnsson Alfred, 111
Blackburn Robert, 15n
Blair Toni, 157
Bocalosi Girolamo, 9
Bodin Jean, 6, 13
Bognetti Giovanni, 174
Böhme Karl R., 108
Bohnen Klaus, 86n, 106
Bonacchi Gabriella, 15n
Bonazzi Tiziano, 49n, 61n
Bonifazi Alberto, 202n
Bonnell Victoria E., 117n
Bourgeois Léon, 35
Bradley Bill, 42
Brandes Edvard, 88

- Brandes Georg, 88
 Brandini-Merli Pietro, 200n
 Branner Hans, 72n, 105, 112
 Braude Benjamin, 63n
 Bresciani-Turroni Costantino, 181
 Brežnev Leonid Il'ič, 137-138
 Brinkley Alan, 53n
 Brock William R., 44n
 Brodolini Giacomo, 204
 Bronzino Alberto, 199n
 Brubaker Rogers, 22n, 63n, 75, 103, 105
 Brunner Otto, 13n
 Bryce James, 44
 Bugaj Nicolaj, 135n
 Bulmer Martin, 15n
 Bunbury Henri Noel, 144n
 Burgess Peter, 112
 Burnham Walter Dean, 46n, 48, 50n, 56n
 Bushkovitch Paul, 117n
 Button Graham, 21n
 Buzan Barry, 71, 99, 105

 Cabibbo Emanuele, 170
 Cafagna Luciano, VIII, 167
 Calamandrei Piero, 182
 Caldor Nicolas, 151
 Callaghan Leonard James, 153
 Cammelli Marco, 212n
 Campbell Ballard C., 44n
 Capodistrias John, 65
 Capograssi Giuseppe, 174
 Carboni Carlo, 207n
 Carlgren Will M., 108
 Carli Guido, 192n
 Carmichael Cathy, 74, 107
 Cartosio Bruno., 42n
 Cassese Sabino, 222
 Castellino Onorato, 211n
 Castles Francis G., 207n
 Castronovo Valerio, 162n
 Cavazzuti Filippo, 212n
 Cavour Camillo Benso, conte di, 167n

 Cecchi Alberto, 177n
 Cesarotti Melchiorre, 9
 Childs Marquis, 71, 106
 Chlevnjuk Oleg, 134n
 Christiansen Nils Finn, 106
 Chruščëv Nikita Sergeevič, 127, 137-138
 Churchill Winston Leonard Spencer, 166
 Ciocia Antonella, 205n
 Clark Jonathan C.D., 74n, 104, 106
 Clarke Peter, 152n
 Clayton Richard, 156n
 Clinton Bill, 41-42
 Clinton Hillary, 42
 Cloward Richard A., 42n, 55n-56n, 59n, 62n
 Codevilla Giovanni, 116n
 Compagnone Giuseppe, 9
 Comte Auguste, 32
 Connor Walker, 74, 106
 Conze Werner, 13n
 Cook Chris, 147n
 Coppini Mario Alberto, 185, 216
 Corbetta Piergiorgio, 207n
 Corbino Epicarmo, 181, 186
 Corcione Annabella, 212n
 Cortelazzo Manlio, 6
 Coser Lewis, 107
 Costa Piero, VIIIn
 Coulter John, 21n
 Crisafulli Vittorio, 170
 Cristiano VIII, 86
 Crosland Antony, 152-154
 Crouch Colin, 202n
 Crozier Michel J., 47n

 Dahrendorf Ralph, 46n
 Dal Lago Alessandro, 22n
 Dami Cesare, 176
 Danilov V.P., 123n
 Daolio Andreina, 205n
 D'Aragona Ludovico, 184-185, 216
 Daunton Martin F., 154n

- Davies Norman, 106
 De Cesare Giovanni, 212n
 De Felice Franco, 151n, 190n
 Delogu Salvatore, 190n
 Del Vecchio Gustavo, 181
 Demaria Giovanni, 177, 180-182
 Denikin Anton Ivanovic, 120
 Derickson Anthony, 55n
 Dertilis George, 67-68n
 De Siervo Ugo, 175n
 Di Falco Felice, 162n
 Di Marino Guido, 204n
 Dimoulis Dimitri, 65n
 Dina Angelo, 199n
 Dini Lamberto, 220
 Di Nucci Loreto, 218
 Dipper Christoph, 111
 Di Toro Claudio, 189
 Divani Lena, 68n
 Donzelot Jacques, 32
 Dossetti Giuseppe, 174-175, 186
 Douglas Mary, 107
 Due-Nielsen Carsten, 109

 Edsforth Ronald, 53n, 56n
 Einaudi Luigi, 167n, 177, 180-181, 186
 Eley George, 110
 Elliot J.H., 74n
 Emanuelli Filippo, 185
 Engman Max, 103n, 106
 Ergas Yasmine, 203n
 Esping-Andersen Gösta, 91, 106, 208n
 Ewald Janet, 104

 Fabricius Knud, 106
 Falk Richard, 4
 Fanfani Amintore, 184, 190
 Fanfani Tommaso, 162n
 Fano Ester, 151 .
 Fargion Valeria, 221, 224
 Fausto Domenicoantonio, 205n
 Fedele Marcello, 207n

 Feldbæk Ole, 74n, 85-86n, 106-107
 Fenzi Benedetto, 183
 Ferraios R., 64
 Ferrajoli Luigi, 26n
 Ferraresi Franco, 206n
 Ferrera Maurizio, 45n, 162n, 185n, 205n, 215, 224
 Fichte Johann Gottlieb, 13
 Fine Sidney, 43n, 53n
 Fink Troels, 107
 Fitzpatrick Sheila, 117n
 Flora Peter, 51n, 153n, 224
 Foa Vittorio, 198n
 Foner Eric, 49n, 53n
 Fonseca Pimentel Eleonora, 10
 Forni Arvedo, 211n
 Forti Ugo, 175
 Foscolo Ugo, 9
 Foucault Michel, 34
 Fouillée Alfred, 35
 Fox Daniel M., 55n
 Fox Richard Wightman, 49n
 Francia Enrico, 63n
 Frandsen Sten B., 80n, 107
 Frankfurt Sergej Mironovich, 127n
 Fraser Derek, 143n
 Fraser Steve, 55n
 Freddi Giorgio, 212n
 Frisch Hartvig, 99-100, 107
 Fuà Giorgio, 191n
 Fukuyama Francis, 71, 107

 Gaeta Lorenzo, 162n
 Gaitskell Hugh, 152
 Galbraith John Kenneth, 48
 Galli Della Loggia Ernesto, VIII
 Garavini Silvio, 202n
 Garfinkel Harold, 21-22n
 Gérando Joseph-Marie de, 35
 Gerelli Emilio, 205n
 Germanetto Luigi, 199n
 Gerstle Gary, 55n

- Giacomo II, 97
 Giannini Marco, 212n, 224
 Giddens Anthony, 10, 15n
 Gierke Otto von, 35
 Giglioli Pier Paolo, 22n
 Gingsborg Paul, 189n, 202n, 210n
 Giolitti Antonio, 191
 Giorello Giulio, 11n
 Girotti Fiorenzo, 211n
 Giugni Gino, 201n, 205n
 Gladstone David, 157n
 Glazer Nathan, 45n, 51n, 62n
 Goldman Eric F., 53n
 Goldstein Antony, 41n
 Goodin Robert E., 51n
 Gore Al, 42
 Gosnell Harold F., 48
 Gottlieb Hans, 108
 Gozzini Giovanni, 200n
 Gow James, 74, 107
 Gramsci Antonio, 80n, 107
 Graziani Augusto, 162n
 Graziano Luigi, 206n
 Graziosi Andrea, 117n, 118n, 133n
 Greenwood Arthur, 170, 184
 Gregersen Hans V., 84, 107
 Groppi Angela, 15n
 Grosso Enrico, VIIIIn, 15n
 Grozio Hugo, 33
 Grundtvig Nicolaj Frederik, 92-93, 95-96,
 98, 102, 107
 Gualerni Gualberto, 162n
 Gui Enrico, 199n
 Guidi Gianfranco, 199n

 Hacker Alfred, 42n
 Hacker Jacob S., 42n
 Halbwachs Maurice, 83n, 107
 Halévy Élie, 140
 Hall Tim, 60
 Hansen Nørremølle H.P., 88
 Hansen Sven A., 90, 108

 Harrington Michael, 61-62
 Harris Jose, 142, 147n, 161n, 165n, 166n,
 167n
 Hastrup Kirk, 105
 Heater Derek, 15n
 Hecló Hugh, 51n, 153n
 Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 8, 32
 Heidenheimer Arnold J., 51n, 153n, 224
 Held David, 5, 15n
 Herder Johann Gottfried H., 93, 102
 Hettne Bjorn, 86n, 108
 Heurlin Bertel, 71-72, 108
 Hiestand Rudolf, 111
 Higgins Joan, 45n, 51n
 Hill Craig, 108
 Hitler Adolf, 99
 Hobsbawm Eric J., 74n, 108
 Holbraad Carsten, 72, 108
 Holm Hans H., 72, 104, 108
 Holquist Peter, 123n
 Horstbøll Hecló, 79, 84, 108-109
 Hørup Viggo, 88
 Hroch Miroslav, 108
 Hughes C.Edward, 53n
 Huntington Samuel P., 46-47n

 Illuminati Augusto, 189
 Indovina Francesco, 206n
 Isnardi Parente Margherita, 6n

 Jackman Robert W., 50n
 Japsen Gottlieb, 88, 108
 Jeanneney Jean Noel, 111
 Jellinek George, 11, 13, 17
 Jensen E.Bernard, 83n, 106
 Jespersen Karen, 108
 Jhering Rudolf von, 36
 Joenniemi Pertti, 111
 Johansen Carl V., 74n, 106
 Johnson Lyndon B., 57-58
 Jørgensen Steen Å., 86n, 106
 Justesen Ole, 107

- Kaspersen L. Bo, 111
 Kazal Russel, 56n
 Kearney Hugh, 82, 108
 Kelsen Hans, 3-4
 Kelstrup Morten, 72n, 105, 108, 112
 Kennedy John Fitzgerald, 57
 Kenworthy Lane, 51n
 Kerber Linda K., 43, 45n, 54n
 Kessler-Harris Alice, 54n
 Kettner James H., 44n
 Keynes John Maynard, 151
 Kirby David, 80n, 109
 Kirk Hans, 96, 109
 Kirshner Julius, 22n
 Kish Sklar Kathryn, 54n
 Kjærgaard Thorkild, 103n, 109
 Kleppner Paul, 48n, 56n
 Knudsen Tim, 95n, 104, 109
 Kocabasoglu Uygur, 63n
 Koch Hal, 109
 Koenigsberger Helmut G., 74
 Kohn Hans, 74n, 109
 Kokkinos G., 65n
 Koselleck Reinhart, 13n
 Krawchenko Bohden, 125n
 Kruščev Nikita Seergevič, v. Chruščev
 Nikita Seergevič,
 Kühl Jorn, 111
- Ladewig Petersen Erling, 85, 110
 Lama Luciano, 201n, 211
 La Malfa Ugo, 191
 Lanaro Silvio, 113, 203n,
 Lange Ulrich, 77n, 107
 Lansbury George, 151n
 La Pira Giorgio, 174
 Larson Robert, 63n
 La Tour du Pin Patrice de, 35
 Laybourn Keith, 150n, 151n
 Lears T.J.Jackson, 49n
 Lehmann Orla, 87, 109
- Lenin Nikolaj Vladimir Il'ič Ul'janov, 91,
 109, 119, 125
 Leso Erasmo, 8, 9n
 Lewin Moshe, 130n, 133n
 Lewis Bernard, 63n
 Liakos Antonis, 67n
 Lichtenstein N., 55n
 Lind Gunner, 84n, 109
 Lindberg Jacob Christian, 92
 Lindhardt Poul George, 94, 109
 Lindström Ulf, 100
 Lipset Seymour Martin, 46n
 Lloyd George David, 143, 150
 Locke John, 33
 Løfting Carsten, 79, 109
 Lombardi Riccardo, 189n
 Lombardini Siro, 191n
 Low Eugenia, 17n
 Lowe Rodney, 144n
 Lowin Moshe, 133
 Luthersson Peter, 111
- Mace James E., 125n
 Maiocchi Alberto, 205n
 Malgeri Francesco, 175n
 Manitakis Antonis, 65n
 Maraffi Marco, 204n
 Maranini Paolo, 43n
 Marie Jean-Jacques, 135n
 Marquand David, 146
 Marri Gastone, 199n
 Marrocu Luciano, 146n
 Marshall Alfred, 16
 Marshall Thomas Humprey, VII, 10, 15-
 19, 21, 43-45n, 63, 67, 110, 145-147n,
 149, 152, 154, 188n
 Martin Terry, 117n, 125, 131
 Martinelli Alberto, 207n
 Masulli Ignazio, 194n
 Mazzei Jacopo, 162n
 Mazzini Francesco, 168n
 McBriar Alan Marne, 146n

- McCarthy Charle, 61
 McGovern George, 59n
 McGrew William, 67n
 McQuaid Kim, 45n
 Medusa Giorgio, 204n
 Mellon James, 75n, 110
 Melloni Alberto, 186n
 Menand Louis, 42n
 Meneghelli Luigi, 199n
 Merlin Tina, 199n
 Merriam Charle E., 48
 Mill John Stuart, 11
 Milward Alan, 73, 110
 Mink Gwendolyn, 55n
 Mishra Ramesh, 110
 Mitchell Michelle, 47n
 Molesworth Robert, 75n, 97, 110
 Møller Erik, 110
 Molotov Vyacheslav Mikailovic, 135
 Mondadori Marco, 11n
 Moore jr. Barrington, 79, 110
 Morandi Giorgio, 189n
 Moro Aldo, 190, 192
 Mortati Costantino, 174-175
 Mosse George L., 86, 110
 Mouritzen Hans, 95n, 104, 110
 Munch Peter, 99-101, 110

 Napoleoni Claudio, 191n, 192n
 Negri Nicola, 205n
 Nenni Pietro, 184
 Nicio Eritreo (Gian Vittorio Rossi), 9
 Nie Norman H., 47n
 Niebuhr Helmut Richard, 110
 Nitti Francesco Saverio, 186
 Nora Pierre, 83n, 109
 Norregaard George, 86
 Novak William J., 44n

 O'Connor James, 155n
 Oddone Ivar, 199n
 Oehlenschläger Adam, 105

 Orsi Battaglini Andrea, 168n
 Ortayli İlber, 63n
 Osokina Elena, 128-129n
 Østergaard Uffe, 70, 73n, 74n, 79-80, 84,
 86n, 87-89, 92-93, 95n, 103, 106-113

 Paci Massimo, 148n, 192n, 200n, 205n,
 207n, 224
 Paludan Helge, 81, 92, 112
 Papi Giuseppe Ugo, 181
 Pasqua Charle, 4
 Pasquino Gianfranco, 207n
 Pastori Giorgio, 212n
 Pavone Claudio, VIII
 Pedersen Ole Karup, 99, 112
 Perkins Frances, 52-53n
 Pesenti Antonio, 176, 184-185
 Petersen Ladewig N., 109, 112
 Petitti di Roreto Carlo Ilarione, 167n
 Petrilli Giuseppe, 185
 Petropoulos John, 66n
 Piccolo Francesco, 10n
 Pieraccini Giovanni, 191, 192
 Pierson Paul, 156
 Pietropaolo Enzo, 198n
 Piperno Aldo, 212n
 Piselli Fortunata, 221n, 224
 Piven Francis Fox, 42n, 50n, 55n-56n,
 59n, 61-62
 Pizzorno Alessandro, 196n, 202n
 Pohl Otto J., 134n, 135n
 Pombeni Paolo, VIII, 183n-185n
 Pontusson Jonas, 156n
 Potenza Stefania, 206n
 Powell jr. G. Bingham, 50n
 Premoli Palmiro, 6
 Preti Domenico, 192n
 Prodi Romano, 220
 Pugh Martin, 144n
 Pugliese Enrico, 210n
 Pupillo Giuseppe, 198n
 Putnam Robert D., 71, 112, 224

- Quazza Guido, 189n
 Quisling Vidkun, 100

 Rasmussen Jens Rahbek, 74n, 85, 103n,
 112
 Rava Luigi, 216
 Regalia Ida, 201n, 202n, 210n
 Regini Marino, 201n, 202n, 204n, 210n
 Regonini Gloria, 204n
 Reichley A. James, 48n
 Renan Ernest, 93, 102, 112
 Rees Anthony M., 15n
 Reyneri Emilio, 201n, 202n, 221, 224
 Reviglio Franco, 190n
 Ribbentrop Joachim von, 135
 Richards L.A., 22
 Richter Hans, 21n
 Riedel Manfred, 15n
 Riesenberg Peter, 15n
 Rieser Vittorio, 199n
 Riordon William, 60n
 Ritter Gerhard A., 163n, 167, 184
 Roberts Michael, 78, 113
 Robertson Roland, 5
 Robinson Joan, 151
 Rogers Donald W., 51n
 Rokkan Stein, 10
 Romagnosi Gian Domenico, 17
 Romita Giuseppe, 184
 Roosevelt Franklin Delano, 52-54, 166
 Roosevelt Theodore, 60
 Rosenberg Peter A., 107
 Rothstein Robert, 113
 Rousseau Jean-Jacques, 31, 64, 182
 Rowntree Seebohn, 155
 Ruffolo Giorgio, 191n
 Ruggeri Fedele, 58n
 Rystad Goran, 108

 Sacco Italo Mario, 177-179
 Sacks Harvey, 21-22n
 Salvarani Gianni, 202n

 Salvati Mariuccia, VIII, 196n, 202n, 206n,
 209n
 Santoro Emilio, 21n
 Saraceno Pasquale, 162n
 Sassoon Donald, 152n
 Savigny Friedrich Karl von, 31
 Schattschneider Elemer Eric, 46n
 Schmitt Karl, 140
 Schumpeter Joseph Alois, 4
 Schwab Gail M., 111
 Schwartz Jane, 113
 Schwarz John E., 47n
 Schwarz Solomon, 124n, 133n
 Sclavi Marianella, 199n
 Seignobos Charles, 7n
 Seip Jens A., 113
 Shakespeare William, 78
 Shaw Eric, 154n
 Shklar Judith, 15n
 Siéyès Emmanuel-Joseph, 31
 Simon Erica, 113
 Simonsen Henrik K., 97, 113
 Sjøquist Viggo, 113
 Sked A., 147n
 Skocpol Theda, 42n, 44n, 52n
 Skowronek Stephen, 61
 Snyder T., 135n
 Sofia Francesca, VII
 Solow Robert M., 51n
 Sorba Carlotta, VIII, 70n
 Sørensen Nils Arne, 74n, 79n, 80, 106-
 107
 Sørensen Øystein, 95n, 111
 Sörlin Sverker, 108
 Spaventa Silvio, 10
 Stalin Josif V., 125, 127, 131, 134, 136,
 139
 Stamatì Gaetano, 177, 179-180n
 Starr Paul, 55n
 Stauning Thorvald, 91
 Steffens Lincoln, 60, 62
 Stein von Lorenz, 33

- Stolfi Emanuele, 205n
 Storti Storchi Claudia, 22n
 Str ath Bo, 79n, 95n, 111, 113
 Suhm Peter F., 113
 Sullivan Michael, 148n
 Suny Grigor, 110
 Swift Jonathan, 97
 Sylos Labini Paolo, 191n, 193
 Sylvers Malcolm, 48n

 Taddei Francesca, 189n
 Tamburrano Giuseppe, 189n
 Taparelli d'Azeglio Luigi, 35
 Tarrow Sidney, 196n, 206n, 207n
 Teglers James, 108
 Teich Adams, C., 51n
 Teixeira Ruy A., 47n, 50n, 58n-59n
 Temple Wayne, 161
 Testi Arnaldo, 48n, 52n, 58n, 60n, 61n
 Thatcher Margaret, 155-156
 Thodberg Christian, 94, 107
 Thyssen Anders P., 94, 96, 107
 Titmuss Richard, 148-149n, 154n
 Togliatti Palmiro, 174, 176-177, 186, 189n
 T ojner Peter E., 112
 Toniolo Giuseppe, 35
 Tosato Egidio, 174
 Townsend Peter, 154-155n
 Treu Tiziano, 203n
 Truman Harry, 54
 Tunander Ola, 112

 Unwin Peter, 75, 76n, 83, 113

 Valli Vittorio, 191n
 Vaudagna Maurizio, 50n

 Veca Salvatore, 15n
 Ventura Angelo, VIII
 Verba Sidney, 47n
 Villani Matteo, 6
 Villaume Paul, 101, 113
 Violante Luciano, VIIIIn
 Viscomi Antonio, 162n
 Vito Francesco, 177-178
 Volgy Thomas J., 47n
 Vovelle Michel, 109

 Waahlin Vagn, 87, 96, 113
 W aver Ole, 71, 99, 105, 113
 Wagner Robert, 54
 Watanuki Joji, 47n
 Webb Beatrice, 145
 Weber Eugene, 86, 114
 Wehler Hans-U., 114
 Wilensky Robert, 10
 Wilentz Sean, 42n
 Willoughby Westel W., 43
 Wilson Harold, 153
 Wilson Woodrow, 44, 52n, 60
 Witoszek Nina, 95n
 Witte Edwin Emil, 53n

 Zagorsky Simon, 124n
 Zamagni Vera, 162n
 Zander Ube, 112
 Zaslavsky Vittorio, 129n
 Zelenin Il'ia Evgen'evich, 137n
 Zimmern Alfred, 161
 Zincone Giovanna, VII, 15n, 52n
 Zipp John F., 47n
 Zolli Paolo, 6
 Zolo Danilo, 15n
 Zubkova Elena, 136n