

## INTRODUZIONE

1. Argomento di quest'opera è, come già sa chi ha avuto per le mani il primo volume dedicato all'Ottocento, l'apporto del pensiero politico nella definizione e nella discussione del concetto di stato sociale. È un contributo che si avvale di considerazioni teoriche, e che tuttavia nutre la teorizzazione con un continuo confronto con le realizzazioni storiche: ed è quindi opportuno che l'indagine sulle idee sia introdotta da una seppur rapida ricostruzione delle fasi che hanno segnato la formazione e l'ascesa dello stato sociale nel primo Novecento. Su questo punto, cioè il passaggio delle aspirazioni di equilibrio sociale dalla dimensione astratta a quella delle pratiche di governo negli stati contemporanei, il Novecento si apre all'insegna della continuità con quanto si stava profilando verso la fine del secolo precedente, sotto la spinta del primo modello di stato sociale condotto a concreta sperimentazione, quello bismarckiano<sup>1</sup>. Tale modello si basava sull'istituzione di assicurazioni sociali per gli operai (da coprire con versamenti dei lavoratori occupati, delle imprese e per alcune tipologie di rischio con integrazioni da parte dello Stato), che mettessero al riparo i lavoratori stessi dal pericolo di trovarsi indifesi di fronte all'eventualità di infortunio, di invalidità, di malattia, di vecchiaia.

La caratteristica principale dello stato sociale bismarckiano era stata quella di rendere tali assicurazioni obbligatorie per vaste categorie di lavoratori dipendenti, all'inizio specialmente per gli operai dell'industria; e già prima della fine dell'Ottocento altri paesi si erano posti sulla medesima strada, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, resa obbligatoria anche in Austria e in alcuni stati dell'Europa settentrionale. Nel periodo che va dal 1900 allo scoppio della prima guerra mondiale l'ampliarsi del sistema assicurativo, per le situazioni appena elencate, costituisce il dato fondamentale dell'irrobustirsi di quello che nel corso del secolo diventerà il vero e proprio «stato sociale». Alla modalità fin lì maggiormente seguita dagli stati per ridurre le sof-

<sup>1</sup> Sulle riforme sociali della Germania di fine Ottocento, e più in generale sulla storia dello stato sociale nel secolo XIX, vedi l'introduzione al primo volume dell'opera: *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, a cura di C. De Boni, Firenze, Firenze University Press, 2007.

ferenze materiali delle loro popolazioni, quella residuale-assistenziale, si aggiunge progressivamente il modello remunerativo, basato su una protezione corrispondente ai versamenti delle parti sociali e quindi proporzionata ai meriti produttivi dei vari settori industriali<sup>2</sup>.

Non si deve tuttavia pensare che l'estendersi del modello assicurativo si presenti nel primo quindicennio del nuovo secolo secondo un progresso sistematico e accelerato: quelle che prevalgono sono anzi l'occasionalità e la lentezza, solo raramente scalfita da improvvisi sussulti nei paesi in cui si concentrano provvedimenti di una certa consistenza. Va anzitutto detto che il sistema delle assicurazioni sociali procede più sulla base di integrazioni fra regime obbligatorio e regime volontario, che come effetto di una scelta politica decisamente orientata verso la prima tipologia. Pochi sono per esempio i nuovi paesi che adottano l'obbligatorietà in merito alle assicurazioni contro gli infortuni, anche perché si tratta di un settore in cui la propensione assicurativa dei privati, in particolare delle imprese, è già abbastanza elevata: la scelta per l'obbligo dei Paesi Bassi, disposto nel 1901, costituisce più un'eccezione che la regola. Più numerosi sono i paesi (fra cui l'Italia, nel 1910) che cominciano ad attrezzare un sistema previdenziale obbligatorio a proposito dei rischi derivanti dalle malattie, e quelli (come la Svezia e gli stessi Paesi Bassi) che si muovono verso un sistema di assicurazione sociale garantito dallo stato per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia<sup>3</sup>: ma si tratta di iniziative pionieristiche, di rado capaci da sole di assicurare agli interessati condizioni di vita dignitose.

L'altro punto debole, accanto all'ancora episodico ritmo con cui le assicurazioni sociali diventano obbligatorie in forza di leggi statali, è la percentuale ancora molto bassa di popolazione attiva che sistemi disegnati su specifiche e parziali figure di occupati (in genere i lavoratori di particolari

<sup>2</sup> Uso qui la tipologia e le definizioni terminologiche, cui si riferiscono d'abitudine gli studiosi di parte sociologica del *welfare state*, impiegate da Richard Titmuss in *Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1974. Titmuss parla di tre modelli fondamentali di *welfare*, definendo il primo residuale, perché costituito dagli interventi dello stato (di tipo sostanzialmente assistenziale) che pongono in essere le risorse residue, dopo quelle messe a disposizione dalle famiglie e dal mercato, necessarie ad assicurare ai soggetti condizioni di vita minime. Il secondo è quello remunerativo, di impostazione in prevalenza assicurativa, in cui l'intervento sociale si pone come complementare al sistema economico e interviene sulla base dei meriti lavorativi e produttivi acquisiti dai singoli e dalle categorie. Il terzo modello è definito istituzionale-redistributivo, fa riferimento non ai meriti ma ai bisogni e assume una tendenza di tipo universalistico basato sui titoli di cittadinanza. Di Titmuss si possono leggere in italiano i *Saggi sul "Welfare State"*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989. Sulle varie possibilità di classificazione tipologica degli interventi dello stato in ambito sociale vedi anche l'ampia analisi di M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>3</sup> Vedi, a proposito dell'estendersi dei provvedimenti assicurativi nel primo Novecento, F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, soprattutto alle pp. 63-69.

rami dell'industria) riescono a coinvolgere nelle assicurazioni sociali. Secondo le stime avanzate in proposito da Jens Alber, nell'imminenza della prima guerra mondiale tale percentuale è significativa solo in paesi come la Germania, l'Inghilterra, la Svezia e la Danimarca, nei quali si situa fra il 30 e il 40%, mentre negli altri paesi dell'Europa occidentale resta ancorata a valori intorno al 10%, a volte anche meno<sup>4</sup>. Qualcosa di importante tuttavia si sta muovendo, come dimostrano da un lato il pur lento ampliamento dell'intervento legislativo e amministrativo degli stati, dall'altro l'affacciarsi di nuove tipologie e di nuove ragioni di assicurazione sociale. Significativo è per esempio che, all'interno delle assicurazioni e delle protezioni riguardanti l'indisponibilità al lavoro per cause sanitarie, si comincino a costruire specifici spazi legislativi e amministrativi a favore della maternità, e che fra le ragioni di rischio da prevenire si affacci, seppur attraverso provvedimenti che stimolano più alla previdenza volontaria che a quella obbligatoria, un fenomeno destinato a grande attenzione sociale, vale a dire la disoccupazione.

Nella generale lentezza con cui il processo delle assicurazioni sociali procede, due paesi manifestano in particolari momenti di inizio Novecento una singolare vivacità nel proporre e nell'adottare schemi di socializzazione dei rischi cui possono andare incontro le fasce meno protette della popolazione, quelle il cui reddito proviene esclusivamente dal lavoro: la Francia e l'Inghilterra. Si tratta di due fra i paesi nei quali si fa maggiormente sentire una tendenza politica e ideale che, affacciata durante il passaggio fra Otto e Novecento, eserciterà una forte influenza per gran parte del secolo XX: la possibile collaborazione fra istanze e pratiche di segno liberale e altre di impostazione socialista, per meglio superare le resistenze contro le novità sociali poste dalle correnti conservatrici. In Francia l'alleanza al governo fra radicali e socialisti produce un profondo riordino e insieme un rilancio della materia assistenziale con la legge del 1905 che stabilisce il diritto all'assistenza per gli anziani, gli infermi e gli incurabili che non posseggano risorse sufficienti per garantirsi la sussistenza. La protezione sociale viene definita per queste categorie un obbligo dei poteri pubblici, su scala sia nazionale sia locale, e il solidarismo viene assunto come una specie di dottrina ufficiale dello stato<sup>5</sup>. Nel 1910 è la volta della legge che istituisce il regime obbligatorio delle pensioni di vecchiaia per i salariati dell'industria e dell'agricoltura, sulla base dei versamenti cui sono tenuti i lavoratori e le imprese e con eventuali integrazioni da parte dello stato. Si tratta per la verità di un provvedimento che entra in vigore con notevoli difficoltà,

<sup>4</sup> Cfr. J. Alber, *L'espansione del welfare state in Europa occidentale: 1900-1975*, «Rivista italiana di Scienza Politica», n. 2, 1983.

<sup>5</sup> Su tutta l'esperienza francese in merito al welfare vedi A. Barbieri, *Lo stato sociale in Francia*, Roma, Donzelli, 1999. Per quanto riguarda la cultura del solidarismo, diffusa alla fine dell'Ottocento in particolare da Léon Bourgeois, rinvio al saggio apposito di Isabella Vanni compreso nel primo volume di quest'opera.

scarsa percezione iniziale del suo carattere vincolante e intervento finanziario pubblico inferiore alle aspettative: il che non impedisce tuttavia ai provvedimenti sociali di inizio secolo di funzionare da manifesto politico di sicuro richiamo e di avviare un processo di crescita della spesa pubblica che si evidenzierà in tutta la sua portata nei decenni successivi<sup>6</sup>. Fra tali provvedimenti vanno ancora considerati quelli a favore della maternità, con disposizioni di legge che fra il 1909 e il 1913 stabiliscono prima il diritto alla conservazione del posto per le madri che si assentano dal lavoro per il parto, e poi l'obbligatorietà del congedo di maternità.

Ancora più importante è quanto accade nello stesso inizio secolo nella vicina Inghilterra, trattandosi degli anni in cui, sotto la spinta del ministro del lavoro e poi cancelliere David Lloyd George, il partito liberale cerca l'appoggio del neonato partito laburista per mantenere i conservatori all'opposizione. Ed è anche il periodo in cui comincia a farsi risentire forte la pressione operaia e sindacale, con le Trade Unions che triplicano i loro iscritti fra l'ultimo decennio dell'Ottocento e il primo del Novecento. Di fronte a una situazione politica e sociale in forte evoluzione viene istituita nel 1905 una commissione regia incaricata dello studio della riforma del sistema assistenziale pubblico. Ne fanno parte, pur su posizioni minoritarie, due personaggi influenti come Beatrice e Sidney Webb, provenienti dal movimento fabiano e sostenitori del valore delle reciproche obbligazioni esistenti fra individuo e società, in base alle quali l'obiettivo di un livello minimo di vita dignitosa per tutti è da considerarsi come oggetto di una responsabilità solidale fra tutti i cittadini. I lavori della commissione costituiscono l'anticamera di un primo significativo provvedimento di legge, approvato nel 1908: una risistemazione del sistema previdenziale per la vecchiaia che prevede fra l'altro che per gli anziani con più di 70 anni di età sprovvisti di pensioni contributive, sia lo stato a pagare una pensione di sopravvivenza.

Ancora più importanti e complessi sono i provvedimenti di legge adottati nel 1911, anche sulla scia di una stagione acuta di scioperi nelle fabbriche britanniche. Con l'atto che disegna un piano di assicurazione nazionale contro le malattie viene stabilita l'obbligatorietà della formazione di un fondo apposito, con il concorso delle imprese, dei lavoratori e dello stato. Ciò per garantire il diritto della maggioranza non ricca della popolazione (oltre ai lavoratori dipendenti, vi sono compresi i poveri sussidiati secondo i meccanismi di quanto è rimasto della vecchia *poor law*) a essere curata all'interno di un rudimentale sistema sanitario nazionale: la sua gestione non è però affidata direttamente allo stato, ma a un sistema

<sup>6</sup> Riferisce Pierre Rosanvallon che le spese dello stato francese, rimaste ferme su livelli intorno al 10% del prodotto nazionale dall'inizio dell'Ottocento al 1870, con la Terza Repubblica cominciano un movimento ascendente che le condurrà al 30% nel periodo fra le due guerre (cfr. P. Rosanvallon, *Lo stato provvidenza. Tra liberalismo e socialismo*, Roma, Armando, 1984, p. 141).

misto pubblico-privato erede del tradizionale mutualismo. Verso lo scopo della garanzia di condizioni di vita sufficienti per tutti si muove anche un altro importante provvedimento, la formazione di un fondo assicurativo obbligatorio (sempre con il concorso congiunto di lavoratori, imprese e stato) in caso di disoccupazione involontaria in alcuni settori della grande industria, primo esempio del genere, per quanto riguarda l'obbligatorietà, nella storia dello stato sociale. Per quanto l'insieme della legislazione sociale di inizio Novecento sia a volte considerato in sede storiografica come una specie di primo *welfare state* britannico<sup>7</sup>, anche in questo caso la difficoltà con cui la macchina assicurativa pubblica si mette in moto e la parzialità del numero dei soggetti interessati al provvedimento sulla disoccupazione rivelano che siamo ancora agli albori del vero e proprio *welfare state*, che si comincerà a realizzare solo verso la metà del secolo. I segnali politici sono tuttavia eloquenti, e preludono già al tempo di Lloyd George a un'idea di intervento sociale dello stato destinata a creare una soluzione di continuità rispetto alla tradizione liberale del secolo precedente. Come scrive Fiorenzo Girotti, «gli orientamenti egualitari e la propensione ad una rapida crescita della responsabilità finanziaria e gestionale dello stato disegnano una traiettoria di rapido allontanamento dalle filosofie manchesteriane dello stato minimo»<sup>8</sup>.

Per questa ragione l'esperienza inglese del primo decennio del Novecento è la prima a porsi decisamente sul solco dell'esempio tracciato un quarto di secolo prima in Germania, con una differenza di intenzioni politiche peraltro significativa. Se al tempo di Bismarck, e nelle condizioni specifiche del Reich, l'intervento sociale dello stato si poneva come argine di contenimento per la possibile iniziativa politica delle forze del proletariato, l'Inghilterra di Lloyd George ha ormai sperimentato la capacità di auto-organizzazione mutualistica delle sue classi lavoratrici (e non vuol rinunciarvi, pur sentendo l'esigenza di una maggiore coordinazione nazionale delle politiche sociali) e vede con speranza anziché con paura l'emergere di un partito politico della classe operaia proiettato verso il successo elettorale e parlamentare. «Di qui – come aggiunge lo stesso Girotti – la scelta di conquistare i lavoratori ad un progetto che fosse insieme di integrazione sociale e di compiuta inclusione nella cittadinanza politica, rinunciando a qualsivoglia limitazione del diritto di associazione, ma al contrario sviluppando in massimo grado spazi di competizione democratica. All'opposto, il tentativo dei conservatori tedeschi era di allontanare i lavoratori dall'arena politica, 'acquistandone' il consenso con misure di protezione relativamente generose, pur di non dover dar corso al processo di democratizzazione»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Vedi il preciso bilancio che ne fa M. Paci, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Napoli, Liguori, 1989.

<sup>8</sup> F. Girotti, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998, p. 169.

<sup>9</sup> Ivi, pp. 169-170.

2. Nel corso del Novecento i periodi di conflitto costituiscono anche momenti in cui il riconoscimento dei diritti sociali e la cura degli stati nei confronti delle situazioni materiali più deboli conoscono significative accelerazioni. Avverrà soprattutto durante la seconda guerra mondiale, con l'approvazione dei piani Beveridge in Gran Bretagna; ma anche durante la crisi che attraversa l'Europa fra la prima guerra mondiale e il relativo dopoguerra si assiste a una crescente attenzione per i temi della sicurezza sociale. La guerra costituisce anzitutto un'occasione di incremento degli interventi statali nell'economia, al fine di assicurare livelli sufficienti per i prodotti necessari a sostenere lo sforzo bellico (a partire ovviamente dagli armamenti) e adeguati rifornimenti per le truppe. Ciò comporta un crescente controllo politico sull'attività produttiva industriale e agricola, sui trasferimenti commerciali, sull'organizzazione del lavoro, sui prezzi (la materia che peraltro sfugge presto al controllo politico). Durante il conflitto, e soprattutto dopo, si tratta inoltre di cercar di fronteggiare le conseguenze della guerra in termini di distruzioni umane e materiali. Per l'entità senza precedenti delle prime, basta ricordare che la Grande Guerra provoca più di otto milioni di morti solo fra i combattenti mobilitati (che ovviamente lasciano alla loro scomparsa un numero proporzionale di orfani e di vedove) e oltre venti milioni di feriti<sup>10</sup>. Al soccorso dei feriti e, in prospettiva, al difficile reinserimento dei mutilati e degli invalidi si aggiunge, come problema sanitario di particolare gravità, la necessità di far fronte alle malattie in qualche modo indotte dalla guerra e dalle sue precarie condizioni sanitarie: fra il 1918 e il 1920 l'epidemia della cosiddetta febbre spagnola provoca un numero di morti in Europa molto vicino ai dieci milioni. Per quanto riguarda le distruzioni materiali, in una guerra in cui l'uso dell'aviazione è ancora all'inizio e i bombardamenti contro le strutture civili sono ancora sporadici, esse non hanno l'incidenza che conosceranno nei conflitti successivi. Drammatiche sono tuttavia le conseguenze di ordine economico, specialmente per la disoccupazione che colpisce nel dopoguerra i reduci dal fronte o coloro (soprattutto donne) che sono stati inseriti nella produzione industriale per le esigenze belliche e ne vengono espulsi al momento della riconversione, e a causa delle violente spinte inflazionistiche che si manifestano pressoché in tutti i paesi belligeranti fra il 1914 e l'inizio degli anni Venti. L'inflazione comporta da un lato un aumento considerevole dei prezzi dei beni, compresi quelli di prima necessità, dall'altro un'inarrestabile erosione del valore dei risparmi, compresi quelli, pubblici o privati, costituiti a fini previdenziali e pensionistici prima e durante la guerra.

Per queste ragioni il periodo della guerra e dell'immediato dopoguerra costituisce anche uno degli episodi di più acuto conflitto sociale nella storia dell'Europa contemporanea, i cui episodi emblematici sono la ri-

<sup>10</sup> Cfr. G. Lehner, *Economia, politica e società nella prima guerra mondiale*, Messina-Firenze, D'Anna, 1973.

voluzione bolscevica in Russia nel 1917 e le potenziali crisi rivoluzionarie che attraversano fra il 1919 e il 1920 paesi come la Germania e l'Italia. Sono fenomeni che vanno ricordati all'interno della nostra argomentazione, perché le politiche sociali degli stati capitalistici sono determinate anche dalla necessità di rispondere al conflitto sociale e si inseriscono comunque in un orizzonte di ordine politico, non solo economico o sociale. Durante la guerra l'attenzione per la società, i suoi squilibri e le sue difficoltà è resa necessaria per l'esigenza di mantenere unito ed efficiente il 'fronte interno', quello che sostiene il peso economico e sociale dell'iniziativa bellica. Nel dopoguerra diventa importante per ogni paese industrializzato, agli occhi del proprio proletariato nazionale, rispondere preventivamente al fascino esercitato dalla rivoluzione russa e dalle sue parole d'ordine inneggianti alla giustizia sociale. Torna insomma un motivo che già è echeggiato nell'Ottocento, quello delle riforme come misura indispensabile per prevenire la rivoluzione. E anche dove il pericolo rivoluzionario sembra più tenue, la politica statale è sollecitata ad attrezzarsi per capire le esigenze di un mondo in cui le masse sono ormai entrate da protagoniste nella sfera politica, per l'espansione concreta dei costumi democratici (a cominciare dalle estensioni del suffragio) e per gli effetti della mobilitazione bellica. Come scrive Gerhard Ritter, «la rivoluzione di ottobre in Russia, i tumulti rivoluzionari nelle potenze centrali sconfitte, la nascita di correnti radicali di sinistra tra i lavoratori ed il timore di forti agitazioni sociali nei maggiori paesi capitalisti industrializzati – gli Stati Uniti costituiscono un'eccezione significativa – rafforzarono, alla fine della guerra e nel periodo immediatamente successivo, la disponibilità a ridurre, con l'intervento sociale dello Stato, il potenziale conflittuale e ad evitare che il disarmo e la conversione dell'economia di guerra in economia di pace portasse alla disoccupazione di massa e a forti proteste sociali»<sup>11</sup>.

Nei fatti l'operazione di pacificazione non riesce sempre, nemmeno nei paesi come l'Inghilterra in cui il conflitto sociale si presenta meno aspro che altrove, ma dove a metà degli anni Venti si registra un'ondata di scioperi fra le più intense della storia britannica; e ancora meno, per l'immediato, funziona in quei paesi come la Germania, l'Austria o l'Italia in cui lo scontro sociale, prima di rifluire, conosce una contrapposizione frontale di tipo paramilitare fra organizzazioni rivoluzionarie del proletariato e istituzioni statali. La crisi del primo dopoguerra non induce peraltro gli stati industrializzati a costruire un organico sistema di intervento sociale: più della coordinazione programmata conta infatti la spinta a fronteggiare le situazioni sociali più difficili a mano a mano che si presentano, il che non impedisce tuttavia al piccolo patrimonio di esperienze previdenziali pubbliche fin lì accumulato di riprendere a espandersi in varie direzioni. Per fare qualche esempio, possiamo ricordare che in Italia nel 1917 molte forme di assicurazione divengono obbligatorie per i lavoratori delle im-

<sup>11</sup> G.A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 101.

prese più direttamente impegnate nello sforzo bellico (e per questo più sottoposte al controllo dello stato). In esse si sperimenta fra l'altro per la prima volta un metodo di raccolta dei fondi previdenziali che avrà grande fortuna: quello delle ritenute nella busta paga proporzionate al salario, integrate dai versamenti corrispondenti cui sono tenuti per legge i datori di lavoro. Nello stesso anno diventa obbligatoria la copertura contro gli infortuni sul lavoro per i braccianti agricoli; e due anni dopo, in piena crisi postbellica, anche il nostro paese adotta un provvedimento che rende obbligatoria per molte categorie industriali la copertura assicurativa contro il rischio della disoccupazione temporanea<sup>12</sup>. Quella delle misure previdenziali contro i mali della disoccupazione costituisce un settore assicurativo in espansione un po' in tutta l'Europa occidentale negli anni Venti, come dimostrano le esperienze di Austria, Belgio, Germania, che seguono quanto proposto dalla Gran Bretagna già da prima della guerra mondiale. Nello stesso periodo pressoché tutti gli stati industrializzati sono costretti dalla crisi inflazionistica a rimettere mano alle pensioni di vecchiaia, spesso con progetti di rifinanziamento pubblico.

È difficile, come si è detto, costruire un quadro organico degli interventi degli stati nell'immediato dopoguerra, proprio perché le pressioni del momento spingono a tamponare le situazioni che appaiono più urgenti, al di là di un progetto unitario proiettato nel futuro. L'integrazione fra assicurazione sociale e assistenza tuttavia avanza quasi ovunque, tanto da far osservare a Fulvio Conti e Gianni Silei che a metà degli anni Venti «tutti i principali paesi si erano ormai dotati di un sistema di protezione sociale imperniato su assicurazioni che coprivano quattro tipologie di rischio: infortuni sul lavoro, malattia o maternità, invalidità-vecchiaia e disoccupazione. Queste assicurazioni, a carattere obbligatorio o facoltativo, si differenziavano inoltre fra quelle a copertura *occupazionale*, finanziate attraverso il versamento di contributi e rivolte a tutelare in prima istanza i lavoratori, e quelle a copertura *nazionale o statale*, finanziate dallo Stato, che erano ispirate a principi universalistici e puntavano a fornire a *tutti* i cittadini un reddito minimo, in genere previa attestazione dello stato di bisogno del soggetto»<sup>13</sup>.

Sul piano progettuale, l'eccezione più importante alla scarsa coordinazione che ancora contrassegna le politiche sociali proviene nel 1919 dalla costituzione della repubblica di Weimar, di orientamento socialdemocratico. Nata in mezzo a grandi e irrisolti problemi di consenso per i suoi ordinamenti e per la sua stessa esistenza, provenienti sia da destra che da sinistra, la repubblica di Weimar, nello stesso momento in cui reprime duramente il moto spartachista, cerca di mantenere unite a sé le forze moderate del proletariato con un impianto programmatico che nella

<sup>12</sup> Sull'esperienza italiana in merito alle politiche di *welfare* nel primo Novecento rimando a G. Silei, *Lo stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. I, *Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaíta, 2003.

<sup>13</sup> F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 78.

carta costituzionale esibisce più di un obiettivo proprio dello stato sociale. Secondo quanto scrive Norberto Bobbio, si tratta anzi del primo grande riconoscimento in un testo costituzionale dei diritti sociali, in una misura sconosciuta agli atti costituzionali dell'Ottocento<sup>14</sup>. La carta stabilisce infatti principi come il diritto al lavoro e il diritto al mantenimento per gli inabili al lavoro, la salvaguardia della salute e della capacità lavorativa contro le malattie e gli infortuni, la protezione sociale della maternità, il dovere sociale del sostegno economico per la vecchiaia. Sia sul piano delle politiche sociali, sia su quello della produzione economica viene dato riconoscimento costituzionale alla cooperazione, oltre che all'iniziativa privata e alla proprietà pubblica. Molta cura viene posta anche attorno ai problemi dell'organizzazione e della disciplina del lavoro, con disposizioni programmatiche che precludono al riconoscimento giuridico della contrattazione collettiva messa in atto dalle forze sindacali e alla istituzionalizzazione dei consigli operai, quali organi di rappresentanza dei lavoratori nelle fabbriche e in prospettiva quali protagonisti della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese<sup>15</sup>. Molto avanzata per i tempi in quanto a obiettivi sociali, la costituzione di Weimar sconta tuttavia le difficoltà economiche e politiche del suo periodo storico e un male tipico delle costituzioni a forte impianto progettuale, quello di essere seguite a fatica, lentamente e con molte resistenze dalla pratica amministrativa e dalla legislazione ordinaria. La giurisdizione, in particolare per quanto riguarda il diritto del lavoro, procede per esempio per tutti gli anni Venti con molta cautela (e talvolta si muove addirittura in senso contrario) sulla strada del riconoscimento giuridico delle disposizioni dei contratti collettivi, provocando nei sindacati operai un crescente distacco dall'impianto normativo esistente e un progressivo ritorno a una conflittualità accesa.

Maggiori risultati, sia sul piano della legislazione sia su quello dell'amministrazione, si registrano sul terreno della previdenza sociale e su quello dell'assistenza, che devono affrontare i drammatici problemi della riconversione postbellica in un sistema politico che subisce insieme i danni della guerra, la sconfitta militare, il cambio di regime, il crollo della moneta. Nei primi anni Venti vengono presi ripetuti provvedimenti di assistenza speciale per gli invalidi di guerra, i superstiti bisognosi, i pensionati che hanno visto annullarsi i loro risparmi e i fondi previdenziali di vecchia stipulazione. Superate, almeno in parte, le scadenze più urgenti, nel 1925 viene adottato in Germania un complesso provvedimento di riordino dell'assistenza, che dà respiro giuridico alla collaborazione di fatto tra l'azione del tradizionale associazionismo (specialmente di origine confessionale) e l'intervento degli enti pubblici, soprattutto a livello municipale, e offre maggiore sistematicità agli interventi pubblici in tema di sanità e di istru-

<sup>14</sup> Vedi N. Bobbio, *Letà dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992.

<sup>15</sup> Per i temi inerenti l'organizzazione del lavoro compresi nella costituzione di Weimar vedi G.A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, cit., in particolare le pp. 113-122.

zione, con un deciso allargamento delle somme stanziare per assicurare la possibilità di studiare ai giovani delle classi più basse. Lo stato sociale nella versione di Weimar costituisce tuttavia un specie di emblematico laboratorio per il futuro non solo nelle sue realizzazioni, ma anche nei suoi fallimenti. Il moltiplicarsi delle tipologie di intervento pubblico si accompagna infatti a una crescita difficilmente controllabile dei soggetti che fanno ricorso all'assistenza pubblica, che a metà degli anni Venti, e quindi dopo il superamento dei momenti più acuti della crisi postbellica, sono ancora più di cinque milioni. Nella seconda metà del decennio la copertura finanziaria delle politiche sociali si rivela sempre più difficile e comporta una serie di inasprimenti fiscali, accolti con sempre maggiore ostilità dalla parte più ricca dei contribuenti; nello stesso momento l'opinione pubblica di parte imprenditoriale comincia ad additare gli interventi assistenziali e il loro costo fra i responsabili principali delle difficoltà economiche che il paese attraversa. E quando su tutto ciò si abatterà la grande crisi del '29, anche l'esperienza sociale di Weimar potrà essere presa a pretesto per avviare la liquidazione delle istituzioni liberaldemocratiche.

3. Le pratiche di governo direttamente o indirettamente legate alla prima guerra mondiale si pongono dunque nel segno di un ampliamento delle responsabilità economiche e sociali dello stato. Come è ovvio, negli anni Venti ciò è particolarmente evidente nei paesi che si sono avviati verso regimi di tipo totalitario, nei quali il ruolo del potere politico tende a espandersi in tutti i campi rispetto alla tradizione del liberalismo ottocentesco. Il caso di più accentuata responsabilizzazione dello stato nelle questioni economiche e sociali è naturalmente quello dell'Unione Sovietica, in cui, dopo il tentativo di coordinazione fra grande proprietà pubblica e piccola proprietà privata rincorso all'inizio degli anni Venti con la cosiddetta Nuova Politica Economica, tutta la proprietà economica significativa viene ricondotta in mani statali o cooperative. Lo stesso avviene per le più importanti materie legate alla previdenza e alla protezione sociale: il sistema pensionistico e quello sanitario, che costituiscono i due più importanti settori della garanzia sociale nella versione sovietica, vengono finanziati direttamente dallo stato e hanno come principale contropartita l'obbligo del lavoro. Come è noto, la statalizzazione di fatto delle maggiori forme di previdenza sociale avviene in un quadro in cui tutta la politica nazionale viene ricondotta, in particolar modo con l'avvento al potere dello stalinismo, nelle mani di un regime basato sul dominio di un solo partito e sulla riconduzione di ogni forma di associazionismo sotto il controllo dello stesso partito comunista. Il fatto che responsabili della gestione delle casse pensionistiche siano spesso i sindacati, in un sistema che elimina ogni dialettica sindacale libera e autorizza l'esistenza dei soli sindacati legati al regime, non modifica in alcun modo la realtà di una protezione sociale che risponde non solo all'esigenza del miglioramento delle condizioni di vita delle classi lavoratrici, ma anche alla creazione del consenso attorno al potere comunista e al partito che lo rappresenta nella società sovietica.

Nel corso degli anni Venti si affaccia un altro modello, di tutt'altro segno politico, di quello che verrà definito lo «stato sociale totalitario»: quello proveniente dal fascismo italiano. Dopo un breve periodo di sostanziale continuità con le (deboli) iniziative previdenziali e assistenziali dell'Italia liberale, il fascismo cerca di costruire una propria immagine di interventismo in campo sociale già nel 1925, con la formazione dell'ONMI, l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, che ha il compito di assistere le madri nel periodo del parto e di sorvegliare sulla prima formazione dei bambini, soprattutto sotto il profilo sanitario. Nel 1928 è la volta della legge che istituisce gli enti assistenziali pubblici in sede locale, nel tentativo di ricondurre sotto le mani del regime un sistema di protezione sociale ancora segnato dalla presenza del mutualismo e delle iniziative confessionali legate alle Opere Pie. Il tentativo di togliere tutto lo spazio all'assistenza non statale nei fatti non riesce, ma evidenzia fin dalle sue origini la strategia di una politica protettiva volta a creare consenso attorno al regime, visto che gli enti di assistenza finiscono, per normativa e per procedura, per favorire gli iscritti al partito fascista<sup>16</sup>.

Entro gli stessi anni Venti va ancora segnalata l'attenzione che il regime fascista – che come è noto ha al suo interno, fra le altre, un'anima sindacalista – pone verso le condizioni dei lavoratori. Il documento progettuale più significativo in proposito è la Carta del Lavoro del 1927, sulla quale torneremo più diffusamente nel corso di questo volume, trattandosi di uno dei testi più importanti anche sotto il profilo teorico dello stato sociale di ispirazione fascista. Per ora basterà ricordare l'impianto corporativista del progetto e, all'interno di tale ideologia, il ruolo riservato allo stato come coordinatore fra proprietà industriale e lavoro al fine, fra l'altro, di prevenire il conflitto sociale che ha caratterizzato fin lì le società industriali. È forse superfluo aggiungere che il sistema corporativo, nella versione fascista, si pone in termini ben diversi rispetto alle attività statali di mediazione fra capitale e lavoro sperimentate nei paesi a democrazia liberale. Una differenza sostanziale risiede nel fatto che, dopo la messa al bando delle organizzazioni sindacali preesistenti e la progressiva dichiarazione di illegalità di forme di lotta tradizionali come lo sciopero, gli unici sindacati la cui esistenza sia autorizzata sono quelli fascisti, difficilmente in grado di esprimere orientamenti contrari a quelli del regime.

La situazione di apparente superamento, almeno nei paesi di industrialismo avanzato, della crisi vissuta nel primo dopoguerra viene bruscamente rovesciata con l'esplosione, nel 1929, della «grande crisi». Originata in ambito finanziario, la crisi diventa in breve tempo produttiva e commerciale (con una riduzione a un terzo del valore delle merci scambiate nei rapporti internazionali fra lo stesso 1929 e il 1933), e nell'immediato

<sup>16</sup> Molte indicazioni sulla politica sociale del regime fascista, su cui torneremo, sono racchiuse nei saggi che compongono il volume *Lo stato fascista*, a cura di M. Palla, Milano, La Nuova Italia, 2001.

comporta, per i temi che qui più ci interessano, un rapido calo dei livelli salariali e un crollo dell'occupazione. Per quanto le stime in questi casi siano sempre suscettibili di correzioni, le cifre che indicano il numero dei nuovi disoccupati, nei primissimi anni Trenta, pari a dodici milioni negli Stati Uniti, sei milioni in Germania e tre milioni in Gran Bretagna non sono lontane dalla realtà. La perdita di milioni di posti di lavoro provocata dalla grande crisi e la riduzione del potere d'acquisto, seppur meno traumatica, anche per chi riesce a mantenere una qualche occupazione inducono così tutti i paesi industrializzati a una nuova stagione di interventismo in ambito economico e sociale, destinato a collegarsi al nuovo periodo bellico della seconda guerra mondiale.

Se lo stato sociale contemporaneo era nato attorno a un complesso programma di ordine previdenziale, l'esperienza del 1929 porta alla ribalta il problema del lavoro, o meglio della sua mancanza: è la disoccupazione a essere ora additata come il male sociale per eccellenza. I paesi occidentali di ispirazione liberaldemocratica rispondono alla crisi in due modi, dalla cui miscela, variabile da governo a governo, derivano diverse configurazioni della reazione politica alla crisi economica: da un lato si reclama un ruolo attivo dello stato nel creare nuovi posti di lavoro; dall'altro si cerca di dirigere una quota significativa di risorse fiscali verso le misure assistenziali più urgenti e verso i sussidi ai disoccupati per superare le situazioni di più acuto bisogno. In particolare gli Stati Uniti d'America, e in misura minore i paesi scandinavi (sul cui nascente stato sociale tornerò presto), premono inizialmente più sull'iniziativa economica pubblica che sull'assistenza, attrezzando grandi piani economici in cui i lavori pubblici sono destinati a giocare un ruolo importante: la famosa bonifica della valle del Tennessee costituisce l'emblema di questo uso della finanza pubblica per porre in essere rapidamente nuove forme di occupazione. L'Inghilterra sceglie invece in prevalenza la strada del sostegno pubblico a favore delle indennità di disoccupazione, riuscendo a estendere tale forma di assicurazione, nel corso degli anni Trenta, a due terzi della popolazione attiva, una quota di gran lunga superiore a ogni altro paese (unica parziale eccezione è quella della Germania, che tuttavia approda nello stesso periodo al totalitarismo e resta comunque sempre al di sotto, nel decennio, della soglia della metà di assicurati rispetto alla popolazione attiva)<sup>17</sup>. Anche la Francia, per rimanere nell'ambito dei grandi paesi industriali dell'Occidente, risponde alle conseguenze della crisi con un rilancio delle politiche previdenziali, varando già nel 1930 un organico sistema previdenziale in merito a malattia, maternità, vecchiaia, infortuni, e aggiungendo alle sue prestazioni sovvenzioni alle famiglie dei lavoratori dipendenti dell'industria in caso di decesso del capofamiglia. Nel 1932 è il turno del pagamento degli assegni familiari per i componenti a carico del capofamiglia (seguendo l'esempio, di due anni precedente, del Belgio) e, nel periodo del Fronte Popolare, del

<sup>17</sup> Vedi J. Alber, *L'espansione del welfare state*, cit.

riconoscimento della contrattazione collettiva e dell'istituzione delle ferie pagate per molte categorie di lavoratori dipendenti<sup>18</sup>.

Lungo tutti gli anni Trenta, anche per far fronte a una crisi le cui conseguenze si trascinano ben oltre l'inizio del decennio, si assiste a una continua espansione dei compiti che gli stati si assumono in ambito economico e sociale. In questo ampliamento della legislazione sociale e della relativa amministrazione, un carattere di forte novità assume in particolare l'esperienza del New Deal, il nuovo corso inaugurato negli Stati Uniti sotto la presidenza di Franklin D. Roosevelt. Fino alla grande crisi quella americana è stata, fra le grandi civiltà industriali contemporanee, la meno disposta a costruire un sistema pubblico di protezione sociale, a parte la copertura contro gli infortuni sul lavoro. Per le altre possibili debolezze sociali, dalla malattia alla vecchiaia, si è preferita la via individualistica, in linea con gli umori della patria dell'iniziativa personale e del darwinismo sociale, o quella associazionistica gestita da istituzioni potenti come i sindacati, anch'essi tradizionalmente gelosi della propria autonomia nei confronti del potere politico. Di fronte alle tensioni sociali indotte dalla grande crisi il partito democratico decide però di costruire un programma di maggiore intervento statale nelle questioni sociali: in una prima fase (tra il 1933 e il 1935) tale programma induce a una pluralità di interventi che intendono porre le risorse pubbliche al servizio di una politica anticiclica e della cura dei danni sociali più immediati<sup>19</sup>. Si avviano così su scala federale i primi tentativi di una politica economica per obiettivi, sui quali vengono coinvolti imprenditori e sindacati; si dà avvio, come si è fatto cenno, a una politica di lavori pubblici per contrastare la disoccupazione, anche se questo comporta momentanei deficit nella spesa pubblica, con risultati che si dimostrano subito molto rilevanti<sup>20</sup>; vengono istituite agenzie federali con il compito di impiegare i giovani in attività socialmente utili (per esempio il controllo e la conservazione delle aree boschive); vengono varate misure assistenziali straordinarie, specialmente sotto forma di sussidio per chi ha perso il lavoro. Accettata per un breve periodo come insieme di misure anticicliche anche dall'opinione pubblica di parte imprenditoriale, questa politica interventista viene tuttavia quasi subito accompagnata da polemiche di segno 'liberista' che spesso trovano eco nelle decisioni giurisprudenziali della Corte Suprema.

Le opposizioni non indeboliscono tuttavia l'intenzione rooseveltiana di costruire un sistema previdenziale molto più organico rispetto al pas-

<sup>18</sup> Vedi P. Rosanvallon, *Lo stato provvidenza*, cit.

<sup>19</sup> Per un approfondimento dell'esperienza dello 'stato sociale' americano degli anni Trenta rinvio a M. Vaudagna (a cura di), *Il New Deal*, Bologna, Il Mulino, 1981.

<sup>20</sup> Nel giro di soli due-tre anni i lavori pubblici negli Stati Uniti consentono un rientro della disoccupazione per una cifra pari a circa 4 milioni di lavoratori: vedi F. Girotti, *Welfare state*, cit., p. 202.

sato anche negli Stati Uniti, intenzione che si concretizza con la legge sulla sicurezza sociale (Social Security Act) del 1935: una legge che stabilisce l'obbligatorietà dell'assicurazione per i lavoratori per i casi di invalidità e di vecchiaia e sancisce il diritto a un'indennità in caso di disoccupazione involontaria. Si tratta peraltro di uno schema di stato sociale significativo per la tradizione americana, capace di dare seguito concreto a un programma al quale Roosevelt offre una definizione mobilitante e destinata a grande diffusione, quella appunto di 'sicurezza sociale', ma incompleto. La distribuzione delle pensioni viene stabilita su una base solo contributiva, senza integrazioni statali: importante è tuttavia il fatto che dal 1939 si cominci a sperimentare negli Stati Uniti l'erogazione a ripartizione, che avrà grande seguito: i contributi versati ai fondi pensionistici non vengono accantonati, ma servono a pagare le pensioni già giunte a scadenza, secondo il principio della corresponsabilità fra generazioni che segnerà, nel bene e nel male, gran parte della storia dei sistemi pensionistici successivi. L'intervento della finanza pubblica, che ha conosciuto una notevole espansione negli anni immediatamente successivi alla grande crisi, viene presto limitato all'integrazione, di tipo assistenziale, per i redditi individuali stabilmente al di sotto del minimo vitale. E da ogni politica sociale, a differenza che in Europa, resta sostanzialmente fuori l'assistenza sanitaria, lasciata per la sua gran parte alla responsabilità privata.

In parallelo con gli esordi della politica sociale americana, un'altra regione che si affaccia con crescente impegno nelle politiche previdenziali pubbliche è la Scandinavia, che negli anni Trenta pone le premesse del suo futuro divenire uno dei modelli più celebrati e studiati di *welfare state*. All'avanguardia di questo processo è in particolare la Svezia, per la quale la chiave di volta è costituita nel 1932 dal successo elettorale dei socialdemocratici, che alleandosi con il partito dei contadini riescono a strappare il governo del paese allo schieramento liberalconservatore. Anche per dare stabilità al consenso ottenuto, il governo a guida socialdemocratica si dà subito da fare per sostenere i prezzi agricoli, per tutelare i disoccupati e per riorganizzare il collocamento, al fine di prevenire il pericolo di uno sfruttamento della crisi internazionale per abbassare i salari. A partire dal 1934 si comincia poi a costruire una politica di intervento sociale organica e molto estesa, che si basa sulla dottrina di un sostanziale compromesso economico e sociale. Agli imprenditori viene assicurata la guida dell'apparato produttivo nazionale, ponendoli al riparo da eventuali tensioni rivoluzionarie; i sindacati vengono riconosciuti come i soggetti privilegiati per la difesa del lavoro, al di fuori tuttavia di ogni contestazione pregiudiziale del ruolo dell'impresa. La politica si assume da parte sua il compito di gestire e controllare la redistribuzione del reddito, facendo leva su un sistema fiscale a forte progressività e su una spesa pubblica sempre più orientata verso scopi sociali. Pur all'interno di un orientamento gradualista, moderato rispetto alle attese palingenetiche che il socialismo porta con sé dalle origini, ma effettivo e sorretto dal consenso della cittadinanza, la socialdemocrazia svedese unisce alle politiche di sviluppo quelle sociali e inclusive, rincorrendo con successo il pieno impiego,

estendendo il sistema assicurativo obbligatorio, ampliando i servizi messi a disposizione delle classi lavoratrici, dalla casa alle infrastrutture scolastiche, comprese quelle per la prima infanzia. Il modello è quello della protezione sociale sulla base delle appartenenze di mestiere; ma, come rivela fra l'altro l'istituzione nel 1937 di pensioni popolari legate al bisogno e non ai contributi versati, cominciano ad affacciarsi nelle politiche sociali anche logiche di tipo universalistico, volte a corrispondere ai bisogni del cittadino in quanto tale, e non solo del lavoratore<sup>21</sup>.

La grande crisi determina un crescente impegno economico e sociale dello stato anche nei paesi occidentali totalitari. Nell'Italia fascista sorgono fra il 1931 e il 1933 due istituti di diritto pubblico atti a fronteggiare la crisi: l'Istituto mobiliare italiano (IMI) per il finanziamento dell'economia industriale nazionale in un periodo di difficoltà del sistema bancario, e l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), con il compito di affiancare la gestione pubblica a quella privata nelle imprese in crisi. Nello stesso 1933 le varie casse previdenziali vengono radunate, per un numero rilevante di lavoratori, in due istituti nazionali: l'INFAIL (Istituto nazionale fascista di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) e l'INFPS (Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale). Negli anni successivi si succedono altre realizzazioni di impronta sociale<sup>22</sup>, come l'introduzione degli assegni familiari e la riorganizzazione dell'assistenza locale attraverso gli enti comunali di assistenza (ECA); per l'introduzione della cassa integrazione guadagni per i disoccupati temporanei si dovrà invece attendere il periodo della seconda guerra mondiale. Nel periodo di guerra si assisterà poi a un rilancio della vena 'sociale' del fascismo delle origini, ma ormai più fraseologico che pratico, nei programmi della repubblica di Salò, che cercherà di riscrivere il discorso corporativo in termini di potenziale cogestione fra proprietà e lavoro, all'interno di un riconoscimento di dignità sociale solo per l'imprenditore personalmente impegnato nella produzione, non per il finanziatore esterno al processo produttivo. Ma si tratterà soltanto di una tardiva e impotente imitazione di richiami propri della tradizione socialista.

Uno stato sociale di ispirazione totalitaria viene costruito anche negli anni del dominio nazista in Germania<sup>23</sup>. In nome dell'incremento demografico e del miglioramento della razza desiderati dal regime, viene posta cura particolare attorno alla politica sanitaria, mentre si riconoscono agevolazioni fiscali alle famiglie numerose e si distribuiscono loro consistenti assegni familiari. Notevole è anche l'atteggiamento dirigista assunto dallo

<sup>21</sup> Per gli esordi del *welfare state* 'alla svedese' vedi quanto scrivono F. Girotti, *Welfare state*, cit., e F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit. Per lo sviluppo di tale politica, rimando a *Governo di sinistra e politiche di riforma in Europa: il caso svedese*, a cura di S. Lugaresi e M. Telò, Milano, Angeli, 1984.

<sup>22</sup> Vedi in proposito F. Bertini, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, cit.

<sup>23</sup> Vedi T.W. Mason, *La politica sociale del Terzo Reich*, Bari, De Donato, 1980.

stato in merito all'occupazione e al collocamento, soprattutto per sostenere i piani industriali nazionali, tendenti a concentrarsi sempre più nel settore degli armamenti e in quelli ad esso collegati, come i trasporti. Le coperture assicurative, ad eccezione di quelle riguardanti gli infortuni sul lavoro, si attestano tuttavia su livelli tutto sommato modesti, anche perché parte dei fondi tradizionalmente accantonati a scopi pensionistici vengono dirottati verso il finanziamento indiretto dell'industria pesante. Degni di nota sono tuttavia provvedimenti come il progressivo inserimento dei lavoratori autonomi nel sistema pensionistico obbligatorio e il sostegno statale nei confronti delle pensioni più basse, preludio del sistema generalizzato di assistenza popolare che si sperimenterà nel periodo della guerra.

Come e più che per l'Italia, lo stato sociale nazista sconta tuttavia le distorsioni e le iniquità prodotte da un interventismo statale fortemente orientato sotto il profilo politico e ideologico. Il controllo statale sulle politiche occupazionali ha il suo contraltare nella cancellazione di ogni autonomia da parte delle forze sociali in seguito all'eliminazione di ogni istituzione sindacale libera, nell'introduzione del divieto di sciopero, nell'abolizione di ogni forma di controllo dal basso della vita industriale, a partire dai consigli di fabbrica previsti nella costituzione di Weimar e dal nazismo smantellati. Molte forme di sostegno alle famiglie corrispondono non a una misura di equilibrio sociale, ma a una politica demografica espansiva collegata agli obiettivi di belligeranza che contraddistingue il nazismo sin dalle sue origini. La stessa politica sanitaria del nazismo è sin dall'inizio orientata a criteri di tipo eugenetico e razziale: la legge del 1933 sulla prevenzione della diffusione delle malattie ereditarie prevede per esempio la sterilizzazione degli epilettici; l'ossessione per la salute pubblica provoca l'internamento di molte categorie di malati, in particolare dei malati di mente; gli elementi non ariani della popolazione, a partire dagli ebrei, vengono progressivamente espulsi dall'assistenza sanitaria. Ma un po' tutte le politiche sociali obbediscono a una logica non inclusiva, ma tendente anzi a relegare ai margini della protezione tutti gli indesiderati, vale a dire i soggetti estranei alle coordinate razziali imposte dal regime. In questo senso lo stato sociale nazista degli anni Trenta costituisce il presupposto politico e ideologico di una protezione sociale a senso unico che rivelerà tutte le sue componenti disumane nel periodo di guerra, quando si costruirà una sistematica distinzione fra l'elemento tedesco-ariano, al quale viene riservato ogni intervento sociale, e l'elemento ad esso estraneo, sottoposto alla rapina delle risorse, al lavoro obbligatorio, all'internamento coatto e alla fine allo sterminio<sup>24</sup>.

4. Dopo i significativi prelude fin qui incontrati, il *welfare state* entra nella sua fase matura subito dopo la seconda guerra mondiale, per abbracciare

<sup>24</sup> Sulle degenerazioni dell'interventismo nazista in ambito economico e sociale vedi A. Götz, *Lo Stato sociale di Hitler: rapina, guerra razziale e nazionalsocialismo*, Torino, Einaudi, 2007.

con i suoi istituti la storia dei successivi anni Cinquanta, sessanta e settanta. I provvedimenti del periodo fra le due guerre in merito all'estensione delle coperture assicurative obbligatorie e all'introduzione di nuovi schemi di soccorso sociale come gli assegni familiari, non erano infatti ancora riusciti a configurare un sistema organico di intervento statale in ambito sociale. Non per questo l'esperienza degli anni Venti e Trenta va sottovalutata: si era anzi trattato di un ulteriore momento decisivo nel passaggio dall'idea tipicamente ottocentesca della sovranità politica come garante delle autonomie individuali, a un'interpretazione socialmente responsabile dell'azione dello stato. Come scrive Ferrera, la «fase di espansione e consolidamento del welfare state» degli anni Trenta segna, pur nelle sue incompiutezze, «il passaggio dalla nozione più ristretta di “assicurazione dei lavoratori” a quella più ampia di “assicurazione sociale”, che dava una definizione più estesa dei rischi e soprattutto dei possibili beneficiari e in cui si faceva gradatamente strada, accanto alla tradizionale idea del risarcimento in base ai contributi versati, anche l'idea di una protezione minima in base ai bisogni»<sup>25</sup>. Tuttavia solo per il periodo successivo alla guerra si può parlare di un *welfare* organicamente strutturato. Come per ogni fenomeno di storia economica e sociale, si tratta di un processo che conosce modalità, intensità, ritmi, scansioni cronologiche diverse da paese a paese, e che non è quindi riconducibile a un unico schema né descrittivo né interpretativo; il che non toglie che sul piano della progettualità politica il *welfare state* contemporaneo abbia una sicura paternità e una precisa data di nascita: il piano Beveridge varato nel dicembre del 1842 in Gran Bretagna.

Un po' per rispondere al bisogno di compattezza sociale prodotto dalla guerra stessa, un po' per sfruttare consapevolmente il periodo bellico (quando il pericolo comune sviluppa un senso di uguaglianza al di là delle oggettive distinzioni di classe) per varare una volta per tutte un organico progetto di sicurezza sociale da realizzare a pace raggiunta, il governo britannico quasi subito dopo lo scoppio del conflitto riunisce in proposito attorno a sé una commissione di esperti guidata da William Beveridge. Questi, già collaboratore delle riforme sociali di Lloyd George e direttore da oltre un ventennio della London School of Economics, nata fra gli altri dall'impulso del movimento fabiano, simboleggia con le proprie caratteristiche intellettuali e politiche la ricerca di un piano di collaborazione fra cultura liberale riformatrice e cultura socialista democratica, di una specie di terza via fra capitalismo e collettivismo<sup>26</sup>. Il primo grande prodotto della commissione è il rapporto del 1942 intitolato all'assicurazione sociale e ai servizi ad essa collegati (*Social Insurance and Allied Services*). Due anni dopo è la volta di un analogo progetto (ma dal tono più teorico, e sul quale

<sup>25</sup> M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 25.

<sup>26</sup> Per l'esperienza intellettuale di Beveridge rinvio a J. Harris, *William Beveridge: a Biography*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

varrà quindi la pena di tornare in altra parte del nostro libro) dedicato alle possibili azioni dello stato per promuovere la piena occupazione: si tratta del rapporto del 1944 intitolato al *Full Employment in a Free Society*. In particolare con il primo rapporto, come scrive Girotti, giunge a configurazione «il primo progetto, organico e coerente, di stato sociale compatibile con un'economia di mercato. Per i biografi del welfare state che hanno inteso scriverne la storia con accenti di autentica epopea, era il formale atto di nascita di uno stato sociale realmente universalistico, al termine di una lunga e travagliata gestazione iniziata nei secoli bui delle leggi sui poveri»<sup>27</sup>. L'obiettivo dichiarato delle relazioni presentate dalla commissione Beveridge è infatti quello di sconfiggere definitivamente il bisogno e i mali a esso collegati: la malattia, l'ignoranza, l'incuria, l'inoperosità.

Allo scopo di inserire le assicurazioni sociali in una politica della sicurezza di impianto universalistico, il primo rapporto Beveridge prevede di estendere l'assicurazione sociale in pratica a tutti i cittadini, promuovendo fra l'altro l'obbligatorietà di accantonamenti pensionistici per tutti, indipendentemente dalla posizione lavorativa, e costruendo un sistema assicurativo con criteri unitari per le diverse categorie di lavoratori e per i loro familiari. Altro aspetto importante è che, laddove le assicurazioni di tipo contributivo si rivelassero insufficienti a raggiungere o mantenere per taluni soggetti gli standard di vita minimi ritenuti accettabili, i redditi di origine previdenziale verrebbero integrati dal sostegno finanziario dello stato. La generalizzazione delle pratiche previdenziali di tipo contributivo, eventualmente integrate dalla spesa pubblica per le categorie più povere, dovrebbe nei disegni della commissione rendere marginale la vera e propria assistenza sociale, che finirà per interessare solo quelle ristrette categorie di cittadini impossibilitate ad avere entrate proprie, come gli inabili al lavoro, o, transitoriamente, i vecchi senza alcuna copertura pensionistica e nessun aiuto familiare. Di impianto ugualitario, il rapporto Beveridge sembra tuttavia voler evitare preventivamente certe rigidità e automatismi che saranno propri del *welfare state* concretamente sperimentato nei decenni successivi in Europa, in particolare di quello a ispirazione socialdemocratica. In campo previdenziale il ruolo dello stato dovrebbe infatti esaurirsi nella garanzia per tutti delle condizioni minime di reddito in grado di assicurare una dignitosa sopravvivenza: il 'di più' non è escluso, anzi, ma non è compito dello stato, bensì degli individui e delle categorie, che devono corrispondere alle migliori condizioni desiderate con contribuzioni integrative proprie. Legati a un'interpretazione dell'azione dello stato come fortemente orientata in senso sociale sono tuttavia i progetti collaterali indicati dal piano del 1942, come la distribuzione di sostanziosi assegni familiari per i figli minori, la costruzione di un servizio sanitario nazionale, la delineazione di politiche statali volte alla stabilità occupazionale, perché la disoccupazione induce al vizio sociale e rende in ogni caso più difficili anche le politiche sociali, che

<sup>27</sup> F. Girotti, *Welfare state*, cit., p. 229.

non possono raggiungere tutta la loro estensione se c'è anche da soccorrere un numero elevato di senza lavoro. Altri aspetti collegati, resi pubblici tuttavia non nel 1942 ma successivamente, hanno un'intonazione ancor più statalista: si tratta infatti del disegno di un controllo dei prezzi e dei salari da parte del governo politico, di un vasto programma di edilizia popolare e di un forte rilancio dell'istruzione pubblica. Piano previdenziale e politiche sociali collegate richiederanno infine, secondo Beveridge, un riordino di tipo politico e amministrativo, con una migliore definizione delle competenze centrali e di quelle decentrate e con l'istituzione di due nuovi ministeri, l'uno per la previdenza sociale e l'altro per la sanità.

Al momento in cui la Commissione Beveridge redige questi piani, in piena seconda guerra mondiale, siamo ancora a un livello progettuale. Ma come era avvenuto per lo stato sociale bismarckiano dell'ultimo Ottocento, le condizioni politiche e sociali sono favorevoli al passaggio dei piani a una loro concreta realizzazione organica: è quanto avviene appena concluso il conflitto, quando il partito laburista appena salito al governo troverà proprio negli istituti previsti da Beveridge gli strumenti per la propria politica di correzione dell'assetto sociale britannico. E dalla costruzione del modello britannico di *welfare*, destinato a diventare un esempio per tutto il mondo occidentale, partiremo nel terzo e ultimo tomo di quest'opera per illustrare successi e crisi dello stato sociale contemporaneo.

*Anche se questo tomo (a differenza degli altri due, che hanno un impianto più da opera collettiva), è stato quasi interamente steso da me, desidero ringraziare gli altri studiosi che hanno contribuito al primo volume, e che in misura ancora più consistente collaboreranno all'ultimo. Con loro, e in particolare con Gianluca Bonaiuti, ho infatti avuto occasione di discutere sull'impianto di questo lavoro e sui temi in esso privilegiati. Questo però non significa che gli eventuali limiti di questo lavoro possano essere addebitati ad altri che non a me stesso, che l'ho ideato e condotto pur nelle difficoltà di un'opera che per la prima volta, credo, cerca di ricostruire in modo organico lo sviluppo nel pensiero politico di una tematica come quella dello stato sociale, affidata fin qui a ricostruzioni settoriali e non generali. Desidero rivolgere un ringraziamento particolare a Isabella Vanni, alla quale si devono le pagine di questo libro dedicate al Fronte popolare in Francia: un intervento dovuto alla sua competenza sull'argomento, dimostrata fra l'altro nella bella tesi sul pensiero politico di Léon Blum da lei discussa nel dottorato dedicato al XX secolo che ha luogo all'interno del Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze, al quale appartengo. E allo stesso Dipartimento, nel quale si sono sviluppati tutti i miei studi e in cui ho sempre trovato la massima collaborazione fra i colleghi e fra i quadri amministrativi, va un altro pensiero di gratitudine. Aggiungo che quest'opera vede la luce anche per il contributo proveniente da fondi di ricerca ex 60% dell'Ateneo fiorentino. Un ringraziamento va infine ai collaboratori della Firenze University Press, come sempre solleciti nel rendere agevole il lavoro editoriale della collana che ospita il presente volume.*

