

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”

Dipartimento di Sociologia “G.Germani”

**DOTTORATO DI RICERCA IN SOCIOLOGIA E RICERCA
SOCIALE**

Enrico Gargiulo

**L’inclusione esclusiva:
storia, teoria e pratica della cittadinanza sociale**

Coordinatrice:
Prof.ssa
Antonella Spanò
Ventrone

Tutor:
Prof.
Oreste

XIX Ciclo Dottorato di Ricerca
Napoli 2006

Indice:

Introduzione

Parte prima. La cittadinanza tra inclusione ed esclusione

Introduzione

Capitolo 1. La cittadinanza: un concetto ambiguo

1.1 Le dimensioni della cittadinanza

1.2 Le contraddizioni della cittadinanza

Capitolo 2. I due volti dell'appartenenza

2.1 L'ambiguità dell'appartenenza

2.2 The “gentle side” of membership: la cittadinanza come inclusione

2.3 The “dark side” of membership: la cittadinanza come esclusione

Parte seconda. La costruzione della “cittadinanza sociale”

Introduzione

Capitolo 3. Crisi egemonica e nascita dello Stato sociale: le origini sistemiche della cittadinanza sociale

3.1 Crisi egemonica e circolo vizioso tra conflitto sociale e conflitto interstatale

3.2 Crisi egemonica e strategie di protezione: nascita dello Stato sociale

Capitolo 4. Il consolidamento della cittadinanza sociale: dallo Stato sociale al welfare state mondiale

4.1 Dallo Stato sociale autoritario all'ingegneria istituzionale

4.2 L'apogeo del welfare mondiale

Parte terza.
Le trasformazioni della cittadinanza sociale

Introduzione

Capitolo 5. Dentro i processi di esclusione: il ruolo della cittadinanza sociale

5.1 Il processo di proletarizzazione

5.2 Struttura degli aggregati domestici ed esclusione

5.3 Riproduzione della forza-lavoro e riduzione dei suoi costi: le forme della cittadinanza sociale

Capitolo 6. Declino del *welfare state* e nuove forme di solidarietà collettiva: dove va la cittadinanza sociale?

6.1 Dalla modernizzazione alla globalizzazione

6.2 L'emergere delle regioni

6.3 Dal welfare state alla welfare society, dallo stato sociale al capitale sociale

Conclusioni

Bibliografia

Parte prima.

La cittadinanza tra inclusione ed esclusione

Introduzione

Tra la fine degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta il concetto di cittadinanza si è affermato come una categoria centrale nelle scienze sociali. Pur non trattandosi di una categoria nuova, la cittadinanza è diventata una chiave di lettura dello scenario socio-politico particolarmente utilizzata da scienziati sociali di varie discipline per tentare di fornire una risposta plausibile ai numerosi dilemmi posti dalla crisi delle istituzioni democratiche negli ultimi anni del Ventesimo secolo¹.

Secondo Danilo Zolo, il curatore/autore di uno dei testi più importanti in lingua italiana sull'argomento, «la cittadinanza viene presentata come un'idea strategica ed espansiva, capace di coprire almeno in parte il vuoto teorico che si è aperto con la crisi dei “paradigmi ricevuti” del socialismo e della liberaldemocrazia»². In questa accezione, il concetto di cittadinanza è chiamato in causa per rilanciare una concezione della democrazia che rimanga fedele ai principi liberaldemocratici da cui ha tratto ispirazione, ma che riesca, al contempo, a non essere solamente formalistica o procedurale. La cittadinanza, in altre parole, mira a fornire una risposta plausibile al problema dell'“inclusione” degli individui all'interno di un ordine politico. La sconfitta del collettivismo socialista e le numerose critiche mosse al modello di individuo atomizzato tipico di gran parte del pensiero liberale sollevano infatti con urgenza il problema di trovare nuove forme di inclusione. Inoltre, la crisi dello stato solleva il problema di capire quale sia la natura dell'entità politica all'interno della quale il cittadino deve essere incluso.

Zolo individua almeno tre validi motivi per utilizzare il concetto di cittadinanza come chiave di lettura delle trasformazioni socio-politiche contemporanee:

¹ Tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta numerose pubblicazioni testimoniano di questa “riscoperta” di questa categoria. Tra queste, in particolare: Andrews G., (eds), 1991, *Citizenship*, Lawrence and Wishart, London; Barbalet J. M., 1988, *Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press; tr. it., 1992, *Cittadinanza*, Padova, Liviana; Roche M., 1992, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press; Turner B.S., 1986, *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism*, Allen and Unwin, London.

² Zolo D., Prefazione, in Id., (a cura di), 1994, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, p. i-ix-x.

essa consente di giudicare il funzionamento delle istituzioni democratiche dal punto di vista della “qualità della vita pubblica e privata dei cittadini e, soprattutto, delle cittadine; associa in una prospettiva unitaria il tema dei diritti soggettivi e quello delle ragioni pregiuridiche dell’appartenenza e della esclusione politica; offre uno spazio teorico per l’analisi della tensione fra la tutela dei diritti garantita dallo Stato costituzionale e i processi di “globalizzazione” che fanno dipendere sempre di più il loro godimento effettivo dalla possibilità di una loro protezione internazionale³.

Il buon funzionamento della cittadinanza come strumento di inclusione passa attraverso un miglioramento dei rapporti tra cittadini e istituzioni – detto altrimenti della qualità della vita pubblica dei primi – ma anche attraverso una sempre maggiore attenzione alla sfera privata del cittadino, e quindi alla tutela della sua *privacy*. Allo stesso modo, secondo Zolo, il processo di inclusione non può prescindere dalla ricerca di un compromesso tra il linguaggio giuridico, e perciò formale e astratto, dei diritti soggettivi e il linguaggio “culturalmente vivo” dell’appartenenza pregiuridica. Se si vuole raggiungere una vera inclusione, infatti, bisogna individuare un insieme di criteri di appartenenza, e quindi di cittadinanza, nuovi e alternativi rispetto a quelli basati sulla nazionalità o sull’appartenenza etnica ma, al contempo, non alieni dalle ragioni dell’appartenenza pregiuridica. Inoltre, interrogarsi sulle forme possibili di inclusione all’interno di un ordine politico significa necessariamente porsi il problema della natura e delle caratteristiche dell’ordine entro il quale l’inclusione deve avere luogo, poiché dalle risposte agli interrogativi sulle sue proprietà discendono differenti ipotesi sulle modalità del processo di inclusione.

L’enfasi sulla dimensione sostanziale e non solamente giuridico-formale dell’inclusione fa sì che la stragrande maggioranza degli scritti sulla cittadinanza apparsi negli ultimi anni prenda le mosse da un confronto, critico o apologetico che sia, con la concezione della cittadinanza che emerge dai lavori di Thomas H. Marshall. La concezione dello studioso inglese sembra infatti andare oltre l’accezione meramente giuridica di “cittadinanza” che connota tradizionalmente il termine, per fare spazio invece ad aspetti politici e sociologici altrimenti ignorati.

Gli interrogativi di fondo che sottendono le elaborazioni concettuali ed empiriche condotte a partire dagli anni Ottanta del XX secolo sulla scorta dei lavori di Marshall sono i seguenti: cosa significa oggi, alla luce delle trasformazioni sociali e politiche in

³ Zolo D., Prefazione, in Id., (a cura di), 1994, *op. cit.*, p. X.

corso, essere cittadini di una comunità politica? Cosa vuol dire esercitare i propri diritti concretamente? Cosa vuol dire appartenere a una comunità?

La dimensione della cittadinanza che interessa maggiormente gli studiosi è quella “partecipativa”. Oggetto privilegiato di attenzione, quindi, è la partecipazione del cittadino alla vita della comunità in cui egli è incluso. Le risposte alle numerose domande sulla natura della cittadinanza convergono spesso verso una cittadinanza “repubblicana”, in cui la dimensione dell’esercizio quotidiano e concreto dei propri diritti si fa centrale. Una cittadinanza di questo genere «smette di essere semplicemente uno *status*, la condizione, giuridicamente stabilita, per l’uguaglianza dei diritti politici e delle libertà civili dei cittadini e diventa “azione”, partecipazione»⁴. All’appartenenza etnica o nazionale come ragione pregiuridica della cittadinanza il modello repubblicano preferisce la partecipazione alla vita collettiva. Jürgen Habermas, a riguardo, afferma che

la nazione dei cittadini trova la sua identità non in somiglianze etnico-culturali, bensì nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e comunicazione. Qui la componente repubblicana della cittadinanza si svincola completamente dall’appartenenza a una comunità prepolitica, integrata in base a discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune⁵.

Oltre al mondo accademico, anche il mondo politico sembra riflettere con rinnovato vigore sull’importanza della cittadinanza. In Spagna, il “Socialismo dei cittadini” di Zapatero sembra aver individuato nella cittadinanza un’alternativa alla “Terza via” fallimentare del laburismo inglese. Secondo il premier spagnolo,

non è possibile una democrazia forte senza una cittadinanza forte, senza cittadini con diritti, con risorse economiche, educative, culturali. Sono questi cittadini i soggetti di qualsiasi progetto politico socialista. [...] La forza della cittadinanza ha a che vedere con l’idea di “libertà come non dominio”, così come viene formulata dal “repubblicanesimo civico”. Si tratta di un’idea che si inserisce nella tradizione socialista molto meglio della idea di libertà come semplice “non interferenza” che è tipica dei liberali. [...] L’idea di libertà come non dominio è compatibile con lo stato, le leggi e con il

⁴ Sau R., 2004, *Il paradigma repubblicano. Saggio sul recupero di una tradizione*, Milano, FrancoAngeli, p. 99.

⁵ Habermas J., 1990, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, Erker Verlag, St. Gallen; tr. it., 1992, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi, p. 109.

governo; di più, la libertà ha bisogno dello stato, delle leggi e del governo per esistere. Il liberalismo economico [...] non produce cittadini forti, produce semmai persone che vivono nell'insicurezza e nell'incertezza, in balia delle forze sistemiche. Persone che difficilmente possono occuparsi di costruire una democrazia forte⁶.

Il cittadino forte è quindi colui che, libero da “interferenze arbitrarie” provenienti tanto da parte di altri cittadini quanto da parte dello stato, può costruire attivamente e consapevolmente le proprie opinioni facendo perno sulle risorse, economiche, educative e culturali che lo stato gli garantisce. Questo cittadino, tuttavia, non sviluppa le proprie opinioni in piena autonomia, come se visse in isolamento dal resto della società. Infatti,

la democrazia non è un'istituzione alla quale uno arriva con posizioni prestabilite e immutabili, rispondano queste posizioni a delle concezioni del bene o a interessi egoistici. Le proprie posizioni iniziali possono essere modificate, e nei fatti tutti lo facciamo frequentemente quando le confrontiamo con quelle di altri. Il dialogo ci fa cambiare le nostre posizioni di partenza⁷.

La possibilità di costruire un modo condiviso da tutti i cittadini di concepire e di gestire la cosa pubblica attraverso il dialogo e il confronto delle idee sembra essere la prerogativa principale della cittadinanza repubblicana. Il dialogo si pone come strumento di costruzione di una cittadinanza autentica e forte, e come mezzo per evitare ai cittadini tanto i rischi di un'imposizione dall'alto delle opinioni e delle idee quanto la fede ingenua nella capacità individuale di scegliere le proprie posizioni di partenza in totale isolamento dagli altri individui.

Questa chiave di lettura del rapporto tra cittadini e comunità-stato incentrata sulla dimensione partecipativa fornisce dunque una risposta plausibile ad alcuni di quei dilemmi della democrazia a cui abbiamo fatto inizialmente riferimento. Le concezioni partecipative, infatti, focalizzandosi su *come* esercitare concretamente i propri diritti e su *come* rivendicarne di nuovi, indagano in maniera esaustiva il lato, per così dire, *interno* della cittadinanza. Oggetto di attenzione di queste concezioni è il cittadino nelle sue effettive modalità di azione nei confronti degli altri cittadini e dello Stato.

⁶ Zapatero, 2006, *Il socialismo dei cittadini*, Milano, Feltrinelli, pp. 72-73.

⁷ Zapatero, 2006, *op. cit.*, pp. 73-74.

Tuttavia, c'è un altro lato della cittadinanza, che potremmo chiamare *esterno*, che pone degli interrogativi ai quali le concezioni partecipative non forniscono risposte precise. Questi interrogativi sono incentrati su *chi* sono i cittadini e, di conseguenza, su *chi* sono i non cittadini.

In altre parole, il lato interno della cittadinanza, non riguardando i criteri di distinzione tra cittadini e non cittadini, ha come argomento esclusivo il rapporto – e le sue concrete articolazioni – tra chi è cittadino, a prescindere dalle specifiche modalità con cui egli è divenuto tale, e l'ordine politico che gli ha attribuito questo *status*. Per questo l'attenzione è totalmente rivolta nei confronti dei modi di esercizio della cittadinanza. Il lato esterno, invece, ha come argomento i criteri giuridici secondo i quali alcuni soggetti, e non altri, sono considerati cittadini. Per questo l'attenzione è totalmente rivolta verso le modalità di attribuzione, e non di esercizio, della cittadinanza.

Se il lato interno rappresenta la cittadinanza come una categoria *inclusiva*, il lato esterno la rappresenta invece come una categoria *esclusiva*. Parlando della cittadinanza come di uno strumento di inclusione si enfatizza perciò la dimensione relativa all'appartenenza e alla partecipazione: attraverso un forte sentimento di appartenenza e una partecipazione attiva alla vita pubblica si ritiene possibile costruire un legame solido tra cittadini e Stato, una cittadinanza effettiva e non solamente formale. Parlando della cittadinanza come di uno strumento di esclusione, invece, l'enfasi si sposta sulla dimensione relativa ai diritti: attraverso lo *status* giuridico di cittadino e i diritti associati a tale *status*, chi è incluso è separato da chi è escluso.

Le due facce della medaglia sono così riunite: un'unica categoria permette di includere in un ordine politico, e al contempo di escludere da tale ordine, un insieme di soggetti. L'enfasi posta sulla natura inclusiva della cittadinanza, o viceversa su quella esclusiva, è quindi direttamente collegata alla dimensione sulla quale si pone l'accento. Così si spiega la natura paradossale della cittadinanza. E così si spiega anche perché il porre l'accento sulla dimensione sociologica, tralasciando quella giuridica, dia luogo a più problemi di quanti non ne risolva. Come vedremo più avanti, infatti, l'enfasi sulla partecipazione, esaltando il ruolo attivo del cittadino, rischia di nascondere il fatto che la possibilità di far sentire fino in fondo la propria

voce, e quindi di essere “cittadini attivi” in senso pieno, è una possibilità riservata ai cittadini in senso stretto, e non a tutte le persone.

La natura duale e biface della cittadinanza è visibile in maniera ancora più chiara quando si presta attenzione a un'altra questione, di notevole importanza, ma spesso tralasciata nella letteratura specialistica. Infatti,

most talk about citizenship has concerned two questions: Who is entitled to enjoy citizenship, and what does citizenship entail for its holders? The debate has focused, in other words, on defining the class of citizenship's subjects and on elaborating the meaning of citizenship in substantive terms. And there is certainly a great deal to say about these matters. Yet most analysts have tended to ignore another set of questions that are fundamental to citizenship. These are questions concerning citizenship's location – that is, questions about where citizenship takes place and where it *should* take place⁸.

Quando si parla di cittadinanza, il modello a cui si fa solitamente riferimento è quello che si è andato costruendo nel corso dell'età moderna: la cittadinanza nazionale. La “riscoperta” della cittadinanza che ha caratterizzato le scienze sociali a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta è, prevalentemente, una riscoperta di questo modello. Il periodo storico attuale, tuttavia, è un periodo di grandi trasformazioni per la cittadinanza: da legame *esclusivo* tra cittadini e Stato, unico detentore del potere, essa diventa *una* – seppur al momento ancora la principale – delle forme possibili di relazione tra gli individui e un potere politico che non vede più solamente nello Stato la sua fonte.

Si potrebbe dire che la fortuna del concetto di cittadinanza ben esemplifica la resistenza delle scienze sociali ad abbandonare i propri concetti qualora essi si dimostrino inadeguati, o almeno soltanto parzialmente adeguati, a interpretare la realtà. Questo concetto, infatti, al pari di altri concetti cardine delle scienze sociali come, ad esempio, il concetto di Stato o quello di sviluppo, ha subito un processo di reificazione. Di conseguenza, la natura statale, da carattere contingente della cittadinanza, ne diventa un attributo necessario, una caratteristica strutturale: «citizenship has been conventionally assumed to be a national enterprise; it has been assumed to be an institution or a set of social practices situated squarely and

⁸ Bosniak L., “Denationalizing Citizenship”, in Aleinikoff T.A., Klusmeyer D., 2001, *Citizenship Today. Global Perspectives and practices*, p. 237.

necessarily within the political community of the nation-state. Given this assumption, there has not seemed to be much of anything to talk about»⁹.

Nonostante le resistenze teoriche delle scienze sociali, la cittadinanza nazionale ha subito negli ultimi decenni, come dicevamo, delle forti limitazioni, dovute sia a dinamiche esterne allo stato-nazione sia a dinamiche interne. Sul versante esterno, gli anni Novanta hanno fatto da sfondo a una decisa accelerazione del processo di integrazione europea. Con il Trattato di Maastricht del 1992 è stata istituita la cittadinanza europea, novità assoluta in campo internazionale¹⁰ e primo caso di cittadinanza di un aggregato regionale sovra-nazionale. Con il successivo Trattato di Amsterdam del 1997 lo status di cittadino dell'Unione Europea è stato addirittura rafforzato, fino ad arrivare nel 2000, con la Carta di Nizza, ad una definizione più precisa dei suoi diritti.

Questo per quanto riguarda l'indebolimento esterno della sovranità statale e le conseguenti ricadute che tale indebolimento può avere sulla cittadinanza. Per quanto riguarda invece l'indebolimento interno, gli anni Novanta hanno rappresentato, per l'Italia ma non solamente, una stagione di forti riforme orientate al decentramento dei poteri, a una generale deregolamentazione e, soprattutto, alla devoluzione da parte dello stato di molti ed importanti compiti alle regioni e agli enti locali. Questo processo di "regionalizzazione", nel contesto italiano, ha avuto come apice, fino a questo momento¹¹, la riforma del titolo V della Costituzione attuata nel 2001, che ha delegato alle regioni la potestà legislativa su alcune materie di notevole rilevanza, tra cui l'assistenza sociale.

In seguito a questi processi, la cittadinanza nazionale perde la sua compattezza monolitica, e i suoi "frammenti" si muovono, per così dire, verso l'alto e verso il basso. Verso l'alto, andando a comporre un nuovo status giuridico che è appunto quello della cittadinanza europea; verso il basso, andando a legare a contesti locali la titolarità di alcuni diritti fondamentali. Alla cittadinanza nazionale, dunque, si affiancano nuove forme di cittadinanza, rendendo estremamente complesso e

⁹ Bosniak L., "Denationalizing Citizenship", *op. cit.*, p. 237.

¹⁰ Se non consideriamo lo status dei cittadini degli imperi che si sono susseguiti nel corso dei secoli, come ad esempio il *commonwealth* britannico.

¹¹ Le riforme della Costituzione attualmente in cantiere potrebbero ulteriormente accentuare questa tendenza.

articolato il quadro delle appartenenze e dei diritti e “frammentando”, di conseguenza, lo *status* di cittadino.

All'interno di questo quadro di trasformazioni si inserisce il revival del concetto di cittadinanza, nella sua accezione classica di cittadinanza nazionale. Per cercare di comprendere il senso e la direzione della vecchia cittadinanza e delle nuove cittadinanze è allora importante capire cosa si intende esattamente con il termine “cittadinanza”, e a quali caratteristiche e dimensioni si fa riferimento quando si utilizza questo termine.

Capitolo 1. La cittadinanza: un concetto ambiguo

1.1 Le dimensioni della cittadinanza

Con l'espressione "cittadinanza" si fa solitamente riferimento, tanto nel lessico giuridico quanto nel linguaggio comune, alla condizione di appartenenza di un individuo a uno Stato. Data la complessità del dibattito sulla cittadinanza sviluppatosi negli ultimi anni – complessità dovuta principalmente all'introduzione della cittadinanza europea e alla conseguente entrata in scena di un nuovo soggetto abilitato ad attribuire un proprio *status* di cittadini agli individui, nonché alla dilatazione subita dal significato del termine "cittadinanza" per via dell'aggiunta di quella dimensione sociologico-partecipativa alla quale si è fatto precedentemente riferimento – conviene intendere per "cittadinanza" il rapporto politico fondamentale tra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce¹², senza specificare la natura, statale o non statale, di tale ordine.

In questo senso, il termine "cittadinanza" «serve a colmare una sorta di vuoto lessicale e concettuale, permettendo di tematizzare un profilo decisivo dell'esperienza, (il nesso individuo-ordine) per indicare il quale non disponiamo di denominazioni alternative. "Cittadinanza" è un'espressione utilizzabile per mettere a fuoco il rapporto politico fondamentale e le sue principali articolazioni: le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione»¹³.

La cittadinanza, intesa in quest'ultima accezione, ha una natura non univoca ma multidimensionale. Le dimensioni in questione sono essenzialmente due:

- Un insieme di *diritti* e di *doveri* attribuiti a un individuo;
- L'*appartenenza* di un soggetto a una *comunità politica*.

¹² Cfr. Costa P., 2005, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, p. 3.

¹³ Costa P., 2005, *op. cit.*, pp. 3-4.

Spesso, la presenza di due dimensioni differenti è ravvisata nella distinzione tra una cittadinanza *passiva* e una cittadinanza *attiva*. In questo caso, con l'espressione "cittadinanza passiva" si fa riferimento alla semplice titolarità di un insieme di diritti; mentre con l'espressione "cittadinanza attiva" si fa riferimento all'esercizio di questi diritti, alla partecipazione alla vita pubblica e, nello specifico, alla vita politica¹⁴.

La presenza di queste due dimensioni – attiva e passiva – è ben evidenziata nella definizione di cittadinanza presente alla voce "Citizenship, Historical Development of" della *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*:

Citizenship means membership in a political community. As *membership*, citizenship confers the status of equality among all citizens with respect to the rights and duties that the status implies. Citizenship also signifies a form of *active* behavior towards the community, which constitutes the good and responsible citizen. These two basic meanings of citizenship apply to all of the historical phases that the formation of citizenship as subject and concept has undergone. The political-legal status and the ideal of civic virtue constitute the two aspects of a historical concept that has taken on a variety of further meanings and functions over time¹⁵.

¹⁴ Questa distinzione non ricalca la distinzione tra cittadini attivi e cittadini passivi emersa durante la rivoluzione francese con Siéyès. Egli, infatti, propose di distinguere i cittadini passivi da quelli attivi sulla base della titolarità di diritti passivi o di diritti attivi. Passivi erano considerati i diritti civili; mentre attivi erano considerati i diritti politici. La conclusione a cui giunse Siéyès fu che: «All inhabitants of a country should enjoy in it the rights of *passive* citizens; all have the right to the protection of their person, of their property, of their liberty, etc. But all do not have the right to play an active role in the formation of public authorities; all are not *active* citizens. Women (at least at the present time), children, foreigners, and those others who contribute nothing to sustaining the public establishment should not be allowed to influence public life actively. Everyone is entitled to enjoy the advantages of society, but only those who contribute to the public establishment are true stockholders (*actionnaires*) of the great social enterprise. They alone are truly active citizens, true members of the association». (Siéyès E.J., 1789, "Préliminaire de la Constitution, lu les 20 et 21 juillet 1789, au Comité de Constitution", in *Recueil des pièces authentiques approuvées par l'Assemblée Nationale de France*, Genève, I, 193-194), cit. in Wallerstein I., "Citizens All? Citizens Some! The Making of Citizen", *E.P. Thompson Memorial Lecture*, Univ. of Pittsburgh, April 18, 2002, <http://fbc.binghamton.edu/papers.htm>. La distinzione a cui si fa riferimento in questo lavoro, invece, non riguarda la limitazione nella concessione di alcuni diritti, ma ha che fare con la fruizione passiva o l'esercizio attivo dei diritti di cittadinanza. Ciò non significa escludere che la distinzione tra fruizione passiva ed esercizio attivo dei diritti derivi da quella elaborata da Siéyès, ma significa sottolineare che la differenza sta nel fatto che, nella prima distinzione, tanto i fruitori passivi quanto i cittadini attivi sono titolari degli *stessi* diritti, mentre nella seconda vi è una differenza relativa al *tipo* di diritti di cui il cittadino passivo e quello attivo sono titolari.

¹⁵ Gosewinkel D., "Citizenship, Historical Development of", in "Smelser N.J. e Baltes P.B., (eds.), 2001, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier, pp. 1852-1853.

La distinzione tra una dimensione giuridica e una dimensione legata all'appartenenza è qui sostituita dalla distinzione tra la cittadinanza come status recepito passivamente e la cittadinanza come partecipazione attiva alla vita civica. Le due distinzioni, tuttavia, non sono completamente sovrapponibili, poiché, per le ragioni che vedremo più avanti, l'appartenenza, data la sua natura controversa e ambigua, non può essere fatta semplicemente coincidere con la partecipazione attiva alla vita pubblica e politica.

Alcune interpretazioni riconducono la contrapposizione tra una dimensione attiva e una passiva della cittadinanza a concezioni politiche differenti riguardanti il comportamento dell'uomo in società. È il caso di Michael Ignatieff, il quale, distinguendo tra una concezione repubblicana e una liberale della cittadinanza, afferma che

the one defends an active-participatory-conception of freedom, the other a passive-acquisitive-definition of freedom; the one speaks of society as a *polis*; the other of society as a market-based association of competitive individuals. This tension between man the citizen and economic man divides our spirits and loyalties to this day: we live as market men, we wish we lived as citizens¹⁶.

La distinzione tra una concezione liberale e una concezione repubblicana può essere interpretata anche come una contrapposizione tra una visione formalistica della cittadinanza e una visione sostanzialistica:

si tratta di una contrapposizione che assume le concezioni della cittadinanza come differenza paradigmatica, nel senso che la natura del rapporto di cittadinanza incorpora e sintetizza una contrapposta visione sia dei soggetti della relazione, sia del ruolo della comunità e dello Stato, sia, infine, della natura del processo politico. Se per il liberalismo la cittadinanza è uno *status* definito dai diritti soggettivi che consentono agli individui di perseguire i loro interessi privati in uno spazio immune dall'interferenza, per i neorepubblicani la cittadinanza è l'agire politico in vista del bene condiviso dai membri della comunità. [...] Mentre dunque nella teoria liberale la cittadinanza si costruisce lungo le coordinate categoriali di individuo e diritti, nel repubblicanesimo il discorso ruota

¹⁶ Ignatieff M., "The Myth of Citizenship", in Beiner R., 1995, *Theorizing Citizenship*, New York, State University, p. 54.

attorno alle nozioni di comunità e di partecipazione in funzione di un fine non egoistico o non privatistico, bensì comune e condiviso¹⁷.

Secondo la concezione liberale, quindi, la natura formale della cittadinanza rende questa uno *status* atto a garantire la mera non interferenza dello Stato nella vita del cittadino; mentre, secondo la concezione repubblicana, la natura sostanziale della cittadinanza fa sì che questa sia una forma di azione sociale orientata a un bene comune. Nella contrapposizione tra una forma individualistica e una forma solidaristica di agire può essere riscontrata la distinzione tra una cittadinanza come fruizione individuale di diritti e una cittadinanza come appartenenza a una comunità che si identifica attraverso la condivisione di un bene comune.

Comunque si decida di chiamare la seconda (appartenenza, partecipazione, cittadinanza attiva), la dimensione giuridica e quella “sociologica” sono sì parzialmente sovrapponibili, ma senza dubbio non riducibili reciprocamente. Secondo Zolo¹⁸, il primo significato è riconducibile alla cultura giuridica continentale, e denota l’iscrizione di un soggetto, per connessioni territoriali o legami di parentela, a uno Stato nazionale. Tale iscrizione coincide con quella che prima è stata definita cittadinanza passiva. Questo significato ha a che fare con le regole formali secondo le quali a un soggetto viene conferito lo *status* di cittadino, venendo così distinto dallo “straniero”. Il secondo significato, più recente e riconducibile ai lavori di Thomas H. Marshall, assume connotazioni più politiche e sociologiche. La cittadinanza ha così a che fare con gli aspetti sostanziali e non soltanto formali della democrazia e della vita pubblica e politica; coinvolge le questioni relative all’appartenenza dei cittadini a una data comunità politica e all’identità collettiva che sottende questa appartenenza; mette in luce le tensioni tra il particolarismo dei diritti di cittadinanza, il carattere tendenzialmente universale di questi diritti, la tutela delle minoranze interne agli Stati e i processi di globalizzazione che fanno dipendere la tutela dei diritti da organismi internazionali.

In quest’ottica, la natura multidimensionale del concetto di cittadinanza è dovuta alla recente estensione del suo significato conseguente alla complessificazione dei

¹⁷ Sau R., 2004, *op. cit.*, p. 99.

¹⁸ Zolo D., “La strategia della cittadinanza”, in Id., 1999, *op. cit.*, pp. 3-4.

fenomeni a cui con questo concetto si fa riferimento. Una concezione giuridica della cittadinanza, si sostiene, si rivela inefficace perché troppo formalistica e, come tale, incapace di penetrare la complessità dei rapporti socio-politici sottostanti al piano meramente giuridico; per questo una simile concezione deve essere integrata da elementi “sostanziali”, relativi al senso di appartenenza a una data comunità, all’identità degli appartenenti, alla conflittualità tra gruppi per la rivendicazione di determinati diritti proclamati come “globali” o universali ma di fatto particolari perché vincolati a un determinato contesto territoriale.

La duplice natura della cittadinanza – la sua multidimensionalità – presenta tuttavia dei problemi. Le due dimensioni, infatti, più che rappresentare due facce della stessa medaglia, due aspetti eterogenei ma complementari, sembrano entrare in conflitto tra loro, dando luogo a fraintendimenti e ad ambiguità. Il conflitto ha origine in primo luogo dalla confusione tra il significato specificamente giuridico del termine cittadinanza e il significato sociologico. In altri termini, giuristi e sociologi utilizzano lo stesso termine conferendogli però un significato piuttosto differente. Ne risulta che «l’incomunicabilità tra studi giuridici e studi sociologici in tema di “cittadinanza”, se priva i primi degli importanti contributi dei secondi all’analisi realistica del grado di effettività dei diritti e delle condizioni economiche, politiche e sociali delle loro garanzie, genera nella letteratura sociologica inopportune semplificazioni e confusioni concettuali che finiscono per accentuare la sordità verso di essa della cultura giuridica»¹⁹.

L’origine di questa incomprensione è proprio la definizione di cittadinanza data da Marshall nel suo saggio del 1950. Marshall definisce la cittadinanza come

uno *status* conferito a tutti coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità. Tutti quelli che posseggono questo *status* sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*. [...] La spinta in avanti lungo il sentiero così tracciato è una spinta verso un maggior grado di uguaglianza, un arricchimento del materiale di cui è fatto lo *status* e un aumento del numero delle persone a cui è conferito questo *status*. La classe sociale è invece un sistema di disuguaglianza²⁰.

¹⁹ Ferrajoli L., “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, in Zolo D., 1999, *op. cit.*, p. 264.

²⁰ Marshall T.H., 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari-Laterza, p. 31; ed. or., Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, T. H. Marshall’s Estate 2002.

Fino a qui la definizione è di carattere giuridico, pur essendo maggiormente venata, rispetto a una definizione giuridica classica, di *ethos* comunitario²¹. La cittadinanza di cui parla Marshall coincide perfettamente con la nozione giuridica di cittadinanza, ossia con la titolarità dei diritti politici mediante i quali il cittadino esercita la sua sovranità nell'ambito di uno Stato²². Qualche pagina dopo Marshall amplia la sua definizione, integrandola con nuovi elementi. Discutendo a proposito della differenza tra forme di integrazione sociale basate sulla parentela o sulla finzione di un legame comune e quella particolare forma di integrazione che si chiama cittadinanza Marshall afferma che quest'ultima

richiede un legame di genere differente, una percezione diretta dell'appartenenza alla comunità, appartenenza fondata sulla fedeltà a una civiltà che è possesso comune. È una fedeltà di uomini liberi, forniti di diritti e protetti da un diritto comune. La sua crescita è stimolata sia dalla lotta per ottenere questi diritti che dal loro godimento una volta ottenuti²³.

L'enfasi, in questa seconda parte della definizione, è posta non più sullo *status* giuridico del cittadino, ma sul legame tra di esso e la comunità di appartenenza. L'appartenenza deve essere un qualcosa di *percepito* da parte del cittadino, un sentimento di *fedeltà* e di *lealtà* nei confronti della sua comunità. Questo sentimento affonda le proprie radici nella *civiltà* che è patrimonio comune di quella data comunità. L'appartenenza, inoltre, genera un'*identità* molto forte, un sentimento identitario che lega cittadini e comunità. L'identità comune si forma attraverso una lotta per il riconoscimento di determinati diritti. Una volta che tali diritti sono stati ottenuti, il godimento di essi non fa che rafforzare la fedeltà attorno a quel *patrimonio comune*, attorno a quel *bene comune* rappresentato dagli stessi diritti.

²¹ Ferrajoli L., "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", in Zolo D., 1999, *op. cit.*, p. 265.

²² Inoltre, in questa definizione è anticipata una concezione evolutiva della cittadinanza, sviluppata poi dal sociologo inglese nell'arco dell'intero saggio. Secondo questa concezione, il percorso delineato dalla cittadinanza è un percorso che ha come meta ideale l'uguaglianza tra gli uomini, ed è segnato pertanto dall'ampliamento del numero dei diritti di cui è titolare il cittadino e del numero delle persone a cui lo *status* di cittadino è conferito. Ma sulla concezione evolutiva e sulle critiche mosse da vari studiosi a questa concezione torneremo più tardi. Adesso è importante sottolineare la natura di semplice *status* – i cui confini sono mobili, tanto per intensione quanto per estensione – che Marshall attribuisce alla cittadinanza.

²³ Marshall T.H., 2002, *op. cit.*, p. 43.

Il carattere fortemente “comunitario” della cittadinanza, già parzialmente presente nella prima parte della definizione di Marshall, è qui completamente svelato. I diritti rappresentano sì una conquista, un bene comune attorno al quale si costruisce e si stringe una comunità; ma non basta la loro presenza perché la comunità sia tale. Occorre qualcosa di più: la percezione da parte dei cittadini di questo patrimonio comune, il sentimento di appartenenza alla comunità che ha ottenuto queste conquiste. Questa percezione può garantire la stabilità e la solidità del legame intercorrente tra i cittadini di una data comunità, allontanando lo spettro della disgregazione sociale. La cittadinanza marshalliana sembra così porsi come baluardo nei confronti non soltanto delle disuguaglianze derivanti dal mercato, ma anche dei processi di complessificazione della vita sociale, poiché

ciò che questi processi rischiano di sommergere e portare a estinzione è, al contrario, il senso di appartenere a qualcosa, a un luogo, una terra, una cultura, una qualunque entità che vada al di là dei confini del Sé. È questo il rischio principale [...] cui si trova esposto l'individuo nella società moderna e a cui va individuato un rimedio. E diritti, tolleranza, neutralità della giustizia, ecc., pur importanti e irrinunciabili, non offrono rimedio a *questo* genere di problema²⁴.

I rischi di cui parlano i teorici politici *communitarian* nella sintesi del loro pensiero fornita da Ferrara possono dunque trovare nella cittadinanza un solido ostacolo, purché la cittadinanza sia qualcosa di più di una mera dotazione di diritti, ma si caratterizzi piuttosto come un forte sentimento di appartenenza, di fedeltà e di attaccamento alla propria comunità.

Ma in cosa risiede questo sentimento? In una “cultura” comune? In una “identità etnica” omogenea? In un attaccamento laico alle proprie istituzioni? In un legame esclusivamente giuridico? A seconda del significato che si attribuisce all'appartenenza possono cambiare gli “appartenenti”. In alcuni casi, essi coincideranno con i cittadini, in altri casi no. Si può quindi essere appartenenti senza essere cittadini, con conseguenti e rilevanti ripercussioni sul nesso tra appartenenza e

²⁴ Ferrara A., 2000, “Prefazione alla seconda edizione”, in Id., *Comunitarismo e liberalismo*, Roma, Editori Riuniti, p. VIII.

diritti²⁵. È importante allora entrare nel merito delle contraddizioni tra le diverse dimensioni della cittadinanza.

1.2 Le contraddizioni della cittadinanza

Per capire quali possano essere le contraddizioni tra diritti e appartenenza, cerchiamo in primo luogo di individuare il legame tra queste due dimensioni. Tale legame sembra essere dato dal fatto che il possesso dello status di cittadino implica l'attribuzione di un certo insieme di diritti a un soggetto *in quanto* appartenente ad una data comunità.

Ma il rapporto tra appartenenza e titolarità dei diritti non è un rapporto esclusivo per due diverse ragioni. In primo luogo, se per appartenenza intendiamo, come accennato precedentemente, un forte sentimento di lealtà e fedeltà nei confronti della comunità, oppure il coinvolgimento attivo nella vita pubblica e politica, allora l'appartenenza non è una condizione necessaria perché un cittadino sia titolare di diritti. A prescindere dal suo comportamento pubblico, sia esso attivo o "apatico", emotivamente coinvolto o neutro, un cittadino è comunque titolare di un insieme di diritti. Allo stesso tempo, l'appartenenza intesa in questo senso non è nemmeno una condizione sufficiente. Uno straniero non-cittadino, ad esempio il figlio di una coppia di immigrati nato in Italia, può nutrire un forte senso di attaccamento e di lealtà verso la comunità nazionale in cui vive. Tuttavia, egli rimane comunque escluso dalla pienezza dei diritti di cittadinanza.

In secondo luogo, non solamente gli appartenenti sono titolari di diritti. In linea di principio, i "diritti di cittadinanza" sono prerogativa esclusiva dei cittadini. Tuttavia, insiemi di diritti simili a quelli attribuiti ai cittadini sono attribuiti ad altre categorie di soggetti:

un numero significativo di diritti classificati da Marshall come "diritti di cittadinanza" sono accordati agli stranieri a fronte di un lungo periodo di residenza legale, spesso della sola residenza legale, o a

²⁵ Cfr. Zincone G., (a cura di), 2006, *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini*, Roma-Bari, Laterza.

volte anche della semplice presenza nel paese, pur se illegale. Non è quindi più necessario essere un cittadino per godere molti dei cosiddetti diritti di cittadinanza²⁶.

Il nesso *cittadinanza – titolarità* di un insieme di diritti, basato sull'appartenenza in qualche modo codificata ad una comunità politica nazionale, si interseca infatti con un altro nesso, *personalità – titolarità*, che invece non è fondato su alcuna appartenenza nazionale:

nella tradizione giuridica si è sempre distinto, accanto allo *status civitatis* (o cittadinanza) lo *status personae* (o personalità o soggettività giuridica). E questa distinzione fu solennemente proclamata, in forma di dicotomia, nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 Agosto 1789, che soppresse tutte le precedenti distinzioni di status lasciandone sopravvivere soltanto due: lo status di cittadino, ossia la *cittadinanza*, e quello di persona, ossia la *personalità*, allargato a tutti gli esseri umani. *Homme e citoyen*, persona e cittadino, personalità e cittadinanza formano da allora in tutti gli ordinamenti e secondo tutte le costituzioni, inclusa quella italiana, i due status soggettivi ai quali sono collegate due classi distinte di diritti fondamentali: i *diritti della personalità*, che spettano a tutti gli essere umani in quanto individui o *persone*, e i *diritti di cittadinanza* che spettano ai soli cittadini²⁷.

Si è titolari di diritti e di doveri sia in quanto *cittadini* sia un quanto *persone*. All'interno di un contesto nazionale i cittadini sono titolari di diritti e di doveri *appartenendo* in senso stretto; mentre i non cittadini, giuridicamente “persone”, lo sono essendo semplicemente *presenti* sul territorio²⁸. La parola “appartenenza”, allora, ha un significato diverso per i cittadini e per i non cittadini. Per i primi l'appartenenza può significare sì un sentimento di attaccamento e di lealtà, forse anche un impegno attivo nella vita pubblica, ma significa soprattutto un riconoscimento *oggettivo*, dove per oggettivo si intende sancito e regolato giuridicamente. Per i cittadini, in altri termini, le due dimensioni della cittadinanza sopra esplicitate trovano un forte punto di contatto: essi sono titolari di diritti – di

²⁶ Zincone G., 2000, “Cittadinanza e processi migratori: tesi sulle trasformazioni e i conflitti”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Milano, vol. IV, p. 45.

²⁷ Ferrajoli L., “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, in Zolo D., 1999, *op. cit.*, pp. 265-266.

²⁸ La presenza sul territorio dei non cittadini può presentarsi in varie modalità. La forma più stabile di presenza è la residenza di lungo periodo legalmente riconosciuta e concessa attraverso un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Abbiamo poi tipi di residenza per periodi più brevi, la cui lunghezza può essere subordinata, in alcuni casi, a motivi lavorativi. I permessi di soggiorno sono concessi, in questi casi, per periodi di tempo delimitati.

cittadinanza – *in quanto* appartengono, ossia in quanto è presente un criterio *oggettivo* che riconosce la loro appartenenza, a prescindere dai sentimenti che nutrono verso la propria comunità e dalla partecipazione alla vita pubblica, a prescindere, quindi, dalla loro appartenenza *soggettiva*.

Per i secondi, l'appartenenza può significare anche un sentimento di attaccamento e di lealtà, forse addirittura un impegno attivo nella vita pubblica, ma non significa certo un riconoscimento *oggettivo* di tale appartenenza – dove per oggettivo si intende anche qui sancito giuridicamente – pari alla cittadinanza. Sono presenti per gli stranieri altre forme di riconoscimento giuridico. In questo caso, però, ciò che si riconosce non è un'appartenenza in senso stretto, ma una presenza sul territorio, regolata nelle sue modalità e nella sua durata temporale. La *residenza* si sostituisce alla cittadinanza come status alla cui titolarità ancorare i diritti e i doveri:

mentre parliamo del *citizen*, del cittadino, sembra quasi che quel termine si porti dietro l'ombra d'un passato, se non proprio un peccato originale: sì che bisogna salvarne la forza evocativa, ma depurarlo del riferimento troppo immediato all'appartenenza a una determinata comunità statale. Compare così il *denizen*, il semplice “residente”, più legato all'essere in un luogo che non alla qualità formale dell'appartenenza: i diritti, che tradizionalmente erano legati alla cittadinanza statale, diventano patrimonio di tutti quelli che si trovano in un territorio, e che per questo solo fatto hanno diritto d'essere istruiti e curati, di parlare e lavorare²⁹

Allo *status* di residenti sono attribuiti diritti e doveri in parte coincidenti con, ma in altra parte differenti da, quelli dei cittadini³⁰. Lo *status* di residente non riguarda tuttavia la totalità degli stranieri. Molti stranieri, infatti, non sono legalmente residenti, e la loro posizione giuridica è ben differente da quella di chi risiede legalmente. La dicotomia tra cittadino e straniero deve, di fatto, essere riformulata: allo *status* di cittadino si contrappone non un unico *status*, ma un insieme di *status* tra loro non identici. Lo *status* di residente, seppur meno inclusivo di quello di cittadino,

²⁹ Rodotà S., 2004, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, p. 201.

³⁰ «Some noncitizens stand in a close relationship to the state, a relationship defined by an array of rights and duties not too different from the array of rights and duties that links a citizen to his state. Some noncitizens, like citizens, have the right to enter the state's territory from abroad, to settle in the country, to take up work there, to receive social benefits, even, in some circumstances, to vote.» Hammar T., “State, Nation and Dual Citizenship”, in Brubaker W.R., (ed.), 1989, *Immigration and The Politics of Citizenship in Europe and North America*, p. 83.

rimane comunque uno *status* privilegiato rispetto agli altri *status* di straniero: i residenti sono una sorta di “non-cittadini privilegiati”³¹. Tomas Hammar ha così riformulato la posizione dei non cittadini privilegiati, ripristinando anche l’antico termine inglese di *denizen* poi ripreso da Rodotà

we need a special term for the growing category of privileged noncitizens, in between ordinary foreigners – lacking work, residence, and welfare rights – and citizens. I will employ the old English word “denizens”. Denizens are foreign citizens who have a secure permanent residence status, and who are connected to the state by an extensive array of rights and duties. They have their legal domicile or effective residence in the host country; this distinguishes them from other foreign citizens, who lack denizens’ well-developed ties to persons and institutions in the host country³².

La categoria di appartenenza deve essere riformulata alla luce di questa distinzione. Essa può essere raffigurata come una struttura costituita da cerchi concentrici³³: il cerchio più interno è rappresentato dall’appartenenza dei cittadini; mentre quelli più esterni dalle appartenenze dei non cittadini. Il legame con un territorio, una popolazione e un’unità politica può infatti avere luogo a vari livelli. Un primo livello è quello dei cittadini di uno Stato, che appartengono a questo Stato sulla base di un legame privilegiato e giuridicamente codificato. Un secondo livello – almeno per ciò che riguarda l’Unione Europea – è quello dei non-cittadini comunitari, la cui posizione sembra avvicinarsi sempre più a quella dei cittadini in senso stretto³⁴, pur non essendo ancora totalmente equiparabile ad essa. Un terzo livello è quello degli stranieri extra-comunitari legalmente residenti sul territorio di un determinato stato. Ulteriori livelli sono rappresentati dagli stranieri non residenti ufficialmente ma legalmente presenti sul territorio, dagli apolidi e dai clandestini. In questa struttura concentrica, più ci si allontana dal centro, più il legame di appartenenza si fa labile. Nel cerchio più esterno, quello dei clandestini presenti illegalmente sul territorio, l’unico legame tra queste persone e lo stato sul cui territorio esse sono presenti è dato

³¹ Cfr. Hammar T., “State, Nation and Dual Citizenship”, in Brubaker W.R., (ed.), 1989, *op. cit.*, p. 83.

³² Cfr. Hammar T., “State, Nation and Dual Citizenship”, in Brubaker W.R., (ed.), 1989, *op. cit.*, p. 84.

³³ Cfr. Brubaker W.R., “Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens”, in Id., (ed.), 1989, *op. cit.*, pp. 160-162.

³⁴ Soprattutto dopo la riforma della Cittadinanza italiana nel 1992 e l’entrata in vigore, nel 1993, della Cittadinanza Europea, istituita nel 1992 dal Trattato di Maastricht.

dal rispetto e dalla tutela dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale. Al di là di ciò, lo stato interessato non ha altri obblighi.

La linea di demarcazione principale tra i differenti tipi di appartenenza è comunque quella tra cittadini e non cittadini. Tale linea, tuttavia, non coincide con quella che distingue i diritti di cui è titolare un cittadino da quelli di cui è titolare un non cittadino, poiché questi diritti possono, in alcuni casi, essere simili quando non addirittura identici. In altri termini, la distinzione tra le appartenenze non coincide completamente con quella tra i diritti: ad appartenenze diverse possono corrispondere gli stessi diritti. Torniamo così a quella mancata corrispondenza tra appartenenza e diritti già riscontrata all'inizio del paragrafo che mette in discussione la categoria di cittadinanza, almeno nella sua declinazione statale.

È importante allora cercare di capire su cosa si basa la distinzione tra il modo di appartenere che contraddistingue i cittadini e il modo di appartenere che contraddistingue invece i non cittadini, poiché su questa distinzione e sulle sue (presunte) caratteristiche si basano, a loro volta, le pratiche e le retoriche dell'esclusione. Per favorire questa comprensione è prima necessario capire cosa significhi "appartenenza".

Capitolo 2. I due volti dell'appartenenza

2.1 L'ambiguità dell'appartenenza

Il concetto di appartenenza, come abbiamo cominciato a vedere nel paragrafo precedente, è un concetto pluridimensionale. Le sue dimensioni principali sono le seguenti:

- Uno *status* sancito giuridicamente, mediante l'attribuzione del quale, sulla base di criteri *oggettivi*, ossia formalizzati e uguali per tutti, si separano i cittadini dai non cittadini, gli appartenenti da coloro che non sono appartenenti ma semplicemente presenti sul territorio;
- Un insieme di criteri *pre-giuridici*, sulla base dei quali si identificano i caratteri accomunanti i cittadini ed escludenti gli stranieri e che giustificano poi l'adozione dei criteri giuridici di discriminazione tra cittadini e non cittadini.

La seconda dimensione può essere ulteriormente scomposta in alcune sottodimensioni:

- a) Un insieme di *attività* e di *comportamenti* che manifestano la *partecipazione* del cittadino alla vita pubblica e politica della propria comunità;
- b) Un sentimento *psicologico* di appartenenza a una data comunità, che si può configurare in una *identificazione* individuale con dei valori o delle "identità" condivise.

Questa scomposizione dell'appartenenza nelle sue dimensioni è importante per capire le possibili articolazioni del rapporto tra le persone – siano esse cittadini o meno – e un dato ordine politico, dal momento che, utilizzando una nozione univoca di appartenenza, si corre il rischio di non comprendere la natura multidimensionale di questo rapporto. L'importanza di una distinzione tra le dimensioni dell'appartenenza

deriva quindi non tanto da una curiosità teorica, quanto dalle conseguenze pratiche della confusione tra esse.

La chiave di volta del discorso è la distinzione tra la dimensione giuridica e le dimensioni non giuridiche. Negli ultimi anni si insiste molto, sia a livello scientifico sia a livello politico, sull'importanza rivestita per gli individui dall'identificazione con la propria comunità di appartenenza, sul ruolo cruciale svolto dall'identità dei cittadini³⁵, oppure sull'importanza della partecipazione da parte di questi alla vita della comunità. Spesso l'identità e la partecipazione sono considerate caratteristiche essenziali della cittadinanza, praticamente dei criteri di demarcazione tra cittadini e non cittadini. Ciò che sfugge a queste considerazioni è che la cittadinanza in senso giuridico, che è l'unica forma di accesso a determinati diritti, prescinde completamente dall'identità e dalla partecipazione. Certo, molto spesso queste ultime, e in particolare la prima, sono state chiamate in causa come criteri su cui fondare l'attribuzione della cittadinanza; ma tuttavia, come forme di appartenenza, si distinguono entrambe, e in maniera netta, da essa.

La cittadinanza, infatti, è un'appartenenza *formale*, regolata per mezzo degli strumenti del diritto³⁶. In quanto appartenenza formale, la cittadinanza necessita di *criteri* ben precisi per essere attribuita. I suoi titolari, ossia i cittadini, sono coloro che, a prescindere dagli specifici criteri pre-giuridici chiamati in causa per decidere chi debba essere cittadino e chi no, a prescindere dal fatto che si identifichino o meno con la comunità in cui vivono, a prescindere dalla loro partecipazione alla vita politica della comunità, sono considerati tali in base alle leggi vigenti. Tutti gli altri sono non cittadini.

Per questa ragione, parlare – come spesso si fa nel mondo politico o in quello giornalistico – della necessità di estendere i *diritti di cittadinanza* agli immigrati, poiché questi partecipano alla vita politica, è un non senso: i diritti di cittadinanza, in quanto tali, sono riservati ai cittadini, e gli immigrati, in quanto non cittadini, non possono godere di questi diritti. Per poterne godere, gli immigrati dovrebbero diventare *formalmente* cittadini. Sarebbe più sensato, magari, parlare della necessità

³⁵ Ciò accade a volte con riferimento al livello nazionale, e a volte con riferimento ai livelli sovranazionale (identità europea) e sub-nazionale (identità locale).

³⁶ Appartenenza formale che, ovviamente, ha anche delle ricadute sostanziali sulla vita dei cittadini, e in particolar modo sulla vita dei non cittadini.

di rendere più accessibile la cittadinanza agli stranieri, oppure di svincolare, una volta per tutte, la titolarità di quei diritti fondamentali riservati solitamente ai cittadini, e perciò chiamati diritti di cittadinanza, dallo *status* di cittadino, attribuendoli piuttosto alle persone in quanto tali.

La confusione tra appartenenza giuridica e appartenenza pre-giuridica, come abbiamo visto, genera dunque l'illusione che, attraverso forme di appartenenza non codificate giuridicamente, sia possibile ottenere delle estensioni dei diritti dei non cittadini. Illusione che si palesa nella mancata consapevolezza che l'appartenenza pre-giuridica (espressa in questo caso attraverso la partecipazione), proprio perché non è una forma di appartenenza codificata giuridicamente, è incapace di attribuire la titolarità di diritti, meno che mai di quelli di cittadinanza. Questa illusione genera a sua volta un'altra confusione – alla quale abbiamo già fatto riferimento nel capitolo precedente ma su cui intendiamo adesso soffermarci più approfonditamente, data la sua rilevanza per la comprensione delle dinamiche della cittadinanza –, quella tra lo *status* di cittadino e lo *status* di persona. In altre parole, l'illusione sopra descritta favorisce il mancato riconoscimento dell'esistenza, accanto a quello di cittadino, di un altro *status* giuridico, quello di persona, al quale *già* corrispondono, tanto in campo internazionale quanto in quello intrastatale, degli specifici diritti, in alcuni casi coincidenti con quelli del cittadino e in altri no. Questo mancato riconoscimento ha avuto, e ha tuttora, dei risvolti drammatici. Ignorando infatti l'esistenza di questo *status*, che è altro rispetto a quello di cittadino, molte lotte per i diritti degli immigrati si basano sulla rivendicazione dei diritti di cittadinanza, e non sul riconoscimento del fatto che lo *status* di persona, di cui sono sempre e comunque titolari all'interno di uno Stato coloro che non ne sono cittadini ma solamente residenti, comporta anche il riconoscimento dei diritti a esso legati, a prescindere quindi dalla specifica cittadinanza dei suoi titolari. Come se la cittadinanza fosse l'unica via ai diritti. Con il rischio, molto pratico e poco teorico, di riprodurre involontariamente quei meccanismi esclusivi tipici della cittadinanza su cui tra poco ci andremo a soffermare. Della confusione tra cittadino e persona è in parte responsabile la definizione della cittadinanza e dei diritti di cittadinanza data da Marshall. I risvolti politici, e non soltanto teorici, di questo fraintendimento sono stati sottolineati da Luigi Ferrajoli:

due anni dopo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Thomas Marshall, nel saggio qui ricordato *Citizenship and Social Class*, ha appiattito sulla cittadinanza tutto il variegato insieme dei diritti fondamentali, da lui distinti nelle tre classi dei *diritti civili*, dei *diritti politici* e dei *diritti sociali* tutti chiamati, indistintamente, *diritti di cittadinanza*. Una simile tesi, che contraddice tutte le costituzioni moderne – non solo la Dichiarazione universale dei diritti del 1948, ma anche la maggior parte delle costituzioni statali che conferiscono quasi tutti questi diritti alle “persone” e non ai soli “cittadini” – è stata in questi ultimi anni rilanciata, proprio quando i nostri benestanti paesi e le nostre ricche cittadinanze hanno cominciato ad essere minacciate dal fenomeno delle migrazioni di massa. Nel momento in cui si è trattato di prendere sul serio i diritti fondamentali, ne è stata insomma negata l'universalità, condizionandone l'intero catalogo alla cittadinanza indipendentemente dal fatto che quasi tutti, eccettuati i diritti politici e taluni diritti sociali, sono attribuiti dal diritto positivo – sia statale che internazionale – non già ai soli cittadini ma a tutte le persone³⁷.

Da questa citazione emergono in maniera piuttosto chiara i rischi che derivano dalla confusione tra cittadino e persona. Tra questi, il principale è quello di non riuscire a vedere il lato esclusivo della cittadinanza proprio nel momento in cui su di essa sono impostate le lotte per il riconoscimento dei diritti dei non cittadini, o forse sarebbe meglio dire proprio *perché* su di essa sono impostate queste lotte, dato che invocando la cittadinanza come unico – o quantomeno più efficace – baluardo contro le ingiustizie e le disuguaglianze si contribuisce a rafforzare una categoria che quelle disuguaglianze e quelle ingiustizie ha contribuito a favorire e a mantenere.

Non è un caso, infatti, che la riscoperta della cittadinanza coincida con gli anni dell'”emergenza” immigrazione, anni in cui masse di *persone* cominciano a bussare alle porte di altri gruppi di *persone* le cui cittadinanze sono ben più ricche. Quando ciò accade, il linguaggio dei diritti della persona – linguaggio parlato sia a livello internazionale sia a livello dei singoli stati – cede il posto, in modo non sorprendente, a quello dei diritti di cittadinanza: soltanto attraverso la cittadinanza, si afferma, è possibile attribuire e garantire diritti. L'universalismo proclamato su carta – universalismo che, se applicato nei fatti e non soltanto in teoria, porterebbe al riconoscimento dell'interno catalogo dei diritti della persona alle persone *in quanto* tali, e non in quanto cittadini – viene nella pratica condizionato al possesso della cittadinanza proprio dai possessori di *alcune specifiche* cittadinanze – ovviamente le più privilegiate – l'accesso alle quali, inutile dirlo, si fa sempre più difficile.

³⁷ Ferrajoli L., 2002, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, p. 23.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948 e il progetto di un *welfare* mondiale sono, come vedremo in dettaglio più avanti, due degli esempi più emblematici dell'ambiguità dell'universalismo. Un'ambiguità, quindi, che non ha a che fare strutturalmente con l'universalismo come concetto di natura teorica, ponendosi piuttosto in radicale contraddizione logica con esso, ma con l'uso pratico e strumentale che dell'universalismo è stato fatto, ed è tuttora fatto, da alcuni specifici attori politici ed economici.

L'universalismo, insomma, progredisce in maniera molto ambigua. A un universalismo "interno", rivolto cioè in maniera esclusiva verso i cittadini degli stati benestanti (gli stessi stati che si fanno portavoce della necessità etica e morale, prima ancora che politica, dell'universalizzazione dei diritti e dello stato di diritto), il cui progresso è manifestato dall'ampliamento del catalogo dei diritti riservati ai cittadini, non fa seguito un universalismo "esterno", rivolto cioè verso i cittadini degli stati periferici e semiperiferici. L'universalismo a cui siamo di fronte, in altre parole, è un universalismo "ristretto", poiché può (o sarebbe meglio dire vuole) dare molto ma soltanto a pochi.

Potremmo anche dire che un universalismo di tipo "verticale" non è accompagnato da un universalismo di tipo "orizzontale": a un universalismo che si concentra sui diritti di chi già è incluso, e che di conseguenza ha a che vedere esclusivamente con il rapporto tra i membri della stessa categoria – in questo caso quella dei cittadini – e l'ordine politico che gli attribuisce i diritti, non fa seguito un universalismo che si concentri invece sull'inclusione di nuovi soggetti, ossia sull'estensione dei diritti a categorie di persone prima escluse.

La storia del concetto di cittadinanza, come vedremo più avanti, è segnata dunque da una tensione continua, quasi lacerante, tra la sua intensione e la sua estensione³⁸.

³⁸ I termini "intensione" ed "estensione" sono mutuati dalla logica formale. Nell'ambito di questa disciplina, con il primo dei due termini si fa riferimento alle "proprietà condivise da tutti e soli gli oggetti della classe denotata da un dato termine", mentre con il secondo si fa riferimento ai "vari oggetti ai quali un termine può essere applicato". Sinonimi di intensione ed estensione possono essere considerati i termini "connotazione" e "denotazione". Se prendiamo un termine qualsiasi, ad esempio quello di cane, intensione ed estensione variano in maniera inversamente proporzionale. Quindi, all'aumentare dell'una diminuisce l'altra: aumentando il numero di proprietà utilizzate nel dare una definizione di cane diminuisce il numero dei cani che possono essere ricondotti a quella definizione. L'uso che qui si intende fare di questi due termini più che letterale vuole essere metaforico. Pertanto, con l'espressione "intensione della cittadinanza" intendiamo riferirci all'insieme dei diritti del cittadino, mentre con l'espressione "estensione della cittadinanza" intendiamo riferirci all'insieme

Questa tensione crea un perenne squilibrio tra il numero di diritti attribuiti ai cittadini e il numero di cittadini titolari di diritti: a volte l'incremento dei diritti va di pari passo con quello del numero dei cittadini, altre volte no, rafforzando in questo secondo caso la posizione di chi è dentro e indebolendo invece quella di chi è fuori. L'appartenenza è l'attore principale di questa tensione; mentre le retoriche finalizzate alla separazione tra appartenenti e non appartenenti sono lo strumento – mutevole nella forma ed eclettico nella scelta delle tattiche – mediante il quale la tensione è stata alimentata nel corso dei secoli.

2.2 The “gentle side” of membership: la cittadinanza come inclusione

L'appartenenza a una comunità politica ha assunto, storicamente, molteplici forme. Quella particolare forma di appartenenza che prende il nome di cittadinanza nasce nel XVI secolo. La principale novità apportata dalla cittadinanza è relativa al contesto istituzionale, sociale, economico e intellettuale in cui essa è andata collocandosi, «un contesto cioè perimetrato dalla formazione e dallo sviluppo della forma-Stato intesa come forma storica specifica di organizzazione della politica, dalla progressiva affermazione del modo di produzione capitalistico e dalla scoperta – davvero rivoluzionaria – di un'eguaglianza che accomuna gli uomini su questa terra e non nella “città di Dio”»³⁹.

È lo Stato, dunque, a costituire il contesto in cui la cittadinanza, nel corso dell'età moderna, ha iniziato il suo cammino. Prima dello Stato, tuttavia, altre forme di organizzazione di una comunità politica e di gestione del potere all'interno di essa si sono succedute. Pertanto, bisogna

delle persone che possiedono lo *status* di cittadino. L'uso metaforico e non strettamente letterale dei due termini deriva dal fatto che non vi è alcuna necessità logica affinché all'aumentare del numero dei diritti diminuisca il numero dei loro titolari. Tuttavia, se la logica non impone ai diritti un comportamento del genere, la realtà storica, come vedremo nel resto del lavoro, ne mostra spesso degli esempi piuttosto forti. Lo squilibrio tra intensione ed estensione della cittadinanza, quindi, che consideriamo una necessità strutturale del capitalismo storico, è utilizzato come chiave di lettura privilegiata dei fenomeni di inclusione e di esclusione legati alla cittadinanza. La storia della cittadinanza, in altre parole, è la storia del continuo *trade off* tra la sua intensione e la sua estensione.

³⁹ Mezzadra S., 2004, *Cittadinanza : soggetti, ordine, diritto*, Bologna, CLUEB, p. 3.

evitare un'acritica identificazione della comunità politica con lo Stato. Lo Stato non è una realtà immutabile e perenne, ma appartiene a una precisa congiuntura storica: lo Stato è la forma politica caratteristica della modernità e presuppone la sinergia di elementi ideali e strutturali ignoti all'antica Grecia non meno che all'Europa medievale. Quando ci riferiamo al mondo antico o al mondo medievale conviene parlare non già di Stato, ma più semplicemente di città. Si consideri d'altronde la stessa etimologia del termine "cittadinanza" (in Italiano e in molte lingue europee): "cittadinanza" non evoca lo Stato, ma la città; ed è la città che, dalla Grecia antica fino alle soglie della modernità, si propone come l'organizzazione politica per eccellenza⁴⁰.

Il termine "cittadinanza", quindi, ha una storia antica, il cui inizio è sicuramente precedente all'età moderna⁴¹. Ma ciò che in questa sede interessa studiare non è il *termine*, bensì il *concetto* di cittadinanza. In particolare, all'interno di questo concetto e della sua storia, oggetto di interesse sono quelle caratteristiche che, da una certa epoca in poi, hanno fatto della cittadinanza una forma molto particolare di appartenenza a una comunità politica.

La prima caratteristica che differenzia la cittadinanza moderna dalle cittadinanze premoderne è la concezione del cittadino come *individuo*. Le forme di cittadinanza premoderne, incentrate sulla città e non sullo Stato, sono fondate infatti su una metafora *corporatista*: il cittadino è parte di un "corpo", costituisce l'articolazione di un tutto differenziato nelle sue parti. La metafora della città come un corpo vivente è centrale nel medioevo, e da questa metafora consegue che «se la *civitas* è un corpo, essa è caratterizzata non soltanto dal rapporto gerarchico di dominio obbedienza, ma anche dalla forza di attrazione e di inclusione che essa esercita sui suoi membri»⁴².

⁴⁰ Costa P., 2005, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁴¹ «La stessa periodizzazione che si è qui adottata richiede qualche parola di giustificazione. È evidente, infatti, che il termine cittadinanza porta con sé una lunga storia, che affonda le proprie radici nella filosofia e nell'esperienza politica della Grecia classica, nel diritto romano, nelle distinzioni cristiane fra la città di Dio e la città dell'uomo nonché fra la *societas civilis* e la *societas ecclesiastica* e nell'esperienza delle città medievali⁴¹. Ciascuna di queste tradizioni ha lasciato segni profondi nella storia del concetto di cittadinanza: la definizione aristotelica della *polis* come «comunità di cittadini» (*koinonia politon*, Pol. 1274 b 41) e l'identificazione, centrale nel diritto romano, del cittadino con una sfera di diritto formalmente riconosciuta hanno ad esempio per molti versi influenzato da una parte l'enfasi sulla partecipazione che è propria di molte riflessioni moderne sulla cittadinanza, dall'altra lo stesso sviluppo dello Stato di diritto; dalle città medievali (dai *borghi*), del resto, prende avvio quel percorso storico-concettuale che arriverà a proporre come dicotomia centrale per il pensiero politico a partire dalla metà dell'Ottocento quella tra cittadino e *borgnese*, tra *citoyen* e *bourgeois*». (Mezzadra S., 2004, *op. cit.*, p.2.)

⁴² Costa P., 2005, *op. cit.*, p. 16.

La metafora corporatista si fa così protagonista di efficaci argomenti retorici finalizzati alla giustificazione di quella particolare forma di appartenenza che caratterizza la *civitas*, un'appartenenza fondata sulla disuguaglianza, un'appartenenza che vede l'individuo al centro di una rete di obbedienze e di supremazie⁴³. Il cittadino della *civitas* appartiene ad essa come un organo appartiene a un organismo. Le disuguaglianze interne alla *civitas* sono considerate naturali, poiché è naturale che parti diverse di un organismo svolgano funzioni diverse. Ciascuno fa ciò che gli compete, sottomettendosi alla collettività e sacrificandosi per il bene comune.

Siamo dunque ben lontani dall'idea moderna di uguaglianza tra i cittadini. Il popolo della *civitas* non è la somma di soggetti uguali tra loro, ma è un insieme organico di persone, internamente ordinato e intrinsecamente differenziato. Un individuo isolato dalla propria *civitas* è inconcepibile. La persona, in quanto tale, appartiene. Ma appartenere significa anche partecipare. La partecipazione alle attività della città è infatti garantita dalla protezione che questa fornisce ai suoi cittadini. Essi sono liberi *in quanto* membri di una città libera. Non c'è libertà senza appartenenza, senza inclusione nel corpo politico.

La metafora organica, tuttavia, viene a cadere, sostituita, nel "lungo XVI secolo", da quella dell'individuo. Questo avvicendamento è segnato, in maniera determinante, da quel processo di accentramento dei poteri nelle mani di un sovrano che, durante il Cinquecento, è in corso nelle monarchie europee. La formazione dello Stato porta con sé una nuova rappresentazione del cittadino. Con Bodin, che del processo di formazione dello Stato è, nel XVI secolo, il più importante narratore, «il termine cittadinanza comincia a caricarsi di nuove valenze, a mostrare alcuni dei tratti appunto caratteristici del moderno *concetto* di cittadinanza. Ciò vale, innanzitutto, per il nesso strettissimo che si instaura tra cittadinanza, "obbedienza" al sovrano e "protezione" da questi garantita al suddito»⁴⁴.

Ciò che Bodin mette in discussione del concetto medievale di cittadinanza è il rapporto di reciproca implicazione tra l'individuo e la città. Questa implicazione viene a cadere, poiché l'appartenenza alla comunità non assorbe più completamente l'individuo. Il tratto saliente del cittadino diventa il rapporto di obbedienza che lo lega

⁴³ Costa P., 2005, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁴ Mezzadra S., 2004, *op. cit.*, p. 3.

al sovrano. Di conseguenza, «l'obbedienza si distacca dal pathos dell'appartenenza e dall'inclusione nella comunità: il cittadino non è il *bourgeois*; il cittadino è il suddito che obbedisce al sovrano e ottiene in cambio protezione nei confronti del nemico interno ed esterno»⁴⁵.

Il rapporto di subordinazione del cittadino nei confronti del sovrano si sostituisce all'appartenenza organica come criterio di definizione della cittadinanza. Ma è soltanto con Hobbes che l'emancipazione dell'individuo dall'ordine sociale in cui egli è inserito si realizza pienamente. Se in Bodin è ancora presente la convinzione che la società sia, per sua natura, politica e gerarchica, in Hobbes compare l'idea secondo cui sono gli individui, come tali e non come membri di un corpo politico, a dare vita, attraverso la loro volontà, a un ordine politico che non è più naturale bensì artificiale, che non è antecedente alla decisione dei soggetti bensì conseguente a tale decisione⁴⁶. Con Hobbes, possiamo dire, si assiste alla nascita di un nuovo soggetto sulla scena della politica. Hobbes, infatti, è stato «colui che per primo ha risposto alla domanda su chi è il cittadino in modo inequivoco: il cittadino moderno è l'individuo»⁴⁷.

L'appartenenza, da fatto naturale e intrinseco alle relazioni sociali e politiche, diventa un fatto artificiale, dipendente quindi dalla volontà degli individui che scelgono di stipulare un contratto. Una volta stipulato il contratto, lo Stato regola in maniera ferrea la condotta dei cittadini. Ciononostante, lo Stato rimane una creazione umana: «l'uomo è il punto di partenza, materia e artefice dell'uomo artificiale che è lo stato. Una pluralità atomistica viene dunque ricondotta a bisogni organizzativi struttural-funzionali. Lo stato viene concepito come un automa dotato di vita artificiale, che si immagina creato dall'arte umana»⁴⁸.

La costruzione del cittadino, tuttavia, non può dirsi conclusa con l'emancipazione dell'individuo. Tra la seconda metà del Cinquecento e la fine del Settecento, accanto ai termini "cittadino" e "cittadino dello Stato" viene impiegato, nelle diverse lingue europee, il termine "suddito". La cornice entro cui avviene questa "coabitazione" di termini è costituita da quel processo di sviluppo dell'assolutismo «caratterizzato dal progressivo affermarsi dell'unità del potere statale come riferimento esclusivo della

⁴⁵ Costa P., 2005, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁶ Cfr. Costa P., 2005, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁷ Mezzadra S., 2004, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁸ Lentini O., 2003, *Saperi sociali, ricerca sociale 1500-2000*, Milano, FrancoAngeli, p. 75.

“lealtà” dei cittadini e dallo sgretolarsi, altrettanto progressivo e in realtà secondo un ritmo molto differenziato nelle diverse regioni del continente, dell’antica società per ceti»⁴⁹.

Una tappa fondamentale nel passaggio dallo stato di suddito a quello di cittadino è costituita dalla “scoperta” dell’individuo proprietario. Presupposto di questa scoperta è il rovesciamento della premessa hobbesiana circa le caratteristiche dello “stato di natura” in cui si trovano gli individui prima del contratto: il soggetto e suoi diritti non sono la causa del conflitto, ma il perno su cui ruota l’ordine sociale. Se per Hobbes, in stato di natura, il diritto del soggetto, che agisce sempre per la propria conservazione, è un diritto-potere che ne esprime gli impulsi violenti e conflittuali, per Locke l’individuo, che conserva se stesso intervenendo sulla realtà, appropriandosi dei beni e trasformandoli secondo i suoi bisogni, proprio mediante questa sua attività appropriativa e trasformativa denominata *labour* entra in contatto con il mondo esterno, generando un rapporto diretto tra sé e le cose e ponendo le basi della *proprietà* sui frutti del suo lavoro⁵⁰.

Mediante la creazione del cittadino-proprietario, il concetto di appartenenza a un ordine politico comincia a dotarsi di nuove basi. Abbiamo visto che, con Hobbes, l’appartenenza, da fatto naturale, diventa un fatto artificiale, da organica diventa volontaristica. Il passaggio successivo in questo percorso, bene esemplificato da Locke, vede aumentare lo spazio di libertà del cittadino all’interno dell’ordine politico in cui egli è inserito, permette cioè di trasformare il suddito in cittadino. Il cittadino-proprietario è così un individuo in grado di provvedere a se stesso, è indipendente e autonomo, e questa sua autonomia costituisce, oltre all’essenza della cittadinanza civile, il presupposto di quella politica, come vedremo in dettaglio più avanti. Senza dubbio, comunque, l’appartenenza, per il cittadino proprietario, è una forma di relazione quanto mai vicina alla stipulazione di un contratto e quanto più lontana dall’inclusione organica in un gruppo, proprio per via della sua autonomia:

l’individualismo borghese – che si configura sempre più precisamente come individualismo possessivo – sottopone il grande problema della proprietà a una revisione fondamentale. Non più un rilevante

⁴⁹ Mezzadra S., 2004, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁵⁰ Cfr. Costa P., 2005, *op. cit.*, pp. 33-36.

istituto della vita associata ben immerso nella realtà economica e spregiudicatamente analizzato fino al punto di dividere e moltiplicare le proprietà, ma molto di più. Se i medievali avevano condotto la loro analisi facendo della cosa il loro osservatorio e il loro perno, ora tutto si sposta sul nuovo soggetto individuo liberato dalle ingombranti incrostazioni comunitarie, capace di costruire il mondo sociale e non di subirlo, consapevole fino alla presunzione di questa sua capacità. Un soggetto a cui la libera visione della dimensione economica propria del nascente capitalismo dà una coscienza positiva della ricchezza e del suo accumulo, un soggetto che pertanto è sempre più disinibito *homo oeconomicus*. Per un siffatto *homo oeconomicus*, che ha resecato ogni vincolo turbatore col metafisico e che è perfettamente a proprio agio nella dimensione patrimoniale, la proprietà individuale ha una valenza tutta nuova ed è una realtà che va difesa a ogni costo, più che dagli altri proprietari, dal potere politico e dalle sue ingerenze. E sin dai primi tempi di questa età borghese una riflessione scientifica – antropologica, politologica, economica – puntualizza ed esalta una nuova natura del fenomeno proprietario, che non è più soltanto strumento di ricchezza ma presidio della libertà del soggetto, lasciando la bassa corte dei fatti economici e facendo ingresso trionfale nel più alto territorio dei principi e dei valori etici⁵¹.

Dall'enfasi sulla libertà e sulla proprietà come oggetto di tutela giuridica – in altre parole dall'importanza attribuita al riconoscimento e alla garanzia dei *diritti civili* – muove quella che, probabilmente, è considerata la più importante tra le ricostruzioni che sono state effettuate dell'evoluzione della cittadinanza, ossia quella effettuata da Marshall. Lo studio della cittadinanza effettuato dallo scienziato sociale inglese, basato sul percorso di progressiva attribuzione ai cittadini di differenti tipi di diritti, vede infatti i diritti civili come il punto di partenza del percorso evolutivo compiuto dalla cittadinanza.

Marshall divide la cittadinanza in tre elementi: il civile, il politico e il sociale. Tra questi, «l'elemento civile è composto dai diritti necessari alla 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 a ottenere giustizia»⁵². In origine, secondo il sociologo inglese, i tre elementi costituivano un unico elemento. Successivamente, il percorso di evoluzione della cittadinanza – percorso che assume le caratteristiche di un passaggio dall'antichità alla modernità – ha dato luogo a un

⁵¹ Grossi P., "Proprietà e contratto", Fioravanti M., 2002, *Lo stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, pp. 129-130.

⁵² Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, pp. 12-13.

processo di fusione e, al contempo, di separazione dei tre elementi, dove la fusione è stata geografica e la separazione funzionale⁵³.

L'aspetto centrale del pensiero di Marshall è costituito proprio dal rapporto tra l'elemento civile, quello politico e quello sociale. Nella sua interpretazione della storia della cittadinanza, le istituzioni preposte alla garanzia dei tre tipi di diritti si sono divise nel corso dei secoli, prendendo quindi strade diverse, salvo poi riunirsi a cavallo tra la prima e la seconda metà del XX secolo⁵⁴. Per questa ragione i tre elementi si sono sviluppati in periodi differenti: i diritti civili nel diciottesimo secolo, i diritti politici nel diciannovesimo e quelli sociali nel ventesimo.

Per quanto riguarda i diritti civili, Marshall considera la rivoluzione inglese del 1688 il loro atto di nascita. Successivamente al 1688, e fino al 1831, anno in cui è stato emanato il primo *Reform Act*, i diritti civili hanno conosciuto, secondo lo scienziato sociale inglese, il loro periodo formativo, tanto che, alla fine di tale periodo, questi diritti «erano entrati in proprietà dell'essere umano, e avevano, nelle linee essenziali, l'aspetto che hanno oggi»⁵⁵. Lo sviluppo dei diritti civili, quindi, ha avuto luogo in un arco di tempo non coincidente totalmente con il diciottesimo secolo, ma anzi più ampio rispetto a esso. Tra la rivoluzione inglese e il primo *Reform Act* vi sono state infatti numerose iniziative legislative che, in tempi diversi, hanno ampliato il novero delle libertà civili, iniziative tra cui figurano il *Toleration Act*, l'abolizione della censura sulla stampa, l'emancipazione dei cattolici, l'abrogazione dei *Combination Acts*, e la conclusione della battaglia per la libertà di stampa.

Con l'affermazione dei diritti civili e con il loro riconoscimento pubblico si fa evidente la centralità di un'altra categoria che, accanto alla cittadinanza, ha svolto e continua a svolgere un importante ruolo nei processi di inclusione: il lavoro. Già Locke aveva visto nel lavoro la fonte del diritto "naturale" di proprietà⁵⁶, considerando l'attività produttiva nient'altro che una sorta di prolungamento della corporeità umana. Così concettualizzato, il lavoro diventa la chiave dell'autonomia degli individui:

⁵³ Cfr. Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ Cfr. Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁵ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁶ Cfr. Baccelli. L., "Lavoro", in Barbera A., 1997, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, p. 153.

il lavoro appare come questa energia, proprietà dell'individuo, che permette di rendere le cose differenti, di correggere le cose quali sono nello stato di natura e di disporle nella forma d'uso per altri. Tale capacità di uscire dallo stato di natura, di apportare miglioramenti, che appartiene a ognuno di noi e si esercita su altro da noi, che può essere esercitata spontaneamente o essere scambiata in cambio di un salario, fonda la possibilità per gli individui di uscire dalla relazione di servitù, la loro possibilità cioè di esistere per se stessi⁵⁷.

Il ruolo emancipatorio svolto dal lavoro in quanto attività trasformativa si fa ancora più evidente nella seconda metà del XVIII secolo. Siéyès, già prima della rivoluzione francese, aveva ampliato il concetto di cittadino proprietario fino a trasformarlo in quello di cittadino azionario. Questo tipo di cittadino, poiché «dispone del diritto di voto, è ai suoi occhi, “il vero azionario della grande impresa sociale”. È azionario in virtù del suo lavoro, ma soprattutto perché contribuisce, attraverso il pagamento dell'imposta, al funzionamento di ciò che Siéyès chiama l'istituzione pubblica»⁵⁸.

Poco meno di due secoli dopo, Marshall considera ancora il diritto al lavoro il diritto civile fondamentale in campo economico. Per diritto al lavoro, secondo lo scienziato sociale inglese, si intende il «diritto di svolgere l'occupazione scelta liberamente, a condizione solo di avere i requisiti legittimi di addestramento tecnico preliminare»⁵⁹. Questo diritto era stato negato per anni, tanto dal diritto positivo quanto dal costume, come è esemplificato dallo *Statute of Artificers* di epoca elisabettiana (1563), che riservava certe occupazioni ad alcune classi sociali, e dalle regolamentazioni locali, finalizzate a limitare l'occupazione in città ai soli cittadini e a utilizzare l'apprendistato come strumento di esclusione e non di semplice reclutamento. Ma successivamente, secondo Marshall, il primato dei monopoli locali e di gruppo ha ceduto il passo alla libertà del soggetto e all'iniziativa individuale. Sono nati così i diritti civili, a garanzia della libertà di iniziativa degli individui, soprattutto in campo lavorativo.

⁵⁷ Mèda D., 2004, *Le travail*, Presses Universitaires de France; tr. it., 2005, *Il lavoro. Che cos'è, quando c'è?*, Trieste, Asterios, p. 23.

⁵⁸ Rosanvallon P., 1992, *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*, Parsi, Gallimard; tr. it., 1994, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi, pp. 54-55.

⁵⁹ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 18.

Un passaggio di estrema importanza nella costruzione della libertà dei soggetti è stato l'editto di Turgot del 1776, che ha proibito ai maestri, ai compagni d'arte e agli operai di formare associazioni. Questo decreto è stato seguito, nel 1791, dai decreti di Allarde e di Le Chapelier, appartenenti entrambi alla stessa linea dell'editto di Turgot. Con queste iniziative legislative sono stati soppressi tutti i privilegi dei mestieri: ogni persona ha acquisito il diritto di esercitare la professione, l'arte o il mestiere ritenuto più adatto per sé, pagando semplicemente una patente; mentre le decisioni circa le condizioni di lavoro, tra cui la durata della giornata lavorativa, sono state affidate ai liberi accordi tra individui e non più alle corporazioni. Con il Codice civile del 1804 l'opera di liberalizzazione svolta dalla rivoluzione francese ha raggiunto il suo apice: la società è, da quel momento in poi, fondata sui rapporti tra individui giuridicamente uguali e liberi di scegliere.

La proprietà è una categoria centrale anche nello studio dell'evoluzione del secondo dei tre elementi in cui Marshall suddivide la cittadinanza, l'elemento politico, che egli considera «il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei membri di un tale organo»⁶⁰. La storia dei diritti politici è infatti caratterizzata dal modo in cui i possidenti e i non possidenti sono stati, in differenti momenti, inclusi nell'elettorato.

Secondo Marshall, il periodo formativo dei diritti politici ha inizio nella prima parte del XIX secolo, quando i diritti civili presentano già un elevato livello di consolidamento. Il loro atto di nascita è la Legge di Riforma del 1832⁶¹, legge che di fatto ha aumentato di ben poco la base dei votanti, aggiungendone circa 217000 a un elettorato preesistente di 435000. Tuttavia, secondo lo scienziato sociale inglese, l'importanza di questa legge non va valutata da un punto di vista quantitativo, ma da un punto di vista qualitativo. La rottura con il passato non risiede semplicemente nel numero dei nuovi votanti, oppure nel tipo di diritto che viene a essi concesso, ma nella categoria di persone coinvolte nel cambiamento. Inizialmente, infatti, non si assiste alla creazione di *nuovi diritti* da aggiungere a uno *status* già posseduto da tutti, ma all'attribuzione di vecchi diritti a *nuovi strati* della popolazione: «nel secolo diciottesimo i diritti politici non erano deficitari per il contenuto, ma per la loro

⁶⁰ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 13.

⁶¹ Su questo punto, cfr. anche Barraclough G., 1989, *op. cit.*, p. 129 e seguenti.

distribuzione: deficitari, intendiamo, in base ai criteri della cittadinanza democratica»⁶².

Il passaggio più importante si ha, secondo Marshall, quando il diritto di voto, da monopolio di gruppo basato sulla proprietà fondiaria della terra – proprietà il cui acquisto era quasi sempre indipendente dalla volontà dell'acquirente, poiché le famiglie vedevano in essa la base sociale, e non soltanto economica, della loro esistenza – si apre anche agli affittuari e ai locatari aventi beni in una quantità tale da provare il loro successo personale nella lotta economica. In conseguenza di questa apertura, il diritto di voto, che era ancora un monopolio di gruppo, «aveva fatto il primo passo per diventare un monopolio di tipo accettabile alle idee del capitalismo ottocentesco: un monopolio che poteva essere descritto come aperto, e non come chiuso, con qualche grado di plausibilità»⁶³.

Marshall sottolinea come, fino a tutto l'Ottocento, paragonando i diritti politici con i diritti civili non sia possibile considerare i primi, a differenza dei secondi, dei veri e propri diritti di cittadinanza, destinati pertanto a tutti i cittadini. Piuttosto, i diritti politici sono considerabili come «il privilegio di una classe economica limitata, i cui limiti venivano estesi da ogni successivo *Reform Act*»⁶⁴. Lo scienziato sociale inglese, tuttavia, rileva come nella società capitalistica dell'Ottocento l'opinione corrente fosse quella secondo cui i diritti politici, pur non essendo diritti di cittadinanza in senso stretto, dipendessero comunque dai diritti civili, ne fossero anzi un prodotto secondario.

Questa concezione cambia radicalmente nel Novecento. In questo secolo, i diritti politici diventano un carattere specifico della cittadinanza, rendendosi così indipendenti dalla mediazione dei diritti civili. Secondo Marshall, questo cambiamento di prospettiva avviene quando la legge del 1918, adottando il suffragio universale maschile, trasferisce la base dei diritti politici dalla ricchezza economica allo *status* personale⁶⁵.

⁶² Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 21.

⁶³ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁴ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵ Marshall sottolinea la differenza di significato e di portata innovatrice tra il suffragio universale maschile e la riforma successiva, del tutto indipendente dalla prima, che ha attribuito il diritto di voto alle donne. Inoltre, egli rileva come la legge del 1918 non abbia fondato una piena uguaglianza politica

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento Marshall colloca la nascita vera e propria dei diritti sociali. Prima di allora, nello specifico tra il secolo diciottesimo e l'inizio del diciannovesimo, i diritti sociali, secondo lo studioso inglese, sono arretrati fino quasi a scomparire⁶⁶. In particolare, con la legge sui poveri del 1834 il cammino della cittadinanza ha segnato una battuta di arresto. Questa legge, infatti, non ha riconosciuto alle pretese delle persone indigenti la dignità di diritti di cittadinanza, considerandole piuttosto un'alternativa ad essi. In altre parole, le pretese dei poveri potevano essere soddisfatte soltanto se essi rinunciavano a essere cittadini in senso stretto, rinunciando quindi, di conseguenza, ai diritti di cittadinanza, a cominciare dalla libertà personale e dai diritti politici. Nelle parole di Marshall «chi accettava l'assistenza traversava il confine che separava la comunità dei cittadini dal gruppo delle vittime dell'indigenza»⁶⁷.

Così come le leggi sui poveri, anche le prime leggi sulle fabbriche sono un esempio dello scollamento tra diritti sociali e *status* di cittadino. Queste leggi, infatti non offrivano una protezione al maschio adulto, cioè al cittadino per eccellenza, ma soltanto alle donne e ai bambini. Se le donne avessero voluto godere di una cittadinanza piena avrebbero dovuto rinunciare alla protezione. L'alternativa non poteva essere più netta: o cittadini o assistiti. La protezione da parte delle autorità pubbliche escludeva automaticamente chi ne beneficiava dallo *status* di cittadino.

Poco dopo, tuttavia, la legislazione sulle fabbriche è diventata, secondo Marshall, uno dei pilastri dell'edificio dei diritti sociali. Se fino ad allora lo scopo dei legislatori in campo sociale era stato quello di ridurre gli effetti negativi della povertà senza tuttavia turbare la struttura della disuguaglianza su cui poggiava la società, alla fine del XIX secolo si è aperto un periodo di grande progresso per i diritti sociali, un periodo in cui le aspirazioni a una diminuzione della disuguaglianza

sono state soddisfatte in parte facendo entrare i diritti sociali nello *status* della cittadinanza e creando così un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto. L'attenuazione delle differenze di classe è ancora lo scopo dei diritti sociali, ma ha acquistato un

di tutti i cittadini, poiché alcuni residui di disuguaglianza economica sono sopravvissuti fino alla metà del XX secolo, come, ad esempio, il voto plurimo (cfr. Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 23).

⁶⁶ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁷ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 26.

significato nuovo. Non è più soltanto un tentativo di diminuire l'ovvia molestia della povertà negli strati più bassi della società. Essa ha preso la forma di un'azione diretta a modificare l'intero quadro della disuguaglianza sociale. Non si accontenta più di sollevare il livello più basso al fondo dell'edificio sociale, lasciando intatta la sovrastruttura. Essa ha cominciato a rimodellare l'intera costruzione e potrebbe finire anche per trasformare un grattacielo in una casa a un solo piano⁶⁸.

La tensione egualitaria che caratterizza la cittadinanza sociale è, secondo Marshall, il miglior antidoto alla disuguaglianza che caratterizza il mercato:

la spinta in avanti lungo il sentiero così tracciato è una spinta verso un maggior grado di uguaglianza, un arricchimento del materiale di cui è fatto lo *status* e un aumento del numero delle persone a cui è conferito questo *status*. La classe sociale è invece un sistema di disuguaglianza. E anch'esso, come la cittadinanza, può fondarsi su un insieme di ideali, credenze e valori. È quindi ragionevole aspettarsi che l'effetto della cittadinanza sulla classe sociale prenda la forma di un conflitto fra principi opposti⁶⁹.

La cittadinanza, dunque, nel suo cammino verso l'emancipazione, dopo aver liberato gli individui dall'oppressione comunitaria provvede anche a proteggerli dal suo contrario: la disuguaglianza che contraddistingue il mercato. Questa protezione comincia a rendersi necessaria proprio nel momento in cui i diritti civili, primo elemento della cittadinanza, fanno il loro ingresso sulla scena. Infatti, se i diritti civili segnano una rottura radicale con il passato, è anche vero, al contempo, che essi introducono nuove barriere all'emancipazione individuale e nuove disuguaglianze. Queste disuguaglianze, secondo Marshall, non sono dovute a carenze intrinseche dei diritti civili, ma alla mancanza dei diritti sociali⁷⁰. È quindi il terzo elemento della cittadinanza, quello sociale, che può far sì che la cittadinanza si trasformi, effettivamente, in una piena appartenenza fondata sull'uguaglianza rispetto ai diritti e ai doveri che contraddistinguono lo *status* di cittadino.

L'appartenenza degli individui a un ordine politico cambia così la sua forma per effetto della cittadinanza. Se nel sistema feudale il contratto su cui si reggeva la società era fondato sullo *status*, o meglio su una gerarchia di *status*, e l'appartenenza degli individui dipendeva dalla posizione in questa gerarchia, nel sistema moderno il

⁶⁸ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁹ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁰ Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 37.

contratto è il frutto di un accordo tra individui liberi e in possesso di uno *status* di uguaglianza, e l'appartenenza dipende dalla loro scelta autonoma e consapevole⁷¹.

Il ruolo specifico dei diritti sociali in questo sistema di appartenenza, dunque, è quello di ridurre le disuguaglianze strutturalmente correlate al sistema economico. Storicamente, secondo Marshall⁷², questo ruolo è stato interpretato in maniera efficace dalla cittadinanza, la cui natura inclusiva si mostra al meglio nelle vesti della cittadinanza sociale. Pertanto, nella prossima parte del lavoro ci soffermeremo sulla costruzione storica dell'edificio della cittadinanza sociale. Ora, però, è il momento di concentrare lo sguardo sul lato meno visibile della cittadinanza, quello esclusivo.

2.3 The “dark side” of membership: la cittadinanza come esclusione

Nel paragrafo precedente abbiamo rivisitato il percorso attraverso il quale la cittadinanza, nel corso della sua storia, ha permesso di dare forma a un modello di relazione tra individui e ordine politico sempre più articolato e orizzontale. Come abbiamo visto, la cittadinanza ha costituito il principale strumento di inclusione attraverso la concessione graduale di un numero sempre più vasto di diritti ai cittadini. A questo cambiamento nell'“intensione” della cittadinanza, inoltre, è corrisposto un cambiamento nella sua “estensione”: oltre al numero dei diritti è aumentato anche il numero delle persone considerate a pieno titolo cittadini.

La storia dei diritti politici è emblematica a riguardo. Riservati inizialmente a pochissimi (maschi adulti e possidenti), questi diritti sono stati poi estesi, poco alla volta, dapprima ai maschi non proprietari e successivamente alle donne. Tuttora, i diritti politici sono i diritti di cittadinanza per eccellenza, poichè sono gli unici diritti fondamentali a essere prerogativa esclusiva dei cittadini, mentre altri diritti fondamentali, tra cui parte dei diritti sociali, sono di fatto attribuiti da molti ordinamenti anche ai non cittadini.

⁷¹ A riguardo, il riferimento classico è Henry Sumner Maine, il quale ha parlato di passaggio dallo *status* al *contratto* come indice del progresso di una società (cfr. Maine, H.S., 1870, *Ancient Law*, London, John Murray; trad. it. 1998, *Diritto antico*, cura di Vincenzo Ferrari, Milano, Giuffrè).

⁷² Marshall T. H., 2002, *op. cit.*, p. 81.

La cittadinanza, dunque, ha permesso l'inclusione progressiva di un numero sempre più vasto di persone all'interno di un sistema formale di appartenenza e un contemporaneo rafforzamento di tale sistema attraverso l'ampliamento dei diritti attribuiti agli appartenenti. In altre parole, dal punto di vista inclusivo, la cittadinanza ha parallelamente ampliato la sua estensione e rafforzato la sua intensione.

Ma, oltre a includere, la cittadinanza ha anche escluso. L'esclusione, anzi, è stata senza dubbio, fin dalla sua nascita, una caratteristica essenziale della cittadinanza. Il carattere esclusivo, in un certo senso, è scritto nel suo DNA. Infatti, ciò che sancisce normativamente i criteri secondo cui alcuni appartengono a una comunità, automaticamente sancisce anche l'esclusione di tutti gli altri dalla medesima:

la cittadinanza fu inventata come concetto di inclusione degli individui nei processi politici. Ma ciò che include, allo stesso tempo esclude. La cittadinanza conferisce privilegi, e il privilegio è salvaguardato non includendo tutti. [...] L'inclusione di tutti, davvero di tutti, avrebbe reso impossibile la difesa dell'incessante accumulazione di capitale, poiché avrebbe distribuito il plusvalore in quantità troppo esigue. L'inclusione di nessuno, il vero e proprio mantenimento dell' *ancien régime*, avrebbe reso impossibile la difesa dell'incessante accumulazione di capitale, poiché sarebbe stata causa della collera del popolo o della distruzione della ossatura politica del sistema. Il compromesso della cittadinanza – l'inclusione di alcuni e l'esclusione di altri – è servito appunto a placare gli strati sociali più pericolosi dei paesi delle zone centrali, le classi lavoratrici, e allo stesso tempo a escludere dalla divisione del plusvalore e dai processi decisionali politici la grande maggioranza della popolazione mondiale⁷³.

L'esclusione, quindi, è stata, storicamente, l'esigenza fondamentale di un sistema mondiale basato sulla distribuzione ineguale della ricchezza prodotta. Il numero dei cittadini, infatti, è stato sempre troppo elevato per la sopravvivenza del sistema. Questa, allora, è stata resa possibile dall'istituto della cittadinanza e dalla sua natura ambivalente, accogliente nei confronti di chi è dentro ma inospitale nei confronti di chi è fuori. La storia della cittadinanza, in particolar modo nei secoli successivi alla rivoluzione francese, si è caratterizzata di conseguenza come un contrasto continuo tra coloro che avevano interesse a mantenere ristretto il numero dei cittadini e coloro che, invece, avevano interesse ad allargare questo numero a nuove categorie di

⁷³ Wallerstein I., 2003. *Utopistica. Le scelte storiche del XXI secolo*, Trieste, Asterios, pp. 32-33.

persone, e ha reso dunque evidente quella tensione tra universalismo e particolarismo che è una caratteristica strutturale del capitalismo storico:

Too many persons were citizens. The results could be dangerous, indeed. The story of the nineteenth century (and indeed of the twentieth) has been that some (those with privilege and advantage) have been attempting to define citizenship narrowly and that all the others have been seeking to validate a broader definition. It is around this struggle that the intellectual theorizing of the next 200 years centered. It was around this struggle that the social movements were formed⁷⁴.

Con ciò non si intende negare la portata inclusiva della cittadinanza, né si intende considerarla alla stregua di una mera “ideologia”, come se fosse, semplicisticamente,

un dispositivo retorico cinicamente approntato da una classe sociale in ascesa (la borghesia) per “fare velo” ai suoi rozzi interessi particolari. O meglio: ha certo funzionato anche in questo senso, in circostanze storiche determinate e in mano ad attori specifici, ma non è riducibile a questa “funzione”. Essa è piuttosto una formazione discorsiva (e in questo senso non peggiorativo, dunque, senz’altro una retorica) estremamente mutevole e flessibile, che perimetra lo spazio al cui interno la borghesia come soggetto storico viene costituendosi. Considerata in questi termini, la moderna antropologia politica, pur segnata da specifiche linee di inclusione e di esclusione, presenta caratteri di strutturale ambivalenza, che la predispongono certamente a un uso ideologico quale quello indicato, ma contemporaneamente fanno sì che essa possa nutrire progetti di “emancipazione” di ben più ampia portata⁷⁵.

L’obiettivo che ci si è preposti, piuttosto, è quello di focalizzare il discorso su due questioni ritenute estremamente rilevanti:

- La prima questione ha a che fare con il carattere *duale* della cittadinanza. Ciò che si intende sostenere a riguardo è che il volto inclusivo della cittadinanza è *inseparabile* da quello esclusivo. Il processo di costruzione del cittadino necessita della presenza – costante nella sostanza ma mutevole nella forma – del non cittadino.

⁷⁴ Wallerstein I., 2002, *op. cit.*

⁷⁵ Mezzadra S., 2004, *op. cit.*, p. 12.

- La seconda questione ha a che fare invece con la *scala di grandezza spaziale* della cittadinanza. Ciò che si intende sostenere a riguardo è che il processo di costruzione della cittadinanza, nel suo cammino sempre ambivalente, ha avuto bisogno di una *dimensione mondiale* e non soltanto nazionale: la dinamica inclusione-esclusione, che del processo di costruzione della cittadinanza è il tratto più evidente, ha progressivamente allargato il raggio spaziale della propria azione man mano che, all'interno delle aree in cui il processo di costruzione della cittadinanza ha avuto inizio, categorie di persone precedentemente escluse sono state poco alla volta incluse.

Sottostante a entrambe le questioni, e perciò al centro dell'interesse in questo lavoro, è la *strategia* che ha permesso alla cittadinanza di presentarsi in teoria come universalistica ed egualitaria, ma di definirsi di fatto come particolaristica e inegualitaria: la creazione incessante di due opposte categorie di persone, i cui appartenenti sono stati denominati, rispettivamente, cittadini e non cittadini, o cittadini a pieno titolo e cittadini "a metà". Pertanto, nelle pagine seguenti ci soffermeremo sulle modalità con cui questa strategia è stata concretamente attuata, cercando di rintracciare l'azione dei meccanismi di esclusione – accanto a quella dei meccanismi di inclusione studiati nel paragrafo precedente – in alcune delle contrapposizioni tra cittadini e non cittadini susseguitesi storicamente.

Nel ripercorrere le differenti fasi del lungo cammino dell'esclusione emerge in maniera evidente la dimensione mondiale del fenomeno della cittadinanza. Nel Novecento, e in particolar modo nella sua seconda metà, la creazione continua di una divisione tra cittadini e non cittadini si intreccia costantemente con le strategie volte al controllo della mobilità dei lavoratori stranieri. La dicotomizzazione cittadino/non cittadino tende sempre più a farsi, da interna, esterna. In altre parole, i non cittadini sono sempre meno individui interni al territorio dello stato e sempre più individui che provengono dall'esterno. Senza con questo voler affermare che la dicotomizzazione interna cessi di svolgere il suo ruolo. Basti pensare, come esempio di questa persistenza, alla condizione della donna rispetto a quella dell'uomo in molte società contemporanee.

Tuttavia, rimanendo sul piano della cittadinanza formale, ossia dell'appartenenza giuridica e dei diritti ad essa collegati, le dimensioni spaziali del fenomeno tendono ad allargarsi: il controllo dei fenomeni migratori diventa cruciale per il mantenimento dell'ineguaglianza nella distribuzione delle ricchezze prodotte; mentre il lavoro, accanto alla cittadinanza, diventa una categoria centrale nella gestione dei processi di esclusione. La sinergia tra lavoro e cittadinanza è particolarmente evidente nel percorso di costruzione della cittadinanza sociale, percorso il cui studio sarà oggetto della seconda parte di questo lavoro.

Tornando al cammino della cittadinanza, la dinamica inclusione/esclusione è già chiaramente visibile nel processo di costruzione del cittadino-proprietario, costruzione che si va compiendo in quel periodo storico in cui, secondo Marshall, mediante il riconoscimento dei diritti civili ha inizio il “glorioso” cammino della cittadinanza. Il cambiamento introdotto dalla considerazione della proprietà come elemento centrale nell'immagine del cittadino è ben evidenziata dal confronto tra Hobbes e Locke. Se in Hobbes sono praticamente assenti i riferimenti agli interessi economici delle classi sociali e al loro ruolo nella costruzione dello Stato, in Locke, invece, è già pienamente visibile la figura di uno Stato che sostiene i processi economici e che, soprattutto, rappresenta gli interessi di alcune classi⁷⁶. Secondo Locke, nello stato di natura le motivazioni economiche che muovono le azioni degli individui sono già presenti, ma è con la costruzione dello Stato che gli interessi di specifiche classi vengono svelati:

Locke a differenza di Hobbes ragiona già della società di classi in cui i diritti sono differenziati per “necessità degli affari” e per la “costituzione dell'umana società” ossia per la logica dei sistemi, per cui si passa dal diritto naturale di proprietà (per tutti) al diritto di appropriazione illimitata, dall'appropriazione industriosa all'accumulazione senza limiti. Così si coniuga una dottrina della naturale eguaglianza con quella dell'altrettanto naturale ineguaglianza. L'ineguaglianza è un prerequisito del sistema, in quanto questo è surdeterminato dal potere di una classe che diviene dominio statale sul lavoro sociale. Lo stato rappresenta gli interessi di classe, non quelli di un'astratta somma di individui come nel primo liberalismo di Hobbes e Spinoza⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. Lentini O., 2003, *op. cit.*, pp. 76 e 106-107.

⁷⁷ Lentini O., 2003, *op. cit.*, p. 106.

Con Locke, dunque, si fa esplicito quel nesso tra cittadinanza e proprietà – di se stessi e dei frutti del proprio lavoro – che costituirà, nei secoli successivi al XVII, uno dei “confini della cittadinanza” più difficili da oltrepassare. La proprietà permette infatti di conciliare senza troppi attriti eguaglianza e ineguaglianza (più formale la prima, decisamente sostanziale la seconda), a tal punto che sarà considerata, anche dopo il XVII secolo, un requisito necessario per divenire titolari dei diritti politici. Su di essa, in altre parole, si fondano molte delle disuguaglianze legate alla cittadinanza e al lavoro che hanno caratterizzato fino a oggi il cammino della cittadinanza.

La centralità della proprietà riposa tuttavia su un equivoco di fondo. Questo equivoco ha inizio con Locke, il quale identifica nella vita, nella libertà e nella proprietà i tre diritti fondamentali alla base del contratto sociale, prosegue nel 1789 con la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, che riprende a tal punto il nesso tra libertà e proprietà enunciato da Locke da ribadire il carattere di “diritto sacro e inviolabile” della seconda, e arriva poi fino a Marshall, il quale, pur allargando il novero dei diritti fondamentali, include nella classe dei diritti civili tanto la libertà quanto la proprietà. Secondo Ferrajoli,

la commistione in una medesima categoria di figure tra loro così eterogenee come i diritti di libertà da un lato e il diritto di proprietà dall’altro [...] è dunque un’operazione originaria, compiuta dal primo liberalismo, che ha condizionato fino ai nostri giorni l’intera teoria dei diritti e con essa dello stato di diritto. Alla sua base c’è un equivoco, dovuto al carattere polisenso del termine “diritto di proprietà”: con il quale s’intende – in Locke come in Marshall – al tempo stesso il diritto di divenire proprietario e di disporre dei propri diritti di proprietà, che è un aspetto della capacità giuridica e della capacità d’agire riconducibile senz’altro alla classe dei diritti civili, e il concreto diritto di proprietà su questo o quel bene⁷⁸.

Ma tra libertà e proprietà, e più in generale tra *diritti fondamentali* e *diritti patrimoniali*, vi sono delle differenze sostanziali, tralasciando le quali si rischia di svalutare l’importanza dei diritti del primo tipo a vantaggio di quelli del secondo. Ferrajoli ha individuato quattro differenze riguardanti la forma o struttura dei due tipi di diritti. Tra queste, ve ne sono due particolarmente rilevanti per i nostri interessi conoscitivi. La prima

⁷⁸ Ferrajoli L., 2002, *op. cit.*, p. 13.

consiste nel fatto che i diritti fondamentali – i diritti di libertà come il diritto alla vita, i diritti civili, inclusi i diritti di acquisire e disporre dei beni di proprietà, come i diritti politici e i diritti sociali – sono diritti “universali” (*omnium*), nel senso logico della quantificazione universale della classe dei soggetti che ne sono titolari; laddove i diritti patrimoniali – dal diritto di proprietà agli altri diritti reali e ai diritti di credito – sono diritti singolari (*singuli*), nel senso parimenti logico che per ciascuno di essi esiste un titolare determinato (o più contitolari, come nella comproprietà) con esclusione di tutti gli altri. I primi sono quindi riconosciuti a tutti i loro titolari in egual forma e misura; i secondi appartengono a ciascuno in maniera diversa, sia per quantità che per qualità. Gli uni sono inclusivi e formano la base dell’uguaglianza giuridica, che come dice l’art. 1 della Dichiarazione dell’89 è per l’appunto una *égalité en droits*. Gli altri sono esclusivi, ossia *excludendi alios*, e sono quindi alla base della disuguaglianza giuridica, che è anch’essa una *inégalité en droits*. Tutti siamo parimenti liberi di manifestare il nostro pensiero, parimenti immuni da arresti arbitrari, parimenti autonomi nel disporre dei beni di nostra proprietà e parimenti titolari dei diritti alla salute e all’istruzione. Ma ciascuno di noi è proprietario o creditore di cose diverse e in misura diversa: io sono proprietario di questo mio vestito o della casa in cui abito, ossia di oggetti diversi da quelli di cui altri e non io sono proprietari⁷⁹.

Confondendo quindi i diritti fondamentali con i diritti patrimoniali si confondono diritti di tipo universale, che in quanto tali appartengono a tutti, con diritti di tipo singolare che, per loro natura, appartengono agli individui in maniera diversa. Se i primi possono essere posti a fondamento della cittadinanza, poiché garantiscono l’uguaglianza giuridica, i secondi no, poiché l’ordine sociale a cui darebbero luogo se posti effettivamente a fondamento dell’appartenenza giuridica sarebbe un ordine profondamente disuguale, incompatibile dunque con l’uguaglianza giuridica che dovrebbe invece caratterizzare la cittadinanza. Per questa ragione, la manovra volta a riunire in un’unica categoria – confondendoli di fatto – diritti così diversi, considerandoli poi complessivamente diritti di cittadinanza, produce un effetto ben preciso, cioè quello di minare alla base la natura egualitaria della cittadinanza.

Tra le differenze tra diritti fondamentali e diritti patrimoniali individuate da Ferrajoli ve n’è un’altra particolarmente rilevante dal nostro punto di vista:

mentre i diritti patrimoniali sono per così dire *orizzontali*, i diritti fondamentali sono per così dire *verticali*. In un duplice senso. Innanzitutto, nel senso che i rapporti giuridici intrattenuti dai titolari di

⁷⁹ Ferrajoli L., 2002, *op. cit.*, pp. 13-14.

diritti patrimoniali sono rapporti intersoggettivi di tipo civilistico – contrattuale, successorio o simili – mentre i rapporti intrattenuti dai titolari di diritti fondamentali sono rapporti di tipo pubblicistico, ossia dell'individuo nei confronti (solo o anche) dello Stato. In secondo luogo, e soprattutto, nel senso che mentre ai diritti patrimoniali corrispondono o il generico divieto di non lesione nel caso dei diritti reali oppure obbligazioni debitorie nel caso dei diritti personali o di credito, ai diritti fondamentali, ove siano espressi da norme costituzionali, corrispondono divieti ed obblighi a carico dello Stato, la cui violazione è causa di invalidità delle leggi e degli altri provvedimenti pubblici e la cui osservanza è al contrario condizione di legittimità dei pubblici poteri. “La dichiarazione dei diritti contiene le obbligazioni dei legislatori”, afferma l'art. 1 della sezione “doveri” della costituzione francese dell'anno III. Ed è precisamente in questo insieme di obbligazioni, ossia di limiti e di vincoli posti a tutela dei diritti fondamentali, che risiede la *sfera pubblica* dello Stato costituzionale di diritto – in opposizione alla *sfera privata* dei rapporti patrimoniali – e quella che all'inizio ho chiamato la dimensione “sostanziale” della democrazia⁸⁰.

La proprietà, dunque, caratterizza la sfera privata della vita del cittadino e non quella pubblica. Ciononostante, la partecipazione del cittadino a quest'ultima – partecipazione espressa mediante il diritto di voto, come vedremo tra poco – è stata a lungo fondata sulla proprietà.

Infatti, il legame tra proprietà e autonomia politica, che qui si comincia a intravedere, è uno dei fili conduttori più illuminanti e interessanti della storia della cittadinanza. Attraverso questo legame, il processo di costruzione del cittadino-proprietario mostra in maniera chiara la sua simbiosi con il processo di consolidamento del sistema economico capitalistico, dal momento che, di questo sistema, la cittadinanza eredita la natura acquisitiva e inegualitaria. Possiamo dire, anzi, che la forte attenzione manifestata da Locke in poi per la proprietà e la libertà “svela” gli interessi economici sottostanti al processo di costruzione del cittadino.

Anche l'appartenenza diventa, in questa fase, una forma di inclusione che preserva maggiormente l'autonomia individuale: appartenere significa godere di ampi spazi di libertà, soprattutto in campo economico, e significa, parimenti, avere garantito il diritto alla proprietà. Tuttavia, l'appartenenza, se da un lato si fa più *inclusiva*, poiché allargando i margini di libertà del cittadino permette una partecipazione più attiva da parte di questi alla vita della comunità, dall'altro si fa sempre più dipendente dalle capacità economiche, ponendosi quindi come un privilegio per pochi e non come un

⁸⁰ Ferrajoli L., 2002, *op. cit.*, pp. 17-18.

beneficio per tutti. L'inclusione progressiva, dunque, riguarda soltanto chi, secondo determinati criteri, è cittadino. Ma questi criteri sono tutt'altro che permissivi: ad appartenere sono pochi, anche se a questi pochi è riconosciuto un numero sempre più vasto di diritti.

Nelle sue fasi iniziali, in altre parole, il cammino della cittadinanza evidenzia un vistoso *trade off* tra la sua intensione e la sua estensione. L'aumento del numero dei diritti, con il conseguente incremento dei margini individuali di libertà, è riservato a un numero ridotto di persone. Più diritti di cittadinanza, insomma, ma soltanto per pochi cittadini.

Esemplare, al riguardo, è il caso della rivoluzione francese. Qui, la strategia adottata per ottenere uno squilibrio tra numero di diritti attribuiti ai cittadini e numero di titolari degli stessi, ma soprattutto per rendere questo squilibrio vantaggioso per pochi, è stata quella di creare da subito due categorie di cittadini:

The effort started with Abbé Siéyès, just six days after the fall of the Bastille. In a report he read to the Constitutional Committee of the National Assembly on July 20-21, 1789, Siéyès proposed a distinction between passive and active rights, between passive and active citizens. Natural and civil rights, he said, are rights "for whose maintenance and development society is formed." These are passive rights. There also exist political rights, "those by which society is formed." These are active rights⁸¹.

Qualche tempo dopo, la proposta di Siéyès è stata tradotta dall'Assemblea Nazionale in un decreto che ha definito concretamente i criteri secondo cui distinguere i cittadini attivi da quelli passivi⁸². Questi criteri, recepiti sostanzialmente dalla Costituzione del 1791, hanno fatto sì che, su 6-7 milioni di francesi maschi adulti, circa un terzo fosse escluso dalla cittadinanza attiva, mentre solamente un cittadino attivo su cento (circa 43 mila) fosse considerato elettore di secondo grado⁸³.

⁸¹ Wallerstein I., 2002, *op. cit.*

⁸² Il decreto del 22 dicembre 1789 stabilì che, per essere cittadino attivo, si dovesse essere, o essere diventato, francese; aver compiuto 25 anni; essere residente in un cantone da almeno un anno; pagare un contributo diretto pari al valore di tre giornate lavorative; non essere un domestico salariato. Inoltre, per essere eleggibile nelle assemblee primarie era necessario versare un contributo diretto pari, almeno, al valore di dieci giornate lavorative. Mentre per essere eleggibile all'Assemblea Nazionale era necessario pagare un contributo diretto di un marco d'argento (pari a cinquanta giornate lavorative) e possedere una qualsiasi proprietà fondiaria (cfr. Belvisi F., "Cittadinanza", in Barbera A., 1997, *op. cit.*, p. 133).

⁸³ Cfr. Rosanvallon P., 1994, *op. cit.*, pp. 473-474.

Il modello di cittadino proprietario, insomma, ha trovato nei canoni “rivoluzionari” di inclusione politica la sua forma più completa. Ma questa forma non era destinata a durare a lungo. La proprietà, infatti, non poteva essere l’unico criterio di demarcazione tra cittadino e non cittadino. Così, poco dopo il decreto del 1789 e la Costituzione del 1791, il concetto di cittadino-proprietario ha cominciato a dimostrare i suoi limiti.

Nel 1792, quando il popolo è stato chiamato alle armi per difendere la Francia nei conflitti esterni, gli indicatori puramente economici sono apparsi all’improvviso come uno strumento troppo limitato per rilevare il grado di coinvolgimento dei cittadini nelle questioni dello Stato. Il sacrificio in battaglia, infatti, è sembrato porsi come una dimostrazione di attaccamento alla Patria ben più efficace della ricchezza economica.⁸⁴ Con il decreto dell’11 Agosto 1792 è stata così abolita, di colpo, la distinzione tra cittadini passivi e cittadini attivi. Da quel momento in poi, tutti i francesi maschi, maggiorenni, con domicilio fisso da più di un anno, che vivessero di rendita o del proprio lavoro e che non fossero domestici, sono stati considerati cittadini politicamente uguali.

I limiti posti alla proprietà come criterio di identificazione del cittadino, tuttavia, non fanno venir meno il sistema di esclusione. L’antinomia tra cittadino e non cittadino può prendere infatti altre forme. Una di queste è la contrapposizione tra uomini e donne. L’articolazione in termini di uomo/donna della dicotomia cittadino/non cittadino è infatti uno degli esempi più emblematici di quel carattere duale della cittadinanza che sopra abbiamo riconosciuto essere una sua caratteristica strutturale. A riguardo, Angela Groppi sostiene che «per uscire dallo stereotipo che ogni volta si incontra rispetto alla non cittadinanza delle donne o alla loro cittadinanza imperfetta diventa rilevante analizzare storicamente come il moderno concetto di cittadinanza si sia costruito nel corso degli ultimi due secoli anche attraverso l’espulsione dell’elemento femminile, espulsione che appare fondativa del concetto stesso»⁸⁵. In altre parole, attraverso un esempio particolare, quello dell’esclusione femminile, emerge come il carattere esclusivo sia un attributo generale della cittadinanza, e non

⁸⁴ Cfr. Belvisi F., “Cittadinanza”, in Barbera A., 1997, *op. cit.*, p. 133.

⁸⁵ Groppi A., “Le radici di un problema”, in Bonacchi G. e Groppi A., 1993, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza, p. 8.

un suo elemento contingente. La sostanza esclusiva della cittadinanza prende in questo caso la forma della donna, che riveste così il ruolo del non cittadino.

Anche nella vicenda dell'esclusione femminile la rivoluzione francese costituisce un ottimo esempio. Prendendo in prestito le parole di Wallerstein possiamo notare come, nel caso delle donne,

the whole matter started out badly. [...] It is well known that women played a major role in various popular demonstrations during the French Revolution, most crucially in the so-called October days in 1789, when the Parisian market women (along with national guardsmen) marched on Versailles and forced the royal couple to come to the capital to reside. But a mere two months after these riots, on Dec. 22, 1789, the National Assembly formally excluded women from the right to vote. The Constitution of 1791 renewed the exclusion, and this was reiterated in a vote of the Convention on July 24, 1793, specifying that women were excluded from all political rights⁸⁶.

Alla base della negazione della cittadinanza alle donne vi è una negazione ancora più estrema, quella della condizione di individui. Infatti,

malgrado il loro ardente individualismo, gli uomini del 1789 non considerano le donne “veri individui”. Per essi queste ultime restano confinate nella sfera dell'attività domestica, estranee alla società civile. Il problema non riguarda, qui, solo il fatto che le donne siano percepite innanzitutto come madri o casalinghe, relegate dunque in un ruolo specifico, bensì che tali funzioni non siano considerate delle attività *sociali*. La donna resta imprigionata all'interno del sistema familiare, che l'assorbe interamente. [...] Il diritto di cittadinanza degli uomini viene dunque contrapposto al diritto di famiglia delle donne⁸⁷.

La negazione dell'individualità femminile sembra porsi nettamente in contrasto con quel processo di emancipazione degli individui dalle strutture comunitarie che dovrebbe caratterizzare il cammino della cittadinanza. In un certo senso, la condizione della donna può sembrare quasi una forma di resistenza al processo di individualizzazione in corso all'interno della società. Tuttavia, se guardate da un altro punto di vista, le cose appaiono diversamente. Nel relegare rigidamente la donna entro la struttura familiare è infatti possibile scorgere la contropartita del processo di

⁸⁶ Wallerstein I., 2002, 2002, *op. cit.*

⁸⁷ Rosanvallon P., 1994, *op. cit.*, p. 143.

individualizzazione. In altre parole, il prezzo da pagare per realizzare quella forma di appartenenza libera e consapevole, autonoma e artificiale che caratterizza il cittadino rivoluzionario maschio è una forma di appartenenza organica e familistica da riservare alle donne. L'iperindividualismo, perciò, si è potuto affermare solamente perché

esso è stato controbilanciato dall'innalzamento di una barriera di separazione molto rigida tra la sfera contrattualistica della società civile e l'universo organico della famiglia. Il rigido mantenimento di una "famiglia comunità" è stato la condizione storica e culturale, nonché la controparte dell'avvento di una società maschile di individui uguali. È per questo motivo, e non a causa di una non meglio individuata reazione globale, che l'idea di "famiglia contrattuale", che emerge qua e là agli inizi della Rivoluzione, viene progressivamente meno⁸⁸.

Quanto questa condizione sia ancora attuale emergerà nella seconda parte di questo lavoro, parlando della costruzione della cittadinanza sociale e del ruolo della donna nel *welfare state*, e nella terza parte, quando il tema del lavoro, e in particolare del lavoro informale, si intreccerà con quello della cittadinanza.

Sulla retorica egualitaria del contratto sociale e sulla sua natura asimmetrica si è espressa in modo molto chiaro Carole Pateman nel libro *Il contratto sessuale*. A proposito della barriera tra la sfera contrattualistica che definisce lo spazio pubblico e l'universo della famiglia che delimita lo spazio privato in cui la donna è segregata la studiosa ha affermato che

le donne non prendono parte al contratto originario, ma non vengono neppure lasciate nello stato di natura – ciò vanificherebbe gli scopi del contratto sessuale! Le donne vengono incorporate in una sfera che, rispetto alla società civile, si trova contemporaneamente dentro e fuori. La sfera privata è parte della società civile ma è separata dalla sfera "civile". L'antinomia tra privato e pubblico è un altro modo per esprimere quella tra naturale e civile e quella tra donne e uomini. La sfera privata e femminile (naturale) e la sfera pubblica e maschile (civile) sono opposte ma acquistano il loro significato l'una dall'altra, e il significato della libertà civile propria della vita pubblica viene messo in evidenza quando viene contrapposto alla soggezione naturale che caratterizza l'ambito privato. [...]

⁸⁸ Rosanvallon P., 1994, *op. cit.*, p. 152.

Che cosa significhi essere un “individuo”, che stipula contratti ed è libero dal punto di vista civile, viene rivelato dalla soggezione delle donne nella sfera privata⁸⁹.

Per “contratto sessuale” la Pateman intende «il mezzo attraverso il quale gli uomini trasformano il proprio diritto naturale sulle donne nella sicurezza del diritto civile patriarcale»⁹⁰. L’origine e la storia di questo contratto sono state occultate, secondo la studiosa, dalla “storia ufficiale” del contratto sociale. Infatti, le letture correnti del contratto sociale non fanno il minimo cenno al dominio degli uomini sulle donne. La sua storia, piuttosto, è vista come un percorso lineare e progressivo verso l’inclusione degli individui. Carole Pateman, tuttavia, afferma che se il contratto sociale è

un racconto di libertà; il contratto sessuale è un racconto di soggezione. Il contratto originario istituisce sia la libertà che il dominio. La libertà degli uomini e la soggezione delle donne vengono create attraverso il contratto originario; senza la metà mancante del racconto, che rivela come il diritto patriarcale degli uomini sulle donne si instauri per contratto, non può essere compreso il carattere della libertà civile. [...] Il contratto è ben lungi dall’essere contrapposto al patriarcato; il contratto è il mezzo tramite il quale si costituisce il patriarcato moderno⁹¹.

Anche in questo caso, quindi, inclusione ed esclusione costituiscono due facce della stesse medaglia. L’una è *indispensabile* per l’esistenza dell’altra.

La natura ambivalente del contratto sociale su cui si ritiene fondata l’appartenenza moderna, a differenza di quella premoderna che si ritiene invece fondata su legami organici, è altrettanto evidente se andiamo a osservare un’altra articolazione dell’antinomia tra cittadino e non cittadino. Quest’antinomia ha a che fare con il lavoro, categoria che, nel paragrafo precedente, è apparsa come un importante motore dell’emancipazione dell’individuo dalla comunità premoderna. Con la costruzione del cittadino proprietario, come abbiamo visto precedentemente, l’individuo sembra accrescere i propri margini di libertà all’interno della società. Ma se utilizziamo il lavoro come filtro, come chiave di lettura storica del contratto sociale basato sulla

⁸⁹ Pateman C., 1997, *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press; tr. It., 1998, *Il contratto sessuale*, Roma, Editori Riuniti, p. 16.

⁹⁰ Pateman C., 1998, *op. cit.*, p. 10.

⁹¹ Pateman C., 1998, *op. cit.*, pp. 4-5.

proprietà⁹², questo accrescimento della libertà individuale svela la sua natura asimmetrica e diseguale. La possibilità di vendere liberamente sul mercato la propria forza-lavoro – esercitando quindi il proprio diritto di proprietà sulla merce lavoro – avviene infatti in un contesto in cui esiste, data la disuguaglianza nelle condizioni di partenza degli individui, un ordine preesistente che difficilmente permette, a tutti e a tutti allo stesso modo, di esercitare concretamente il diritto alla libera scelta della propria attività lavorativa. Formalmente, quindi, ogni individuo può esercitare il diritto di proprietà sulla propria forza-lavoro; di fatto, tale possibilità è limitata dalle condizioni di asimmetria in cui alcuni individui si trovano rispetto ad altri. Così, il tramonto delle relazioni organiche tipiche di una società corporativa, se da un lato promette libertà ed eguaglianza per tutti, dall'altro genera nuove forme di dipendenza e di limitazione della stessa libertà. In altre parole, «l'eguaglianza contrattuale di principio (che è pur sempre alla base del contratto di lavoro) è messa in crisi dai fatti: non soltanto colui che vende il suo lavoro non è realmente uguale a colui che lo assume, dato che dipende da tale assunzione per la propria sopravvivenza, ma l'assunzione lo costringe altresì a subire uno stretto controllo della sua attività»⁹³.

Concentrando l'attenzione sul lavoro si chiarisce ancora meglio la natura dell'appartenenza. Se con la costruzione del cittadino proprietario, da fatto naturale, organico, l'appartenenza sembra diventare un fatto artificiale, e come tale capace di favorire l'emancipazione dell'individuo dall'ordine “naturale” in cui egli è inserito, con l'aumento della centralità del diritto di proprietà su quella particolare merce che è il lavoro essa si fa più ambigua. Infatti, «sul lavoro può essere fondato un ordine sociale quasi naturale e intangibile che determina le posizioni degli individui nella società sulla base del loro contributo oggettivo alla produzione, un ordine difficile da contestare, diversamente da quello nato dalla politica»⁹⁴. Questo ordine, di fatto, racchiude nuovamente gli individui in una struttura rigida, non così dissimile da quella corporativa tipica delle società “premoderne” e ben lontana dal garantire a essi

⁹² A riguardo, Dominique Méda ha parlato di “invenzione del lavoro”. Con questa espressione l'autrice intende fare riferimento a un processo mediante il quale l'oggetto-lavoro «può essere finalmente distinto», e «la categoria trova la propria unità e il concetto la propria chiarezza». Questo processo, secondo Méda, è avvenuto nel corso del XVIII e del XIX secolo lungo tre epoche o tempi, ognuno dei quali va ad aggiungere uno strato supplementare di significato, che non si sostituisce mai ai precedenti». (Cfr. Méda D., 2005, *op. cit.*, pp. 22).

⁹³ Méda D., 2005, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁴ Méda D., 2005, *op. cit.*, p. 24.

quella libertà di cui la proprietà sembrava essere la preconditione necessaria, poiché appartenere in quanto “liberi” venditori della propria forza-lavoro non significa certo essere altrettanto liberi di uscire dalla struttura a cui si appartiene.

Per chiarire meglio il ruolo svolto dal lavoro nei processi di esclusione e la sua relazione con la cittadinanza nel favorire questi processi andiamo adesso a osservare, nella seconda parte, la costruzione della “cittadinanza sociale”. Successivamente, ci soffermeremo più in dettaglio sulla trasformazione di quest’ultima.

Parte seconda.
La costruzione della “cittadinanza sociale”

Introduzione

Fino a questo momento abbiamo definito il concetto di cittadinanza e ripercorso la sua storia, mettendone in luce la natura bifronte di strumento adibito alla regolazione dei processi di inclusione e di esclusione. Il punto di partenza delle nostre analisi è stato il seguente: l'inclusione è una caratteristica degli ordini politici moderni, e si è andata manifestando storicamente attraverso un'estensione progressiva del numero dei cittadini e dei diritti di cui questi sono titolari; al contempo, l'esclusione è l'esigenza fondamentale di un sistema mondiale strutturalmente basato sulla distribuzione ineguale della ricchezza prodotta.

La storia della cittadinanza che abbiamo fin qui tracciato, di conseguenza, è la storia di una delle strategie di esclusione più efficaci, più sottili e più ambigue che siano state messe in atto nell'ambito del capitalismo storico. Efficace, perché ha permesso di raggiungere l'obiettivo sperato, dividendo effettivamente dapprima le popolazioni al loro interno in cittadini attivi e passivi e poi le popolazioni tra loro in cittadinanze di serie A e in cittadinanze di serie B. Sottile, perché nello svolgere il proprio compito ha agito sotto mentite spoglie, ammantandosi di una veste egualitaria, progressista e fortemente emancipatoria. Ambigua, perché nel corso del suo cammino l'esclusione è stata accompagnata da un processo di effettiva inclusione di alcuni settori della popolazione nella vita politica, sociale ed economica, ponendosi quindi come uno strumento di reale, e non soltanto formale, emancipazione.

Nel corso del processo di costruzione del cittadino, un ruolo particolarmente importante è stato svolto dalla "cittadinanza sociale". Con questa espressione si fa solitamente riferimento a quello stadio del cammino della cittadinanza in cui al catalogo dei diritti del cittadino vengono aggiunti i diritti sociali. Storicamente, la nascita della cittadinanza sociale è collocata nell'ultima parte del XIX secolo, mentre la sua piena realizzazione è collocata attorno alla metà del XX.

In molti degli studi effettuati a riguardo, quello compiuto dalla cittadinanza sociale è descritto come un percorso, seppur accidentato e caratterizzato da lotte e conflitti, tutto sommato lineare. La comparsa dei diritti sociali è spesso considerata la fase più

avanzata del processo di inclusione dei cittadini all'interno di un ordine politico. Attorno alla cittadinanza sociale, alla sua natura e alla sua storia, quindi, non sembrano esservi molte questioni da chiarire.

Nonostante la sua apparente chiarezza, tuttavia, l'espressione "cittadinanza sociale" nasconde delle ambiguità. Letteralmente, questa espressione denota la condizione del cittadino che gode dei diritti sociali che gli spettano in virtù del suo *status*. Tuttavia, con questa espressione ci si riferisce solitamente anche alla generica condizione di una qualunque persona che gode dei diritti sociali a prescindere dal suo *status* specifico (che sia esso di cittadino, di straniero legalmente residente, di clandestino, ecc.). Insomma, tanto un cittadino quanto un non cittadino sembrerebbero avere accesso alla *stessa* cittadinanza sociale.

Da dove nasce l'equivoco? A nostro avviso, nasce dalla confusione tra cittadinanza sociale e diritti di cittadinanza. Nell'ambito di un determinato stato-nazione, infatti, si può essere titolari di diritti sociali in quanto cittadini o in quanto persone⁹⁵. Ma ciò non significa che coloro che godono dei diritti sociali in quanto persone siano *ipso facto* cittadini, *anche quando* godono degli *stessi* diritti sociali di cui godono questi ultimi. È bene tracciare, quindi, una netta distinzione tra i differenti *status* che garantiscono la titolarità dei diritti sociali. Dopo aver distinto i cittadini dalle persone è possibile poi compiere altre distinzioni all'interno del secondo dei due *status*: una persona che si trova all'interno del territorio di uno stato senza esserne cittadino può trovarsi nella condizione di essere soggiornante regolarmente oppure illegalmente; inoltre, se regolarmente soggiornante, può essere un lavoratore o può non esserlo. A queste specifiche condizioni sono associati comunque dei diritti sociali, che possono cambiare *oppure* rimanere invariati spostandoci da uno *status* all'altro. Dal tipo di diritti, di conseguenza, non è possibile inferire con certezza lo *status* del loro titolare. In sintesi, il legame tra un determinato *status* e determinati diritti sociali *non* è un legame esclusivo.

⁹⁵ I diritti sociali, secondo molti degli ordinamenti attualmente vigenti, sono riservati ai soli cittadini soltanto in pochissimi casi; la loro titolarità, piuttosto, è spesso ancorata al lavoro, talvolta alla residenza, e non necessariamente alla cittadinanza. Chiamarli diritti di cittadinanza significa restringere implicitamente la loro titolarità all'insieme dei cittadini di uno stato, escludendo di conseguenza le persone in quanto tali da questa titolarità.

L'espressione "cittadinanza sociale", proprio per la sua ambiguità, evidenzia in maniera drammatica la tensione continua tra universalismo e particolarismo che caratterizza il capitalismo storico: da un lato i diritti sociali sono solennemente proclamati come diritti universali, e come tali sono intitolati alle persone e non ai cittadini; dall'altro lato questi diritti, per essere riconosciuti ed effettivamente garantiti, necessitano di un apparato statale, e quindi la loro tutela è affidata alle esigenze particolari – in altre parole all'arbitrio – dei singoli stati.

La tensione di cui stiamo parlando, in altre parole, è quella tra una cittadinanza di tipo "globale", cosmopolitica e una cittadinanza di tipo nazionale, e più nello specifico tra un'ipotetica "cittadinanza sociale globale", ossia uno *status* a cui corrispondono – ma sarebbe meglio dire *potrebbero* corrispondere, dato che questo *status* esiste parzialmente sulla carta ma non nei fatti – i diritti sociali di cui sono titolari gli individui in quanto persone, a prescindere dalla loro cittadinanza nazionale, e la cittadinanza sociale in senso stretto, ossia lo *status* di cittadino a cui corrispondono determinati diritti sociali. La seconda è reale e tangibile; la prima molto più ambigua e sfuggente.

Questa tensione deriva, come già è emerso nel corso della prima parte di questo lavoro, dall'esigenza geopolitica di mantenere limitato su scala mondiale il numero di persone tra le quali suddividere il plusvalore prodotto e dalla contemporanea esigenza geoculturale da parte dei paesi centrali di propagandare un messaggio universalistico per occultare questa limitazione. Di fronte alle contestazioni e alle rivoluzioni che si sono susseguite storicamente, infatti, le classi dominanti hanno dovuto fare delle concessioni, ma sempre in maniera ambigua, ossia proclamando diritti universali ma mantenendoli di fatto circoscritti a gruppi particolari di persone.

Nel corso del tempo, come vedremo meglio ripercorrendo la storia della cittadinanza sociale, il gruppo degli inclusi è aumentato di numero. All'interno delle aree centrali del mondo, categorie di persone inizialmente escluse dai benefici della cittadinanza, a seguito di aspri conflitti, sono state successivamente incluse, almeno parzialmente. All'inizio, queste persone erano cittadini – ma non in senso pieno, come ad esempio le donne e i non possidenti – degli stati centrali. Successivamente, e in particolare durante il XX secolo, le richieste di inclusione hanno cominciato ad arrivare dalle

aree periferiche e da quelle semiperiferiche. Il rischio di una rivoluzione mondiale si è fatto sempre più realistico.

Se nel corso dell'Ottocento era stato possibile trasferire semplicemente verso l'esterno – ossia nelle colonie – i costi del conflitto interno, nel corso del XX secolo la questione si è fatta più complicata. In questo senso, possono essere riscontrate delle sostanziali differenze tra l'egemonia britannica e quella americana: «mentre la cooptazione degli strati superiori della classe operaia fu un tardo (e fugace) sviluppo nell'egemonia britannica, fu invece uno degli elementi originari dell'egemonia statunitense. Vale a dire, l'egemonia statunitense si è fondata sullo sforzo di ottenere il consenso di uno strato più basso (di classe) – raggiungendo il cuore delle classi operaie con promesse di consumo di massa. Inoltre, mentre l'egemonia britannica poteva spostare gran parte del peso della cooptazione delle classi operaie sul mondo non europeo, l'egemonia statunitense dovette affrontare fin dall'inizio le domande crescenti di indipendenza e giustizia sociale del mondo non europeo. Le vittorie dei movimenti di liberazione nazionale in India e specialmente in Cina eliminarono qualsiasi dubbio residuo tra i politici statunitensi sulla possibilità di limitare la riforma ai paesi centrali del sistema»⁹⁶.

È stato quindi necessario trovare un modo per placare il conflitto sociale, questa volta mondiale, senza tuttavia rendere insostenibili i costi della gestione del conflitto. L'estensione su scala mondiale del sistema interstatale è stata la strategia adottata per realizzare quest'obiettivo, mentre la costruzione di un mondo di cittadini è stata la conseguenza della costruzione di un mondo di stati. A partire dalla seconda metà del XX secolo⁹⁷, la teoria della modernizzazione è stata la veste ideologica mediante la

⁹⁶ Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 239-240.

⁹⁷ L'allargamento dell'economia-mondo ha avuto inizio ben prima della seconda metà del XX secolo. Secondo Wallerstein, le nuove incorporazioni «avvennero nella seconda metà del XVIII secolo e nella prima metà del XIX. Poi, come sappiamo, il ritmo degli eventi prese ad accelerare e, infine, al termine del XIX secolo e all'inizio del XX secolo, venne coinvolto l'intero globo, persino quelle zone che non avevano mai fatto parte neppure dell'arena esterna dell'economia-mondo capitalistica» (Wallerstein I., 1989, *The Modern World-System III. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy*, San Diego, Academic Press; tr. it., 1995, *Il sistema mondiale dell'economia-moderna. Volume III. L'era della seconda grande espansione dell'economia-mondo capitalistica 1730-1840*, Bologna, il Mulino, p. 197). Come vedremo nel corso della seconda parte, le colonie e il colonialismo hanno rivestito un ruolo di primo piano nel processo di sfruttamento delle aree periferiche. L'India e il suo rapporto con la Gran Bretagna sono un caso particolarmente emblematico di come l'estensione dell'economia-mondo ha apportato dei vantaggi ai paesi centrali. Tuttavia, molte di queste aree non

quale lo stato come modo di organizzazione della politica e la cittadinanza come modo di relazione tra cittadini e ordine politico sono stati esportati a livello mondiale. L'idea di un *welfare* mondiale ha rappresentato una componente essenziale di questa ideologia, veicolando un modello di sviluppo fondato sull'intervento dello stato.

A causa dell'allargamento del sistema interstatale, l'ampliamento della scala spaziale della cittadinanza è stato notevole, consentendo il trasferimento della sua logica di funzionamento da un contesto *intra-statale* a un contesto *inter-statale* di proporzioni mondiali. Apparentemente, quest'ampliamento ha comportato un incremento effettivo dei beneficiari dei diritti e in particolare dei diritti sociali, ossia un aumento dell'estensione della cittadinanza.

In realtà, ciò non è accaduto, perché i paesi periferici e semiperiferici, nonostante la retorica universalista, hanno dovuto farsi carico del costo dei diritti dei propri cittadini, con il risultato che questi diritti sono rimasti tali soltanto sulla carta. L'aumento dell'estensione della cittadinanza, dunque, è stato formale ma non sostanziale, dal momento che i nuovi cittadini *de jure* sono diventati, *de facto*, cittadini privi di diritti. L'ampliamento su scala mondiale dell'istituto della cittadinanza ha permesso così di riequilibrare – o per meglio dire di ri-squilibrare – il rapporto tra la sua intensione e la sua estensione⁹⁸: l'aumento della seconda non è stato infatti bilanciato da un aumento della prima.

Le politiche per lo sviluppo e il *welfare state*, in altre parole, assumono un significato ben differente se viste con gli occhi del centro o della periferia del sistema-mondo. Nel centro hanno significato l'inclusione parziale delle classi inferiori nella vita politica e nel sistema produttivo; nella periferia soltanto l'illusione di un simile processo di inclusione. Se lette globalmente, queste politiche hanno chiaramente disegnato, al di sopra della distinzione tra cittadini e non cittadini interna a ogni stato, una distinzione di ordine sistemico tra cittadini di serie A e cittadini di serie B. Appare chiaro, quindi, come attraverso la cittadinanza sia stato possibile realizzare quel compromesso – l'inclusione di alcuni e l'esclusione di altri – che ha permesso,

erano stati autonomi, e in questo senso non erano parte di un sistema interstatale. Piuttosto erano aree interne a imperi, o colonie. La novità della seconda metà del XX secolo è stata la loro autonomizzazione.

⁹⁸ Come abbiamo visto nella prima parte, uno squilibrio tra intensione ed estensione della cittadinanza è necessario al mantenimento del sistema economico. Laddove uno dei due elementi aumenta l'altro deve diminuire.

all'interno dei paesi centrali e più ricchi del sistema-mondo, di placare gli strati più pericolosi della popolazione attraverso strumenti come il *welfare state* e i diritti politici, mentre il resto della popolazione mondiale veniva di fatto esclusa dalla divisione della ricchezza prodotta.

In questo percorso di esclusione mondiale, il controllo della mobilità delle persone ha svolto un ruolo di primo piano. Da questo punto di vista, la storia della cittadinanza è anche la storia del suo “contrario”, la storia cioè della condizione di non-cittadino, di straniero, e del modo in cui questa condizione è stata imposta ad alcuni negando loro la possibilità di accedere alla cittadinanza⁹⁹.

La storia della cittadinanza, in altre parole, è la storia delle strategie attraverso le quali la mobilità delle persone, e in particolar modo dei lavoratori, è stata limitata. Se, come afferma Moulier Boutang, «la fuga del lavoro dipendente, libero o non libero» è «il *primum mobile* non solo della creazione, delle deformazioni e della distruzione delle istituzioni storiche del mercato del lavoro, ma anche della concorrenza capitalistica e dell'accumulazione in generale»¹⁰⁰, allora la possibilità di gestire questa fuga appare storicamente come una delle ambizioni più forti del capitale. In questo senso, il controllo della mobilità si pone come uno strumento di inclusione e di esclusione fondamentale.

Lo *status* di migrante, infatti, è molto più vulnerabile giuridicamente rispetto a quello di cittadino. La “cittadinanza sociale” è per i non cittadini una condizione la cui solidità e la cui durata nel tempo sono strettamente dipendenti dalle regole stabilite dal paese ospitante, e varia quindi sensibilmente in funzione delle modalità – legali o illegali – con cui un individuo è presente sul territorio straniero nonché della sua area geografica di provenienza¹⁰¹.

Nel corso del XX secolo è accresciuta enormemente, a livello internazionale, l'importanza del controllo dei flussi migratori. La mobilità delle persone è diventata

⁹⁹ La natura esclusiva della cittadinanza, infatti, si manifesta attraverso il nesso tra cittadinanza e immigrazione: per colmare il vuoto tra diritti sociali delle persone e diritti sociali del cittadino gli individui sono costretti a muoversi, scontrandosi con il muro costituito dalle cittadinanze privilegiate dei paesi in cui provano a cercare il rispetto di quei diritti proclamati e promessi ma di fatto non garantiti.

¹⁰⁰ Moulier Boutang Y., 1998, *De l'esclavage au salariat. Économie historique du salariat bridé*, Paris, Puf; tr. it., 2002, *Dalla schiavitù al lavoro salariato*, Roma, Manifestolibri, p. 17.

¹⁰¹ In Italia, ad esempio, un cittadino europeo ha più diritti di uno straniero non europeo; quest'ultimo, se residente legalmente, ha più diritti di un altro straniero che risiede nel territorio italiano in maniera illegale.

oggetto, in maniera sempre più pressante, delle politiche degli stati e delle istituzioni internazionali. Dal nostro punto di vista, il controllo della mobilità delle persone, e in particolare dei lavoratori, rappresenta una parte integrante delle strategie, centrate sulla cittadinanza e sulla condizione lavorativa¹⁰², finalizzate al controllo della distribuzione del plusvalore. Per questa ragione, quindi, nel ricostruire la storia della cittadinanza sociale sarà prestata attenzione anche al tema delle migrazioni.

Prima di raccontare questa storia, è bene però tornare al significato dell'espressione "cittadinanza sociale" e fare un'ulteriore premessa a riguardo. Come abbiamo visto, altri *status* oltre alla cittadinanza permettono di avere accesso ai diritti sociali. Tra questi, uno dei più importanti è lo *status* che deriva dal possesso di un lavoro regolare. Chiameremo questo *status* "condizione lavorativa" per sottolinearne l'autonomia dallo *status* di cittadino.

La condizione lavorativa, con l'insieme degli apparati giuridici, politici ed economici finalizzati alla sua regolamentazione, è senza dubbio uno strumento potentissimo di inclusione in, o di esclusione da, un determinato sistema sociale. La sua azione è paragonabile a quella della cittadinanza: anche la condizione lavorativa è regolata da una serie di norme che separano sostanzialmente in maniera dicotomica coloro che sono parte di una "comunità" da coloro che invece ne sono esclusi. In questo caso la comunità si chiama "mercato del lavoro" – o meglio, del "lavoro regolare" – e chi non ne fa parte è in un certo senso un non cittadino. Poiché il mercato del lavoro è paragonabile a una comunità, accedervi significa anche avere accesso ai diritti sociali vigenti in questa comunità, che nel caso specifico sono i diritti dei lavoratori, tra i quali figurano molti diritti sociali.

Proprio perché cittadinanza e condizione lavorativa si pongono come vie alternative ai diritti, la loro relazione non è completamente simbiotica. Questi due *status* possono essere immaginati come due percorsi che a volte corrono paralleli, mentre altre volte divergono completamente. In altre parole si può essere cittadini senza essere lavoratori e, al contempo, si può essere lavoratori senza essere cittadini. In termini di diritti ciò significa che le aspettative ascritte da una norma giuridica al cittadino e le

¹⁰² Il lavoro è attualmente, per molte persone, una via d'accesso privilegiata – molto spesso l'unica – alla residenza legale all'interno di un territorio straniero, ed è quindi oggetto di molte delle politiche di controllo della mobilità.

aspettative ascritte al lavoratore – siano tali aspettative positive, ossia a prestazioni, o negative, ossia a non lesioni – coincidono solo parzialmente¹⁰³.

La storia della cittadinanza sociale, quindi, è una storia duplice. Per questo è forse il caso di parlare di due differenti cittadinanze sociali: la prima legata alla cittadinanza in senso giuridico, la seconda alla condizione lavorativa¹⁰⁴. La “cittadinanza sociale” legata alla condizione lavorativa è uno strumento di regolazione dei processi di inclusione e di esclusione molto più duttile e flessibile rispetto alla cittadinanza sociale in senso stretto. Storicamente, è stata in grado di cambiare la sua forma in maniera più rapida e drastica rispetto a quest’ultima. Ma il fatto che sia più duttile e flessibile non significa anche che sia uno strumento meno esclusivo: l’aumento dell’intensione della condizione lavorativa, ossia l’aumento del numero dei diritti legati al lavoro, non è stato seguito, se non per brevi periodi, da un pari aumento della sua estensione, ossia del numero di persone titolari di un lavoro “formalmente regolato”.

Per studiare meglio questo fenomeno la storia della cittadinanza sociale si incontrerà, nella terza parte, con quella della proletarizzazione. Attraverso l’andamento di questa, infatti, sarà possibile rendere conto, almeno in parte, delle oscillazioni della “cittadinanza sociale”. Ora, però, è il momento di tornare alle origini della cittadinanza sociale e della sua storia.

¹⁰³ Ad esempio, un cittadino italiano, anche nel caso in cui non lavori, nutre delle aspettative legittime, ossia dei diritti, nei confronti dello stato di cui è cittadino. Uno straniero, invece, pur lavorando, è comunque escluso dalla cittadinanza in senso formale, e quindi dai corrispondenti diritti di cittadinanza. Egli può godere, tuttavia, dei diritti legati al lavoro.

¹⁰⁴ Forse sarebbe il caso di utilizzare l’espressione cittadinanza sociale per riferirci alla condizione del cittadino che gode dei diritti sociali e l’espressione “cittadinanza sociale” per riferirci alla condizione del non cittadino che gode dei diritti sociali.

Capitolo 3. Crisi egemonica e nascita dello Stato sociale: le origini sistemiche della cittadinanza sociale

3.1 Crisi egemonica e circolo vizioso tra conflitto sociale e conflitto interstatale

Storicamente, la nascita dello Stato sociale¹⁰⁵ come sistema di diritti attribuiti a determinate categorie di persone risale alla fine del XIX secolo. Lo scenario sistemico¹⁰⁶ in cui nasce e si sviluppa lo Stato sociale è segnato dalla crisi dell'egemonia britannica sotto l'impatto della Grande depressione degli anni 1873-1896 e dal conseguente aumento del conflitto tra le grandi potenze. Seguendo lo schema elaborato da Arrighi e Silver¹⁰⁷, possiamo rilevare nel periodo di crisi egemonica britannica, così come in tutti i periodi di crisi egemonica precedenti, la presenza di tre caratteristiche principali:

- L'intensificazione delle rivalità interstatali e della competizione tra imprese;

¹⁰⁵ Lo stato sociale di fine ottocento si differenzia in alcune sue caratteristiche dal *welfare state* vero e proprio, dato che quest'ultimo, pur mantenendo in alcuni casi una natura prevalentemente occupazionale, si caratterizza come sistema di benessere rivolto, tendenzialmente, a *tutti* i cittadini. L'estensione del termine *welfare state* con il tempo è diventata spesso "retroattiva", includendo al suo interno le esperienze precedenti alla sua introduzione. Questa scelta non appare tuttavia corretta, poiché «se appare corretto parlare di *welfare state* o di differenti sistemi di *welfare* a partire dal secondo dopoguerra, nel momento in cui si fa riferimento a fasi storiche precedenti appare più appropriato utilizzare un termine più generico, come ad esempio quello di "Stato sociale" [...] in altre parole, mentre lo Stato sociale nasce assieme al mercato, ed è a sua volta figlio delle politiche di lotta al pauperismo, il *welfare state* ne rappresenta soltanto un particolare stadio evolutivo, sperimentato in alcuni paesi dell'Europa occidentale dopo il 1945» (Silei G., 2000, *Welfare state e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 a oggi.*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, pp. 25-26). Il termine "*welfare state*", quindi, fa riferimento a quelle politiche, messe in atto a partire dal secondo dopoguerra, volte a garantire a tutti i cittadini un determinato livello di benessere. Per quanto riguarda le politiche precedenti finalizzate a contrastare la povertà, o quantomeno i suoi effetti negativi, e, soprattutto, a contrastare le spinte rivoluzionarie provenienti dalle organizzazioni dei lavoratori, è più corretto invece utilizzare il termine "stato sociale".

¹⁰⁶ Nel ripercorrere la storia della cittadinanza sociale faremo ricorso ad approcci teorici che pongono al centro delle proprie analisi il sistema-mondo e non soltanto lo stato. Questa scelta è finalizzata a far emergere la natura sistemica e non locale del fenomeno *welfare* e a illustrare meglio la dimensione, a sua volta sistemica e non locale, che la cittadinanza sociale ha assunto nel favorire, contemporaneamente, l'inclusione, seppur parziale, dei cittadini dei paesi centrali e l'esclusione dei cittadini dei paesi non centrali dalla redistribuzione della ricchezza prodotta a livello mondiale.

¹⁰⁷ Cfr. Arrighi G., Silver B.J., "Introduzione", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *Caos e governo del mondo*, Milano, Bruno Mondadori; 1999, *Chaos and Governance in the Modern World System*, The Regents of the University of Minnesota, pp. 34-35.

- L'aumento del conflitto sociale;
- L'emergere di un nuovo assetto del potere.

A questi tre processi, inoltre, è associato un modello che lega le crisi egemoniche alle espansioni finanziarie¹⁰⁸.

È proprio in uno di questi periodi di ristrutturazioni e di riorganizzazioni radicali che la storia dello stato sociale ha inizio. Ed è attraverso il nesso tra conflitto intrastatale e conflitto interstatale che la storia della cittadinanza rende visibile la propria ambiguità, mostrando in particolar modo il ruolo svolto dall'ampliamento di scala della cittadinanza sociale nel favorire i processi di esclusione a livello mondiale.

Il periodo che va dal 1873 al 1896, e che ha segnato l'inizio del declino della Gran Bretagna come potenza egemone, ha fatto da sfondo a un aumento della rivalità tra le grandi potenze, all'emergere di complessi militari-industriali molto potenti e a un deciso spostamento dell'economia dalla produzione alla finanza con epicentro nel Regno Unito. In quel periodo,

la polarizzazione economica e gli smembramenti sociali che accompagnarono l'espansione finanziaria si combinarono a delle trasformazioni strutturali nell'equilibrio delle forze di classe, fino a produrre una grande ondata di ribellioni e rivoluzioni su scala mondiale. Il crescente conflitto sociale interagì

¹⁰⁸ All'interno di questo modello le espansioni finanziarie sono considerate il risultato di due tendenze complementari:

- La sovra-accumulazione di capitale;
- L'intensa competizione interstatale per il capitale mobile.

La prima tendenza crea le condizioni per le espansioni finanziarie dal lato dell'offerta; mentre la seconda crea le condizioni dal lato della domanda. Detto altrimenti, perché vi sia un'espansione finanziaria deve essere presente del capitale in eccesso non impiegabile nella produzione di beni materiali e, al contempo, vi deve essere una pluralità di stati che intensificano la competizione per il possesso di questo capitale (Cfr. Arrighi G., Silver B.J., *op. cit.*, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, pp. 35-36). Il ripresentarsi periodico di espansioni finanziarie nel sistema capitalistico riveste il ruolo, nel lavoro di Arrighi e Silver, di spia della crisi egemonica. Questo ruolo attribuito alla finanza deriva dalle riflessioni di Braudel sulle dinamiche del capitalismo, all'interno delle quali le espansioni finanziarie sono viste come il "segnale dell'autunno" della *leadership* di uno stato. Pertanto, a livello sistemico «le fasi di espansione materiale risulteranno composte da fasi di cambiamento continuo, durante le quali l'economia-capitalistica cresce lungo un unico percorso di sviluppo. Le fasi di espansione finanziaria risulteranno invece composte da fasi di cambiamento discontinuo durante le quali la crescita lungo il percorso stabilito ha raggiunto, o sta raggiungendo, i suoi limiti, e l'economia mondo capitalistica "si sposta", mediante ristrutturazioni e riorganizzazioni radicali, su un percorso diverso» (Arrighi G., 1994, *The Long Twentieth Century: Money: Money, Power and the origins of Our Time*, London, Verso; tr. it., 1996, *Il lungo ventesimo secolo, denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore, p. 27).

con un crescente conflitto tra stati che avrebbe condotto alla distruzione del vecchio ordine mondiale e contribuito a gettare le basi sociali del nuovo ordine¹⁰⁹.

Il periodo precedente al 1873, e in particolare il periodo compreso tra gli anni cinquanta e sessanta dell'Ottocento, aveva presentato delle caratteristiche nettamente diverse rispetto alla Grande depressione. Dopo il 1848, infatti, le turbolenze sociali e politiche erano praticamente scomparse. Parlare di rivoluzione «non aveva molta consistenza dopo il 1848. Scrivere di rivoluzione sociale in quei decenni, in realtà, è un pò come scrivere di serpi in Inghilterra: esistono ma non come parte importante della fauna»¹¹⁰. Tanto da parte dei “conservatori” quanto da parte di chi voleva cambiare lo stato delle cose era evidente che quella della rivoluzione fosse una via al momento non percorribile. Seguendo Wallerstein possiamo notare come gli sconvolgimenti conseguenti al periodo rivoluzionario 1789-1848, da un lato, avevano prodotto tra i conservatori una convinzione generale: il vecchio stato di cose non era più accettabile, mentre il cambiamento era diventato un fatto normale, e come tale necessario da accettare. Questa convinzione era così radicata che, dopo il 1848, nessuno aveva provato seriamente a restaurare il vecchio ordine e a privare il popolo della sovranità conquistata. Dall'altro lato, le forze favorevoli al cambiamento si erano rese conto della necessità di una svolta strategica: era impossibile ottenere risultati apprezzabili facendo affidamento sulle insurrezioni politiche spontanee o sul rifiuto del dialogo, poiché le strutture statali erano troppo forti e la repressione uno strumento molto efficace e a portata di mano. Dopo il 1848 i socialisti hanno cominciato così a organizzarsi in partiti, sindacati e organizzazioni dei lavoratori, mossi dall'idea di una conquista politica nel lungo periodo delle strutture dello Stato¹¹¹.

Il livello di “pace sociale” raggiunto nel periodo successivo al 1848 – periodo in cui ha avuto luogo quello che Hobsbawm ha chiamato “il trionfo della borghesia” (1848-

¹⁰⁹ Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 208.

¹¹⁰ Hobsbawm E., 1975, *The Age of Capital. 1848-1875*, London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1976, *Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, Roma-Bari, Laterza, pp. 126-127

¹¹¹ Wallerstein I., 1995, *After Liberalism*, New York, The New Press; 1999, *Dopo il liberalismo*, Milano, Jaca Book, pp. 98-100.

1875)¹¹² – ha fornito senza dubbio le condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo dei processi di accumulazione di capitale. La rivoluzione mondiale del 1848, in altre parole, può essere considerata come la preconditione sociale per l’espansione sistemica del commercio e della produzione a livello mondiale, mentre la sconfitta delle sollevazioni proletarie del 1848 può essere considerata l’ultima tappa delle lotte che hanno portato all’affermazione dell’egemonia britannica.

L’espansione del commercio e gli incrementi della produzione hanno rivestito un ruolo decisivo nel consolidamento di un compromesso tra le classi. Dopo il 1848 è stato innescato un “circolo virtuoso” attraverso il quale la ricchezza generata durante le espansioni del commercio e della produzione al livello del sistema ha consentito lo stabilirsi di una pace inraelitaria – ossia compromessi di classe tra piccoli e grandi beneficiari della prosperità¹¹³. Il rafforzamento reciproco tra pace e prosperità è stato accompagnato quindi da una riduzione del divario tra ricchi e poveri, riduzione che ha permesso l’aumento delle dimensioni delle “classi medie” e l’allargamento del consenso di cui godevano i governi di molti paesi europei. Dopo il 1848 il popolo da insieme unitario è stato distinto in due classi: una classe lavoratrice, da un lato, e la plebe, dall’altro. La prima delle due classi è stata lentamente inserita nella società che conta mediante delle prudenti estensioni del diritto di voto ai maschi adulti¹¹⁴.

L’azione inclusiva della cittadinanza, tuttavia, era ancora piuttosto debole nei confronti di alcune categorie di persone, come le donne, i neri e più in generale i non europei. La condizione di questi ultimi, in particolare, si era fatta sempre più dipendente da quella dei cittadini dei paesi europei. La pace inraelitaria, infatti, aveva dei costi, e questi costi, pena il decadimento della pace stessa, non potevano assolutamente essere scaricati sulle classi privilegiate. La stabilità interna ai paesi ricchi si accompagnava così all’instabilità esterna. Il prezzo da pagare per mantenere la pace interna consisteva in conquiste territoriali e in oppressioni razziali.

L’unità inraelitaria, basata sull’appoggio delle classi medie alle classi privilegiate, è stata quindi costruita attraverso l’acutizzazione della divisione razziale su scala

¹¹² Cfr. Hobsbawm E., 1976, *op. cit.*

¹¹³ Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 205

¹¹⁴ Cfr. Hobsbawm E., 1976, *op. cit.*, pp. 126-127 e Alber J., 1986, *op. cit.*, p. 33.

mondiale¹¹⁵. In un sistema economico fondato su un processo di incessante accumulazione di capitale e sull'esclusione sistematica di gran parte della popolazione mondiale da questo processo, l'acutizzazione della divisione razziale ha permesso di massimizzare l'accumulazione di capitale attraverso la minimizzazione dei costi di produzione (e quindi dei costi della forza-lavoro) e dei costi del disordine politico (le proteste della forza-lavoro) attraverso una "formula magica": il razzismo¹¹⁶. Attraverso il razzismo, infatti, è stato possibile creare e legittimare una gerarchia occupazionale basata sulla distinzione tra lavoratori delle aree centrali e lavoratori delle aree periferiche.

Questa distinzione ha avuto come fondamento una presunta, ma tuttavia assunta come indubitabile e certa, differenza nelle abilità tra bianchi e neri, europei e non europei, privilegiati e non privilegiati. Nelle ridotte abilità dei membri di alcuni gruppi e comunità razziali veniva dunque individuata la motivazione della remunerazione inferiore da questi percepita. Il numero di persone disponibili per i salari più bassi e per i ruoli economici meno gratificanti era di conseguenza espandibile o contraibile in base alle necessità specifiche del sistema economico. L'"etnicizzazione"¹¹⁷ della forza-lavoro, ossia la divisione dei lavoratori sulla base di criteri etnico-razziali, pertanto, è stata la risposta organizzativa dell'economia-mondo alle proprie necessità gerarchiche in un dato periodo storico.

Ideologicamente, il razzismo come teoria "scientifica" ha svolto un ruolo di primo piano nei processi di limitazione della cittadinanza e di etnicizzazione della forza-lavoro¹¹⁸. Anche nel caso del razzismo, come in quello precedentemente affrontato della cittadinanza femminile, la retorica dell'esclusione è stata incentrata sulla

¹¹⁵ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 206-207.

¹¹⁶ Cfr. Balibar E., Wallerstein I., 1988, *Race nation classe. Les identités ambiguës*, Paris, Éditions la Découverte; tr. it., 1990, *Razza nazione classe. Le identità ambigue*, Roma, Edizioni Associate, p. 52.

¹¹⁷ Pugliese Enrico, 1997, «La "divisione etnica" del lavoro», in *Parolechiave*, dicembre, 14/15, pp. 179-194.

¹¹⁸ Il razzismo come corrente di pensiero pseudo-scientifica non è una novità dell'Ottocento. Già nel XVI secolo, con la scoperta del Nuovo Mondo, il rapporto con i gruppi umani diversi è diventato oggetto di tematizzazione sistematica. Fra il Settecento e l'Ottocento, due scuole di pensiero – quella dei monogenisti e quella dei poligenisti – si sono contese la verità sull'origine delle razze. Ma la svolta del razzismo "scientifico" si è avuta verso la metà dell'Ottocento, con l'opera di un diplomatico francese amico e collaboratore di Tocqueville, Arthur de Gobineau, il quale tra il 1853 e il 1855, ha pubblicato *Saggio sulla disuguaglianza delle razze umane*. (Cfr. Costa P., *Civitas, Storia della cittadinanza in Europa*. Vol. 3, cap. IX.)

negazione della pienezza dello *status* di individuo, prima ancora che di cittadino, a coloro che erano oggetto dei processi di esclusione. Nelle teorie razziste, infatti, l'umanità non è considerata in modo unitario, ma è scissa in una serie di razze che si differenziano tra loro per le caratteristiche morfologiche e per il possesso di capacità diverse. A prescindere dalle cause invocate per rendere conto della differenziazione razziale, queste teorie attribuiscono a ogni razza non soltanto una serie di tratti fisici e anatomici, ma anche delle ben specifiche caratteristiche intellettuali e morali. Da queste caratteristiche conseguono poi delle valutazioni circa i meriti e i demeriti delle singole razze, le quali vengono così ordinate gerarchicamente. Infine, da questa divisione dell'essere umano in gruppi razzialmente connotati e ordinati in base al loro livello di civilizzazione si giunge, in maniera non sorprendente, alla conclusione che

l'uomo civile può essere ancora celebrato come "genericamente uomo", ma si presta anche a essere più precisamente determinato come "bianco" (ariano, europeo ecc.) facendo leva su recenti apporti del discorso "razziale". L'uomo bianco appare allora l'uomo per eccellenza in quanto costitutivamente (somaticamente, psichicamente) diverso dall'uomo "nero" o "giallo": studiare l'essere umano nelle sue determinazioni razziali significa non solo o non tanto esaltare le differenze di contro all'unità quanto rappresentare le differenze attraverso il filtro della loro necessaria gerarchizzazione. Diviene difficile pensare e differenze razziali senza che il "pensiero della differenza" venga immediatamente assorbito dal vortice della valutazione e della svalutazione: la retorica del basso e dell'alto, del sopra e del sotto si appropria del discorso razziale, si confonde con esso, lo usa per ripensare la civiltà (l'evoluzione, la storia) alla luce di disuguaglianze che, iscritte nel corpo e nello spirito dei soggetti, appaiono per definizione refrattarie ad attenuazioni e transazioni¹¹⁹.

Se l'uomo bianco appare come "l'uomo per eccellenza", il suo contrario è l'uomo nero: «di contro al primato della razza bianca, lo stereotipo "negativo" correntemente impiegato è l'inferiorità dei neri. Che il nero sia inferiore è una tesi precocemente e pervicacemente iscritta nell'immaginario europeo: tramontato il mito del buon selvaggio, il nero appare per definizione l'esatto contrario dell'operoso e disciplinato bianco, anello di congiunzione, per Charles White, fra l'uomo e la scimmia»¹²⁰.

Materialmente, la creazione di una forza-lavoro etnicamente divisa è stata possibile attraverso un'ulteriore espansione territoriale e una conseguente riorganizzazione

¹¹⁹ Costa P., *op. cit.*, Vol. 3, pp. 410-411.

¹²⁰ Costa P., *op. cit.*, Vol. 3, p. 409.

geopolitica del sistema-mondo. Mediante questa espansione territoriale, infatti, nuova forza-lavoro a basso costo e nuovi acquirenti per i prodotti dei paesi delle aree centrali sono stati inclusi all'interno dell'economia-mondo e di un'unica divisione del lavoro. La Gran Bretagna, paese egemone a livello mondiale, è stato il protagonista indiscusso di questa fase storica, tanto che

ebbe la parte del leone in questa conquista territoriale e con ciò fece risorgere il sistema imperiale su una scala che il mondo non aveva mai conosciuto in precedenza. Questa rinascita dell'impero è di fatto la ragione principale per designare l'egemonia mondiale della Gran Bretagna nel XIX secolo con l'espressione "*imperialismo del libero scambio*": un'espressione che viene usata per sottolineare non solo il governo del sistema mondiale da parte della Gran Bretagna attraverso la pratica e l'ideologia del libero scambio, come fanno Gallagher e Robinson, ma anche e soprattutto le basi imperiali del regime britannico di dominio e di accumulazione su scala mondiale¹²¹.

Dopo aver esteso i propri territori, la strategia adottata dall'impero britannico per esercitare il proprio controllo all'interno delle aree di recente conquista è stata quella di mettere in atto una liberalizzazione *unilaterale* del proprio commercio. Attraverso questa liberalizzazione la Gran Bretagna ha potuto diminuire il costo della vita al proprio interno e, al contempo, fornire ad altri paesi i mezzi di pagamento per comprare i suoi manufatti¹²². Per attuare questa strategia è stato necessario includere buona parte del mondo all'interno della propria orbita commerciale attraverso un aumento della cooperazione interstatale, con il risultato che

nel più vasto sistema interstatale che scaturì dal sollevamento rivoluzionario del 1776-1848, solo il Regno Unito era simultaneamente coinvolto nella politica di tutte le regioni del mondo e, cosa più importante, occupava una posizione di comando nella maggior parte di esse. Per la prima volta, l'obiettivo di tutti i precedenti stati capitalistici di essere i padroni invece che i servitori dell'equilibrio di potere globale fu realizzato pienamente, sebbene temporaneamente, dallo stato capitalistico dominante dell'epoca¹²³.

¹²¹ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 81.

¹²² Cfr. Arrighi G., Po-keung H., Krishnendu R., Reifer T.H., "Geopolitica e alta finanza", in in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 68-70.

¹²³ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 80.

La liberalizzazione perseguita dalla Gran Bretagna è stata articolata in varie fasi. Secondo Bairoch, il periodo compreso tra il 1846 e il 1860 ha costituito una fase di forte influenza del liberismo britannico sul resto del continente, mentre il periodo compreso tra il 1860 e il 1879 ha costituito l'interludio liberista europeo in un'epoca di prevalente protezionismo¹²⁴. Dopo il 1846, la liberalizzazione del commercio britannico ha incoraggiato direttamente e indirettamente il commercio internazionale nel resto dell'Europa. Nel primo dei due periodi la propaganda liberista è stata fortemente aiutata dal progresso registrato dalla Gran Bretagna. I fautori del libero scambio si sono sentiti infatti autorizzati ad affermare che «il paese più altamente sviluppato era diventato il paese più liberale, il che rendeva facile l'equazione tra successo economico e sistema di libero scambio, mentre in realtà il legame causale era stato esattamente l'opposto»¹²⁵. Attraverso la retorica del libero scambio come via privilegiata, se non unica, allo sviluppo economico, la Gran Bretagna ha così potuto imporre agli altri paesi la propria organizzazione del commercio e dell'economia. Ciò è avvenuto nonostante questa retorica fosse palesemente in contrasto con il modo in cui lo sviluppo economico della Gran Bretagna aveva avuto luogo.

I momenti culminanti del processo di liberalizzazione sono l'abrogazione delle Corn Laws nel 1846 e quella dei Navigations Acts nel 1849. Ma fino a qui si può parlare soltanto di liberalizzazione unilaterale. È con il 1860 e con la firma del Trattato commerciale anglo-francese che ha inizio un regime di scambio *multilaterale*¹²⁶. Nel periodo successivo al 1860 la dottrina liberista viene estesa a buona parte del continente europeo, ma *non* all'esterno. Infatti, da un punto di vista europeo gli anni Sessanta dell'Ottocento potrebbero sembrare l'inizio dell'età dell'oro del libero scambio per il mondo intero; al di fuori dell'Europa, tuttavia, la storia tariffaria nei paesi sviluppati prende una direzione del tutto diversa¹²⁷, in particolare negli USA. Per gli Stati Uniti, infatti, gli anni Sessanta dell'Ottocento sono un periodo di crescente protezionismo.

¹²⁴ Cfr. Bairoch P., 1993, *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Brighton, Harvester Wheatsheaf; tr. it., 1998, *Economia e storia mondiale. Miti e paradossi*, pp. 36-40.

¹²⁵ Bairoch P., 1998, *op. cit.*, p. 36.

¹²⁶ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 83.

¹²⁷ Bairoch P., 1998, *op. cit.*, p. 39.

L'estensione interna all'europa del regime del libero scambio ha permesso così di realizzare un ordine economico e politico piuttosto duraturo e vantaggioso per la Gran Bretagna, e la posizione da essa occupata nel sistema-mondo ha consentito il perdurare di quello stato di pace nel continente europeo, non a caso denominato *Pax Britannica*, iniziato nel 1815 e destinato a durare, salvo qualche episodio, fino al 1914¹²⁸. La pace interna al continente europeo, tuttavia, non è avvenuta a costo zero. I costi della pace, infatti, sono stati scaricati, senza troppe remore, sulle popolazioni coinvolte nel processo di espansione dei paesi europei:

una serie quasi incessante di guerre accompagnò la marcia della civiltà industriale nei domini di culture superate o di popoli primitivi. Le conquiste militari della Russia in Asia centrale, le innumerevoli guerre indiane ed africane dell'Inghilterra, le imprese francesi in Egitto, ad Algeri, Tunisi, in Siria, nel Madagascar, in Indocina e nel Siam, sollevarono tra le potenze questioni che, di regola, soltanto la forza può arbitrare. Ciascuno di questi conflitti tuttavia era localizzato ed innumerevoli altre occasioni di cambiamenti violenti furono o affrontate con un'azione congiunta, o soffocate nel compromesso di parte delle grandi potenze. A parte il cambiamento dei metodi, il risultato era lo stesso. Se nella prima parte del secolo il costituzionalismo era bandito e la Santa Alleanza sopprimeva la libertà in nome della pace, durante l'altra metà e ancora in nome della pace, costituzioni venivano appioppate a despoti turbolenti da parte di banchieri in vena di affari. Così con forme diverse ed ideologie sempre mutevoli – qualche volta in nome del progresso e della libertà, qualche volta per l'autorità del trono e dell'altare, talora per grazia della borsa e del libretto degli assegni, talora per mezzo della corruzione e dell'inganno, talora per mezzo di argomenti morali o appelli illuminati, e altre volte con le cannoniere e le baionette – si raggiungeva un unico risultato: la conservazione della pace¹²⁹.

La *pax britannica*, quindi, non ha fatto altro che spostare i costi umani e finanziari della stabilità intra-europea verso l'esterno, e in particolare verso l'Africa e l'Asia. L'India, in particolare, ha rivestito un ruolo di rilievo nello scenario geopolitico della seconda metà dell'Ottocento. Su di essa, infatti, è stata scaricata dalla Gran Bretagna la maggior parte dei costi finanziari della pace: il “sollevio fiscale” verificatosi a livello europeo verso la metà dell'Ottocento è stato possibile unicamente attraverso un aumento della pressione fiscale interna all'India:

¹²⁸ Cfr. Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, New York, Holt, Rinehart & Winston Inc.; ed. It., 1974, *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, pp. 7-8.

¹²⁹ Polanyi K., 1974, *op. cit.*, pp. 8-9.

la svalutazione della moneta indiana, l'imposizione delle infami tasse interne – con cui si fece pagare all'India il privilegio di essere saccheggiata e sfruttata dalla Gran Bretagna – e il controllo della Banca d'Inghilterra sulle riserve indiane di valuta estera, trasformarono l'India nel “cardine” della supremazia mondiale, finanziaria e commerciale della Gran Bretagna¹³⁰.

Gli effetti dei conflitti esterni all'Europa sulla pace interna sono ben testimoniati dalla relazione tra il grado di politicizzazione della classe lavoratrice europea e il livello della pressione fiscale. Secondo Mann, a partire dagli anni quaranta dell'Ottocento l'abbassamento del peso fiscale sul consumo è coinciso con un declino della politicizzazione della classe lavoratrice. I decenni successivi al 1848 hanno quindi rappresentato un momento di tranquillità politica destinato a interrompersi soltanto nel tardo XIX secolo¹³¹. Al di fuori dell'Europa, invece, la situazione è stata ben diversa. Alla tregua nella politicizzazione e nella mobilitazione della classe lavoratrice in Europa hanno fatto da contrappunto la repressione di sollevazioni popolari in Cina (la ribellione Taiping del 1850-1864), in India (la Grande rivolta del 1857) e la definitiva espulsione dalla loro terra degli indiani d'America¹³².

Il *trade off* tra intensione ed estensione della cittadinanza di cui abbiamo parlato nella prima parte di questo lavoro è qui particolarmente visibile. E ancora più visibile è l'allargamento del raggio d'azione della cittadinanza. Da questione interna a ogni singolo stato, relativa quindi al rapporto tra i cittadini e un dato ordine politico, la cittadinanza diventa una questione esterna, nel senso che gli effetti del rapporto tra cittadini e ordine politico si fanno sentire al di fuori dei confini dei singoli stati. Dopo un periodo di forti turbolenze in tutta Europa, infatti, il mantenimento della tranquillità politica interna agli stati europei ha come prezzo, oltre a delle timide estensioni dei diritti di cittadinanza, lo spostamento del conflitto sociale al di fuori del continente.

¹³⁰ Arrighi G., Po-keung H., Krishnendu R., Reifer T.H., “Geopolitica e alta finanza”, in in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 74.

¹³¹ Mann M., 1993, *The Sources of Social Power*, vol. 2, *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 533.

¹³² Cfr. Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 207 e Hobsbawm E., 1976, *op. cit.*, cap. VII.

Il periodo di benessere coincidente con l'apoteosi dell'egemonia britannica e con l'espansione materiale del sistema-mondo getta dunque le basi per un periodo di forte instabilità e di rapidi sconvolgimenti:

la crescita esplosiva del commercio e della produzione mondiale nell'età del "trionfo della borghesia" portò con sé due fondamentali trasformazioni delle relazioni sociali in tutto il mondo. Da una parte, giunti al 1873 essa aveva provocato una forte intensificazione della competizione intercapitalistica, seguita dall'espansione finanziaria guidata dalla Gran Bretagna durante il periodo della *belle époque* edoardiana. Dall'altra, essa trasformò l'equilibrio su scala mondiale delle forze di classe – creando, allargando e rafforzando le forze sociali che avrebbero sfidato l'ordine mondiale esistente¹³³.

Il compromesso inraelitario che aveva garantito il mantenimento a livelli piuttosto bassi del conflitto sociale e la pace che aveva caratterizzato le relazioni interstatali cominciano così a entrare in crisi, preparando il terreno all'implosione dell'impero britannico.

I cambiamenti più importanti a livello sistemico avvenuti dopo il 1873, infatti, riguardano direttamente le basi, industriali e imperiali, dell'egemonia britannica. Se la Gran Bretagna era stata protagonista di molte innovazioni industriali tra la fine del XVIII e la prima metà del XIX secolo,

la seconda rivoluzione industriale, che iniziò attorno al 1870 fu, al contrario, tutt'altro che monopolio dell'Inghilterra. La prima era stata basata sulla fabbrica di piccole dimensioni, appartenente nella gran parte dei casi a un unico proprietario o a un'unica famiglia di proprietari. Un mondo, quindi, di "concorrenti atomistici". La legge dei rendimenti crescenti di scala aveva solo marginalmente cominciato a far sentire il suo peso, e solo nel senso di razionalizzazione dell'attività di una compagine di operai lavoratori a una produzione unica mediante l'uso di macchine. Il fulcro della seconda rivoluzione industriale furono invece le nuove tecniche di produzione dell'industria pesante (la prima rivoluzione, come si sa, aveva precipuamente interessato l'industria leggera). E in quel settore la vasta proporzione di capitale fisso sul capitale totale aveva cominciato a chiamare in causa la legge dei rendimenti crescenti nelle sue manifestazioni più poderose. Essa aveva anche la caratteristica di rendere vaste quantità di macchinari, perfettamente funzionanti, rapidamente obsoleti, quando

¹³³ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 207-208.

intervenissero nuovi procedimenti tecnici, e di richiedere la capacità di mobilitare ampie quantità di mezzi finanziari per destinarle ad enormi concentrazioni industriali¹³⁴.

In questo mutato scenario, l'Inghilterra ha perso buona parte del suo vantaggio su altri paesi, europei e non. In settori come quelli dell'acciaio, dei prodotti chimici, della produzione di energia elettrica e di macchine elettriche il "vantaggio comparato" è passato dalla Gran Bretagna alla Germania e agli Stati Uniti. Ma la via seguita da questi due paesi per lo sviluppo industriale non è stata di certo quella del liberismo. Anzi, Germania e Stati Uniti hanno «protetto le loro industrie nascenti dalla concorrenza inglese dietro alte barriere doganali, che rendevano possibili, in entrambi i paesi, strutture di prezzi relativi discriminanti a favore dei prodotti industriali e contro quelli agricoli e le materie prime, permettendo quindi quella redistribuzione di risorse dal settore primario al settore secondario, essenziale per l'accumulazione accelerata»¹³⁵.

La politica imperiale della Gran Bretagna non può che essere una risposta a questo momento di grave crisi delle sue basi industriali, crisi provocata dall'incapacità da parte del Regno Unito di tenere il passo dell'innovazione tecnologica. In questo periodo si assiste infatti a una radicalizzazione dei meccanismi attraverso i quali il Regno Unito è riuscito, faticosamente, a far quadrare i propri conti economici. Già nei due decenni successivi al 1850, come abbiamo precedentemente visto, la Gran Bretagna ha allargato e sfruttato il suo impero per scaricare verso la periferia i costi del benessere di cui godeva il centro. Andando avanti negli anni, questo stato di cose si è fatto sempre più evidente. A tal punto evidente che, nei venticinque anni precedenti alla prima guerra mondiale, l'India assume un'importanza fondamentale per l'economia britannica in quanto unico attore in grado di far quadrare i conti internazionali dell'Inghilterra: il deficit della bilancia dei pagamenti indiana nei confronti della Gran Bretagna e il contemporaneo surplus nei confronti del resto del mondo permettono alla Gran Bretagna di appianare il proprio deficit delle partite correnti con il resto del mondo; inoltre, l'India, con le riserve del suo sistema monetario, fornisce all'Inghilterra il denaro necessario per incrementare le proprie

¹³⁴ De Cecco M., 1979, *Moneta e impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Torino, Einaudi, p. 31.

¹³⁵ De Cecco M., 1979, *op. cit.*, p. 32.

riserve e per mantenere così la posizione di centro del sistema monetario internazionale¹³⁶. L'imposizione coatta della dottrina del libero scambio ai paesi inclusi nell'impero britannico si fa quindi ancora più forte.

In altre parole, la situazione dell'economia internazionale prima del 1914 vede una Gran Bretagna nettamente in affanno nei confronti della Germania, paese in ascesa sui mercati europei e su quello statunitense, e degli Stati Uniti, che sono in forte ascesa sul mercato latino-americano. Dato questo stato di cose, la Gran Bretagna, in quegli anni,

riusciva a creare il surplus di esportazioni di cui aveva necessità per far quadrare la propria bilancia commerciale facendo del proprio impero un mercato sul quale riversare i beni che le riusciva difficile vendere altrove. Tutto ciò conservando sul proprio territorio metropolitano lettera e spirito del free trade e su quello del proprio impero solo la lettera della medesima dottrina¹³⁷.

Il ruolo di velo ideologico rivestito dalla dottrina del libero scambio si fa così tanto più evidente quanto più nel resto dell'Europa e in altre parti del mondo il protezionismo si afferma, parallelamente, come dottrina alternativa e ben più efficace nella gestione delle dinamiche economiche in corso. Le condizioni ideali descritte dai teorici del *laissez-faire* assoluto non sono affatto riscontrabili nella società del XIX secolo, così come non lo sono in società di altri tempi e luoghi. Nonostante le dichiarazioni entusiaste dei sostenitori del liberismo, l'espansione progressiva dell'economia non può essere considerata il risultato dell'applicazione del principio del libero scambio universale (che non è stato mai applicato e la cui applicazione, anzi, sarebbe stata ritenuta intollerabile), bensì del mercato aperto britannico¹³⁸. Il quadro di ordine e pace sociale basato sul mercato – strumenti di funzionamento del quale a livello internazionale erano la base aurea, lo stato liberale e il sistema di equilibrio del potere¹³⁹ – svela drammaticamente le sue crepe. Dietro la facciata di armonia e di stabilità del mercato autoregolato comincia a farsi spazio la necessità,

¹³⁶ Cfr. De Cecco M., 1979, *op. cit.*, p. 84.

¹³⁷ De Cecco M., 1979, *op. cit.*, p. 52.

¹³⁸ Carr E., 1945, *Nationalism and After*, London, Macmillan; tr. it., 1946, *Nazionalismo e oltre*, Milano, Bompiani, pp. 24-25.

¹³⁹ Cfr. Polanyi K., 1974, *op. cit.*, p. 5.

per garantire la sopravvivenza della società, di un qualche tipo di protezione. In particolare,

la crisi agraria e la grande depressione del 1873-96 avevano scosso la fiducia nel meccanismo dell'autoregolazione economica. Da ora in poi le tipiche istituzioni dell'economia di mercato potevano di solito essere introdotte soltanto se accompagnate da misure protezionistiche e ciò in misura tanto maggiore in quanto le nazioni negli ultimi anni settanta e nei primi anni ottanta si andavano costituendo in unità organizzate che potevano soffrire gravemente per gli sconvolgimenti indotti da qualsiasi repentino adattamento alle necessità del commercio estero e dei cambi esteri. Il principale veicolo dell'espansione dell'economia di mercato, la base aurea, era quindi solitamente accompagnato dall'introduzione simultanea della tipica politica protezionistica del tempo quale la legislazione sociale e le tariffe doganali¹⁴⁰.

Secondo Polanyi, quindi, la protezione si è resa necessaria tanto per il commercio quanto per il lavoro¹⁴¹. Il ritorno al protezionismo, di conseguenza, può essere letto come una risposta alle richieste di protezione da parte di vari e differenti strati della società. Se gli strati alti hanno ottenuto le tariffe doganali come forma di protezione, gli strati bassi hanno ottenuto la legislazione sociale. Ma il ritorno al protezionismo può essere letto anche in maniera diversa, almeno per ciò che riguarda la protezione sociale; può essere letto cioè come una strategia di controllo della manodopera basata sul ruolo crescente dello Stato nell'economia¹⁴². Una strategia, quindi, che parte dall'alto e non dal basso, e che si manifesta attraverso la limitazione e il disciplinamento della mobilità del lavoro. Nel prossimo paragrafo seguiremo da vicino la nascita della legislazione sociale e dello stato sociale.

3.2 Crisi egemonica e strategie di protezione: nascita dello Stato sociale

¹⁴⁰ Polanyi K., 1974, *op. cit.*, p. 272.

¹⁴¹ Polanyi su questo punto è piuttosto drastico. Nel bisogno di protezione da parte della società, lo studioso vede una reazione *improvvisa* della società stessa allo sviluppo inarrestabile del mercato nei vari settori della vita sociale, e in particolare nel lavoro. Tanto che, secondo Polanyi, l'impatto del mercato «sulla società fu così violento che quasi istantaneamente e senza alcun precedente cambiamento di opinione entrarono in azione delle potenti reazioni protettive» (p. 275).

¹⁴² Cfr. Moulner Boutang Y., 2002, *op. cit.*

Nell'Europa continentale, le classi agrarie sono colpite in maniera dura dall'importazione massiccia – favorita dalle politiche liberiste e dallo sviluppo dei mezzi di trasporto via mare e via terra – di cereali a basso costo provenienti dagli Stati Uniti e dalla Russia. Le borghesie nazionali dell'Europa continentale, che fino ad allora hanno difeso e propagandato il libero commercio internazionale, durante il congresso di Berlino del 1878 cambiano la loro posizione, unendosi alle élites agrarie in una comune richiesta ai propri governi di mercati più protetti e di ambiti di influenza esclusivi¹⁴³.

La coalizione tra interessi agrari e interessi industriali riveste dunque un ruolo di rilievo nel diffondersi delle idee protezionistiche nell'Europa continentale¹⁴⁴. Secondo Bairoch, è nella *Realpolitik* di Bismarck che può essere rintracciato il punto di inizio dell'ondata protezionista in Europa. È la Germania, infatti, a reintrodurre nel 1879 lo strumento della tariffa sulle importazioni, inaugurando così quel periodo di ritorno al protezionismo che culminerà nel 1892, anno in cui può essere datata la vera fine del periodo liberista¹⁴⁵. Da allora è diventato un fatto comune quello di accompagnare alle nuove espansioni del commercio e degli investimenti internazionali delle misure protezionistiche volte a proteggere le economie nazionali dai danni provocati dal mercato mondiale, a tal punto comune che il protezionismo può essere considerato una reazione all'aumento della concorrenza economica internazionale¹⁴⁶.

La protezione dei mercati interni attraverso i dazi non è bastata tuttavia ad arginare i problemi economici degli stati coinvolti nella crisi. Le pressioni esercitate sulle colonie per dirottare verso la periferia parte dei costi interni hanno richiesto infatti un aumento del potere militare per conquistare nuove colonie e per proteggersi dalla competizione dei rivali imperialisti. Così, alla fine della Grande depressione si è stabilito un circolo vizioso tra conflitto interno e conflitto internazionale¹⁴⁷: il

¹⁴³ Cfr. Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 213.

¹⁴⁴ Cfr. Bairoch P., 1998, *op. cit.*, p. 40 e Polanyi K., 1974, *op. cit.*, pp. 259-260.

¹⁴⁵ Cfr. Bairoch P., 1998, *op. cit.*, pp. 40-41 e Hobsbawm E.J., 1987, *The Age of Empire 1875-1914*, London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1987, *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza, pp. 45-46. Il 1892 è l'anno dell'adozione, in Francia, della cosiddetta tariffa protezionistica Méline.

¹⁴⁶ Cfr. Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁷ Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 214.

protezionismo interno e quello esterno, quello sociale e quello nazionale si sono mossi nella medesima direzione.

In quest'ottica, la spartizione delle zone non ancora occupate del "Terzo mondo" può essere interpretata come una logica conseguenza del bisogno, da parte di economie non ancora del tutto competitive, di ritagliarsi un proprio spazio e una posizione, se non di monopolio, quanto meno di vantaggio in qualche settore del commercio e della produzione¹⁴⁸. La diffusione dell'imperialismo rappresenta la logica conseguenza della lotta tra le potenze per l'estensione del proprio commercio a mercati ancora politicamente non protetti. Secondo Polanyi, l'imperialismo e le tentazioni autarchiche rappresentano la tendenza di potenze sempre più dipendenti da un sistema economico mondiale che si fa, con il passare del tempo, sempre meno sicuro¹⁴⁹. L'imperialismo, dunque, può essere considerato una conseguenza del protezionismo, un sottoprodotto di un'economia internazionale fortemente incentrata sulla rivalità delle economie industriali concorrenti, rivalità intensificata dalle instabilità economiche degli anni 1880.

Se gli strati sociali più elevati hanno chiesto protezione ai propri governi, altrettanto è accaduto per quelli più bassi. Inizialmente, la Grande Depressione ha colpito i capitalisti più che i lavoratori: i salari reali sono cresciuti stabilmente mentre la disoccupazione è aumentata di poco¹⁵⁰; il tasso di profitto, al contrario, si è ridotto, poiché merci prodotte a costi più alti sono state poi vendute ai prezzi più bassi vigenti al momento della vendita¹⁵¹. Così, il calo dei prezzi che radicalizzava automaticamente gli agricoltori ha abbassato di molto il costo della vita per i salariati e ha prodotto nella maggior parte dei paesi industrializzati un indubbio miglioramento del tenore materiale di vita degli operai¹⁵². A partire dagli anni Novanta, tuttavia, il peso della concorrenza è stato spostato sui lavoratori attraverso una serie di ristrutturazioni organizzative¹⁵³.

¹⁴⁸ Cfr. Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, pp. 78-79 e 89-90.

¹⁴⁹ Polanyi K., 1974, *op. cit.*, p. 276.

¹⁵⁰ Cfr. Saul S.B., 1969, *The Myth of the Great Depression*, London, Macmillan, pp. 30-34.

¹⁵¹ Cfr. Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵² Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, p. 54.

¹⁵³ Cfr. Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 209.

Queste ristrutturazioni sono state incentrate sull'integrazione orizzontale e verticale delle imprese e sui vantaggi economici derivanti da queste forme di integrazione¹⁵⁴.

Una prima strategia utilizzata dalle imprese per aumentare i loro profitti è stata la fusione: attraverso l'associazione, l'unione o l'acquisto, è stata realizzata l'integrazione orizzontale di un insieme di imprese che utilizzano gli stessi *input* per produrre gli stessi *output* per gli stessi mercati. Questo sistema ha reso possibile, a imprese in concorrenza tra loro, ridurre le incertezze del mercato a reciproco vantaggio; impostare la produzione, gli acquisti e le vendite a livelli tali da garantire più ampi profitti; concentrare le risorse per sfondare in mercati non regolati, per sviluppare nuove tecnologie e per organizzare in modo più efficiente le proprie operazioni. Il sovraffollamento dei mercati, tuttavia, non ha reso facile il raggiungimento degli obiettivi prefissati in assenza di un aiuto da parte dei governi.

Una strategia più complessa, ma anche più efficace, per controllare la concorrenza è stata l'integrazione verticale: attraverso questa integrazione le operazioni di un'impresa sono state fuse con quelle dei suoi fornitori e dei suoi clienti, assicurando così forniture per la produzione "a monte" e sbocchi verso il consumatore "a valle". Il risultato di questo processo di integrazione verticale è stata la nascita di un insieme di imprese multiunitarie più ridotto numericamente rispetto al precedente arcipelago di imprese coinvolto nei vari anelli del processo produttivo. Queste imprese hanno potuto ridurre i costi di transazione, ossia i rischi e le incertezze derivanti dallo spostamento degli *input* e degli *output* attraverso i sotto-processi sequenziali di produzione e di scambio che collegano la fase di scelta e acquisto delle materie prime a quella di vendita del prodotto finito.

Le strategie seguite dai tre paesi più importanti del tempo – Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania – sulla via della ristrutturazione organizzativa sono state piuttosto diverse. La Germania ha scelto la strada dell'integrazione orizzontale, sostituendo alle imprese familiari dei cartelli comprendenti ampi settori dell'industria:

"nati dalla necessità" nella lotta contro la caduta dei prezzi e la sovrapproduzione, i cartelli continuarono a svilupparsi nella fase successiva di rapido sviluppo, prevalente dopo la metà degli anni

¹⁵⁴ Cfr. Arrighi G., Barr., Hisaeda S., "La trasformazione dell'impresa" in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 142-150.

'90. Più tardi aumentarono anche di numero. Servirono a limitare la concorrenza, a stabilizzare i prezzi e i profitti, e agirono in funzione di un controllo monopolistico del mercato¹⁵⁵.

Con queste imprese, il governo ha istituito un organico rapporto di “scambio politico” che ha permesso di portare avanti con maggiore efficacia gli interessi di ambedue le parti. Così, mentre il governo ha fatto tutto quello che era in suo potere per agevolare l'espansione di queste imprese, esse hanno fatto tutto ciò che hanno potuto per assistere il governo nel cementare l'unità dell'economia interna e nel dotare lo stato di un potente apparato militare-industriale¹⁵⁶.

Un ruolo chiave in questo rapporto di scambio politico è stato svolto dalle sei grandi banche tedesche. Le *Grossbanken* sono emerse dalla struttura personale e interfamiliare del sistema bancario tedesco, ancora dominante alla fine del XIX secolo, grazie alla promozione e al finanziamento delle compagnie ferroviarie e delle industrie coinvolte nella costruzione delle ferrovie. Con la Grande depressione, il loro dominio sulla finanza tedesca è aumentato, fino a che negli anni Ottanta, quando la nazionalizzazione delle ferrovie ha liberato gran parte delle loro risorse imprenditoriali e finanziarie, queste banche si sono dedicate al controllo, all'integrazione e alla riorganizzazione dell'industria tedesca in collusione con un ristretto numero di potenti aziende¹⁵⁷. È stato così che

mentre alla vigilia della Grande depressione il capitalismo di stampo familiare era ancora la norma in Germania, alla fine del secolo era diventato una componente subordinata di una struttura industriale altamente centralizzata. Nei due decenni successivi la centralizzazione aumentò ancora, soprattutto attraverso l'integrazione orizzontale. Se molte piccole e medie imprese sopravvissero, lo fecero come membri subordinati di un'economia a comando privato, controllata da un gruppo ben compatto di finanziari e industriali che agivano attraverso apparati manageriali burocratici sempre più estesi e complessi¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Kocka J., “Impresa e organizzazione manageriale nell'industrializzazione tedesca”, in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979, *Evoluzione della grande impresa e management*, Torino, Einaudi, p. 257.

¹⁵⁶ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 348.

¹⁵⁷ Cfr. Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 348.

¹⁵⁸ Arrighi G., Barr., Hisaeda S., “La trasformazione dell'impresa” in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 144.

Il percorso seguito dalla Germania per proteggersi dai danni del mercato è stato quindi fortemente incentrato sulle tariffe protettive e sui cartelli. Nello sviluppo dell'economia tedesca alcuni autori hanno di conseguenza intravisto la realizzazione di un "capitalismo organizzato", basato sulla centralizzazione del capitale e sulla sostituzione del libero scambio con la pianificazione centralizzata come strumento di regolazione del mercato.

Negli Stati Uniti, invece, si è sviluppata più pienamente la tendenza all'integrazione verticale. Inizialmente, anche gli Stati Uniti si sono mossi nella stessa direzione della Germania, tentando la strada dell'integrazione orizzontale per contenere la competizione. Si è formato così un nucleo di associazioni di industriali e un piccolo gruppo di istituzioni finanziarie private nate e sviluppatesi attorno alle compagnie ferroviarie e alle iniziative industriali a esse associate¹⁵⁹. Nel 1890 lo Sherman Act ha dichiarato illegali le associazioni nazionali di industriali. Già da prima, tuttavia, queste associazioni avevano mancato i propri obiettivi; mentre le istituzioni finanziarie non erano andate molto al di là della costruzione e della conduzione di alcuni sistemi ferroviari¹⁶⁰.

Ha avuto così inizio un percorso di differenziazione tra le strutture delle imprese tedesche e quelle delle imprese americane. Pur acquistando vigore in entrambi i paesi la centralizzazione del capitale, negli Stati Uniti le integrazioni verticali sono divenute dominanti. Così facendo, le aziende integrate verticalmente

crearono reti integrate di unità d'acquisto e di vendita, concepite con lo scopo preciso di coordinare un consistente flusso di beni dall'industria di trasformazione direttamente ai dettaglianti o al consumatore finale, per il tramite dei nuovi sistemi di trasporto. [...] Aumentando la rapidità e il volume delle transazioni a un ritmo così sostenuto, le nuove forme di commercializzazione di massa non contribuirono soltanto ad abbassare il costo unitario della distribuzione stessa delle merci, ma la resero altresì più economica da finanziare¹⁶¹.

¹⁵⁹ Cfr. Chandler Jr A.D., "The United States: Evolution of Enterprise", in Postan M.M., Mathias P. (ed.s), 1978, *Cambridge Economic History*, vol. 7, II, Cambridge, Cambridge University Press; tr. it., "Stati Uniti: l'evoluzione dell'impresa", in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979, *Evoluzione della grande impresa e management*, Torino, Einaudi, p. 35.

¹⁶⁰ Cfr. Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 374.

¹⁶¹ Chandler Jr A.D., "Stati Uniti: l'evoluzione dell'impresa", in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979, pp. 39-40.

Ne è derivata una drastica riduzione dei costi di transazione, i quali sono stati internalizzati in singole imprese multiunità e sottoposti alla logica della pianificazione d'impresa di lungo periodo.

La Gran Bretagna, invece, ha mantenuto più o meno intatto il proprio sistema economico fortemente rivolto verso l'esterno e incentrato sull'acquisto di materie prime da tutto il mondo e sull'esportazione della propria produzione industriale. Rispetto agli Stati Uniti e alla Germania, la Gran Bretagna però ha manifestato delle forti resistenze al cambiamento, resistenze che, alla lunga, hanno contribuito a minarne la posizione egemonica.

Durante il XIX secolo, infatti, l'industria britannica ha mostrato una spiccata tendenza alla fissione più che alla fusione dei sottoprocessi sequenziali di produzione e di scambio: all'integrazione è stata preferita la "disintegrazione"¹⁶². Se fuori dalla Gran Bretagna si andavano affermando le grandi imprese, al cui interno veniva realizzato ogni passaggio del processo produttivo e distributivo, all'interno del Regno Unito il sistema imprenditoriale britannico continuava a essere incentrato su un insieme di imprese di media grandezza altamente specializzate e legate da una complessa rete di transazioni commerciali di dimensioni mondiali. Verso la seconda metà degli anni Ottanta comincia a diventare visibile il divorzio tra la proprietà e il controllo dell'impresa. Ma

neppure la struttura di potere delle grandi imprese emerse alle concentrazioni aziendali avvenute nel periodo 1885-1905 produsse una pressione irresistibile a favore di mutamenti organizzativi suscettibili di rendere assolutamente inevitabile il reclutamento di dirigenti professionali. [...] Quindi coloro che riuscirono a salire al vertice nel corso delle guerre intestine tra venditori e dirigenti delle nuove combinazioni continuarono a condurre gli affari delle compagnie che si erano fuse, come se tutto ciò che era accaduto si limitasse al fatto che quelle che fino ad allora erano state le loro imprese private erano diventate più grandi in seguito alla moltiplicazione delle varie unità operative. [...] Non c'era, quindi, alcun bisogno di ristrutturare le imprese e non si avvertiva alcun bisogno di reclutare dei professionisti esperti, da destinare alle diverse funzioni. [...] Lo scopo fondamentale era infatti quello di raggiungere un significativo grado di potere monopolistico in modo da sancire il tentativo di

¹⁶² Cfr. Arrighi G., Barr., Hisaeda S., "La trasformazione dell'impresa" in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 145-146.

aumentare i prezzi e da stabilire un controllo sufficientemente sicuro sul livello di produzione delle parti costituenti¹⁶³.

Al di là dell'“anomalia” inglese e delle sue specificità, nel resto del mondo occidentale le innovazioni organizzative si sono affiancate in maniera decisiva alle strategie economiche protezioniste. Seguendo Hobsbawm, possiamo notare che se il protezionismo è stato l'istintiva reazione politica alla Depressione da parte dei produttori preoccupati, esso, tuttavia, non è stato la risposta economica più significativa del capitalismo ai propri problemi. Questa risposta, piuttosto, si è configurata come una complessa combinazione di concentrazione economica e di razionalizzazione delle imprese, di *trust* e di “organizzazione scientifica” (*scientific managment*) (per utilizzare la terminologia americana che da quel momento ha cominciato a far testo in tutto il mondo). Tanto la concentrazione quanto la razionalizzazione, dunque, sono stati dei tentativi di allargare i margini di profitto compressi dalla concorrenza e dalla caduta dei prezzi¹⁶⁴.

Il tentativo di allargare i profitti è riuscito, ma a danno delle classi lavoratrici. Su queste ultime, infatti, sono state scaricate le tensioni a cui i profitti erano sottoposti. La reazione dei lavoratori è stata immediata, rendendosi manifesta attraverso sforzi coordinati in difesa dei salari e delle condizioni di lavoro. Gli ultimi vent'anni dell'Ottocento si sono caratterizzati per la crescita costante della mobilitazione delle classi lavoratrici: in tutta Europa e nelle Americhe i sindacati e i partiti dei lavoratori sono sensibilmente cresciuti di numero.

In Gran Bretagna, alla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento, gli iscritti al sindacato sono aumentati vertiginosamente: nei quattro anni successivi al 1888 i membri del sindacato sono raddoppiati, arrivando a un milione e mezzo, e la percentuale dei lavoratori sindacalizzati è passata dal 5 all'11%. Alla fine degli anni Novanta c'è stata un'altra avanzata del sindacalismo in risposta a un'offensiva padronale che ha fatto balzare il numero degli iscritti a quattro milioni e la loro percentuale al 25%¹⁶⁵. Negli

¹⁶³ Payne P.L., 1974, *British Entrepreneurship in the Nineteenth Century*, London, Macmillan; tr. it., in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979, pp. 120-121.

¹⁶⁴ Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, p. 51.

¹⁶⁵ Cfr. Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 209 e Hobsbawm E.J., 1964, *Labouring Men. Studies in the History of Labour*,

Stati Uniti, la partecipazione ai sindacati è quadruplicata tra il 1880 e il 1890. Ma gli Stati Uniti si sono caratterizzati soprattutto per l'aumento del numero degli scioperi. In Germania, invece, si è avuto il più importante esempio di crescita di un partito di lavoratori. Dopo una repressione iniziale culminata con le leggi antisocialiste del 1879, il partito socialdemocratico tedesco è diventato il più importante partito politico a partire dal 1890, anno in cui le leggi antisocialiste sono state abrogate.

Così,

dovunque le condizioni politiche democratiche ed elettorali lo consentivano, apparvero in scena e crebbero impetuosamente grandi partiti basati sulla classe operaia, per lo più ispirati da un'ideologia socialista rivoluzionaria (ogni socialismo era considerato per definizione rivoluzionario), e guidati da uomini – e a volte da donne – che credevano in questa ideologia. Nel 1880 questi partiti a malapena esistevano; con la grande eccezione del Partito socialdemocratico tedesco, di recente (1875) unificato, e già forza elettorale con cui fare i conti. Nel 1906 [...] l'esistenza di sindacati e di partiti socialisti di massa era già la norma: era la loro assenza a sembrare sorprendente¹⁶⁶.

A differenza del 1848, la mobilitazione messa in atto dalle classi lavoratrici non è stata repressa facilmente¹⁶⁷. Come dimostra il caso tedesco, la repressione è stata presto sostituita da una strategia di inclusione, per quanto progressiva e parziale, dei lavoratori all'interno della vita politica. Dapprima molti paesi hanno esteso il diritto di voto a fasce della popolazione escluse in passato¹⁶⁸. Ma l'estensione del suffragio, peraltro parzialmente compensata da una serie di strategie volte a manipolare a favore delle classi più abbienti gli esiti delle urne, non è bastata a placare le spinte provenienti dal basso. Così, è diventato necessario sacrificare la neutralità dello stato: l'intervento pubblico in campo economico si è tradotto in una serie di misure volte a contrastare gli effetti dannosi del mercato sulle persone. L'agitazione socialista è stata contrastata attraverso l'introduzione di schemi di assicurazione sociale incentrati sulla protezione dai rischi derivanti dal lavoro. La risposta alle proteste dei lavoratori, dunque, si è concretizzata nelle politiche sociali e nello stato sociale:

London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1972, *Studi di storia del movimento operaio*, Torino, Einaudi, pp. 149-183.

¹⁶⁶ Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, p. 136.

¹⁶⁷ Cfr. Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 209.

¹⁶⁸ Hobsbawm E.J., 1987, *op. cit.*, pp. 100-102.

Le prime forme di stato sociale nascono come forme di assicurazione obbligatoria contro la malattia, contro gli infortuni, contro la vecchiaia, l'invalidità e la morte del capofamiglia¹⁶⁹. In alcuni casi, le assicurazioni sono finanziate principalmente dai contributi del lavoratore e, in maniera residuale, dal datore di lavoro. In altri casi, il finanziamento è completamente a carico del datore di lavoro. In altri ancora, nel versamento dei contributi è lo stato che riveste un ruolo attivo. Ed è proprio lo stato che, nel farsi carico della gestione e dell'amministrazione dell'intero sistema assicurativo, costituisce, con il suo ruolo di garante dell'applicazione delle regole, una prima novità dello stato sociale.

L'obbligatorietà – sancita dallo stato mediante apposite leggi – delle assicurazioni contro i vari tipi di rischio contraddistingue senza dubbio lo stato sociale vero e proprio da altre forme di lotta alla povertà preesistenti al modello bismarckiano¹⁷⁰. Il ruolo dello stato sociale si fa evidente per via della sua natura vincolante e coercitiva nei confronti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tuttavia, l'introduzione degli schemi assicurativi obbligatori non basta, di per sé, a rendere conto della novità introdotta dal modello bismarckiano. La “via assicurativa” alla tutela di alcuni rischi ha infatti dei precedenti anteriori alle riforme attuate da Bismarck¹⁷¹. La vera novità è invece la natura “integrativa” delle assicurazioni occupazionali introdotte nello stato

¹⁶⁹ A riguardo, l'atto che segna ufficialmente l'inizio del cosiddetto “stato sociale” moderno è l'introduzione ad opera del cancelliere tedesco Bismarck di uno schema di assicurazioni obbligatorie in caso di malattia nel 1883. Questo schema è stato seguito poi da assicurazioni contro gli infortuni (1884) e contro le indigenze economiche legate alla vecchiaia, all'invalidità e alla morte del capofamiglia (1889) (cfr. Conti F., Silei G., 2005, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, cap. 2).

¹⁷⁰ «In realtà, questa prima forma di assicurazione sociale non alterava in modo significativo l'impostazione sostanzialmente privatistica delle mutualità volontaria. Le sovvenzioni statali non avevano caratteristiche tali, per entità e durata, da consentire l'ingresso nella sicurezza sociale dei lavoratori a più basso reddito. Né gli obblighi imposti alle organizzazioni mutualistiche, quale corrispettivo del finanziamento pubblico, andavano al di là del rispetto di disposizioni amministrative di corretta amministrazione dei fondi gestiti. Le prestazioni restavano pertanto ancorate alla logica del contratto individuale stipulato tra società e assicurati: l'importo doveva essere commisurato ai contributi versati e, all'interno della comunità di rischio, non si configurava altra forma di solidarietà oltre a quella tra non danneggiati e danneggiati che è propria di ogni rapporto assicurativo.» (Girotti F., 2002, *Welfare state. Storia modelli e critica*, Roma, Carocci, pp. 152-153).

¹⁷¹ L'intervento diretto dello stato nella creazione di schemi assicurativi (in alcuni casi obbligatori) per alcune categorie lavorative al fine di perseguire il benessere pubblico e il riconoscimento di diritti di carattere assistenziale o previdenziale è un elemento presente nella legislazione di molti paesi. Ne sono un esempio la Francia di Napoleone III o le iniziative legislative rivolte al personale civile e militare dello stato realizzate in Belgio nel 1844, in Prussia e in Austria nel 1854, nel regno d'Italia nel 1865 e negli Stati Uniti, dove furono predisposti schemi pensionistici, gestiti a livello federale, per i reduci della guerra di Secessione (cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, pp. 40-41).

tedesco. Mediante l'istituzionalizzazione in forma obbligatoria degli schemi assicurativi, rivolti non più ai poveri o ai bisognosi più o meno meritevoli ma ai lavoratori in quanto tali, si è cercato infatti di integrare questi ultimi all'interno del sistema, svuotandone le rivendicazioni dei contenuti potenzialmente rivoluzionari. Lo stato "sociale" è dunque

uno Stato che, progressivamente, assesta le istituzioni di "normalizzazione" del conflitto tra le classi cioè, prima di tutto, tra capitale e lavoro: diritto al lavoro, diritto di sciopero e di associazione, diritto alla assistenza e previdenza sociale, ma anche istruzione pubblica, politiche di urbanizzazione e della salute, politiche economiche di industrializzazione, di controllo dei prezzi e dell'impiego, di immigrazione. In breve uno Stato che non *sopprime* le lotte di classe (al contrario, che interviene sempre più in esse per controllare, reprimere, disciplinare la "pericolosità" delle "classi lavoratrici"), ma che toglie ad essa la forma "nuda" di un confronto tra forze *esterne* tra loro (la forma di una "guerra civile")¹⁷².

La spiegazione delle innovazioni avvenute nelle politiche sociali si può trovare quindi nel fatto che Bismarck, in realtà, considerava la politica dell'assicurazione sociale come uno strumento integrativo della politica antisocialista volta a indebolire la socialdemocrazia e i sindacati socialisti e ad ottenere l'adesione della classe operaia allo Stato monarchico¹⁷³. In questo senso, le finalità politiche delle iniziative attuate da Bismarck sono collocabili nel quadro della legislazione antisocialista degli anni 1878-90 e nella più generale strategia di erosione della base di consenso del movimento operaio tedesco allora nascente. Inoltre, il carattere fortemente dirigistico della politica di Bismarck è messo chiaramente in risalto dal ruolo svolto dalle politiche sociali nel processo di unificazione statale e di costruzione dello stato, processo all'interno del quale l'apporto delle classi lavoratrici era ritenuto fondamentale¹⁷⁴.

Se in Germania, alla fine dell'Ottocento, l'importanza dei movimenti e dei partiti socialisti si faceva via via crescente, in Gran Bretagna, potenza egemone in declino, i sindacati erano in netta ascesa. In questo periodo, si andava affermando il cosiddetto

¹⁷² Balibar E., 1993, *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri, p. 68.

¹⁷³ Ritter G. A., 1991, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, R. Oldenbourg Verlag GmbH; ed. it., 1996, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, p. 66.

¹⁷⁴ Cfr. Polanyi K., 1974, *op. cit.*, pp. 224-225.

“Nuovo sindacalismo” (*New Sindacalism*), una corrente che si batteva affinché il movimento sindacale recuperasse quella connotazione politica che già aveva avuto all’epoca del cartismo. Questi gruppi e le varie organizzazioni di rappresentanza del movimento operaio, trasformatesi di lì a poco in veri e propri sindacati nazionali, hanno giocato senza dubbio un ruolo importante nel promuovere l’adozione di una moderna legislazione sociale e del lavoro¹⁷⁵. Tuttavia, fino ai primi anni del Novecento, non si è avuto uno sviluppo vero e proprio dello stato sociale. La previdenza, più che alle assicurazioni obbligatorie, ha continuato infatti a essere affidata alle società mutualistiche o alle assicurazioni volontarie, strumenti più consoni ai principi liberali¹⁷⁶.

Il XX secolo si è aperto per la Gran Bretagna con una battuta di arresto per le organizzazioni sindacali: una sentenza del tribunale del 1901 (*Taff Vale vs. Railway Servants*) ha diminuito le capacità di manovra del sindacato durante le vertenze, permettendo di fatto la sua citabilità in giudizio in caso di danneggiamenti di cose o persone nello svolgimento di scioperi o di altre manifestazioni. Tuttavia, subito dopo questa sentenza, il movimento sindacale, in collaborazione con il partito laburista, ha promosso una politica di avvicinamento al partito liberale, avvicinamento il cui obiettivo era quello di realizzare un programma di riforme sociali piuttosto consistenti. La costituzione, tra il 1905 e il 1916, di governi liberal-laburisti (*lib-lab*) con a capo Herbert H. Asquith e David Lloyd George ha rappresentato un’occasione per tentare di realizzare questi progetti¹⁷⁷.

Un passaggio importante nel tentativo di realizzazione dei progetti di riforma sociale è stato l’istituzione di una Commissione reale di inchiesta – ai cui lavori hanno preso parte anche alcuni tra i rappresentanti più autorevoli del riformismo fabiano, tra cui i coniugi Webb – finalizzata alla discussione degli effetti perversi della *New Poor Law* del 1834. Ne è scaturito un intenso dibattito che ha influenzato direttamente le scelte del governo liberale.

Il primo provvedimento adottato in Gran Bretagna è stato l’*Old Age Pension Act* del 1908. Questo provvedimento ha istituito una pensione statale su basi

¹⁷⁵ Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, pp. 48-49.

¹⁷⁶ Cfr. Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁷⁷ Cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, pp. 56-57.

semiuniversalistiche per tutti gli anziani indigenti, prevedendo inoltre che il finanziamento fosse effettuato su base fiscale e non contributiva¹⁷⁸. Nel 1911 è stata la volta del *National Health Insurance Act*, provvedimento con il quale è stato varato uno schema di assicurazioni obbligatorie contro le malattie, schema che era finanziato in parte dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, e in parte dallo Stato attraverso il prelievo fiscale¹⁷⁹. Un terzo provvedimento, sempre del 1911, è stato lo schema assicurativo obbligatorio contro la disoccupazione (*Insurance Act*). Per mezzo di questo schema, che riguardava un numero limitato di lavoratori, è stato attribuito, in caso di perdita del posto di lavoro, un sussidio settimanale a ogni persona temporaneamente disoccupata¹⁸⁰.

Anche in Gran Bretagna, così come in Germania, l'introduzione delle politiche sociali ha rappresentato una parte importante – potremmo dire oggi imprescindibile – di una strategia di integrazione sociale e di inclusione delle classi lavoratrici all'interno della vita politica, strategia che ha riguardato non soltanto i paesi qui menzionati, ma buona parte dei paesi europei e alcuni paesi extra-europei¹⁸¹. La natura sistemica e non locale dello stato sociale, dunque, è resa senza dubbio ancora più evidente dalla sua diffusione capillare a livello europeo.

Come dicevamo precedentemente, nella *Grande trasformazione* di Polanyi la protezione interna della società attuata attraverso le politiche sociali costituisce un fattore *esogeno* rispetto al mercato e in grado di porre rimedio agli effetti negativi di esso. La legislazione sociale, in altre parole, può essere considerata una reazione della società agli eccessi del mercato, e quindi una misura non capitalista e non liberale.

¹⁷⁸ Rimaneva comunque in vigore la “prova dei mezzi” per separare coloro che avevano diritto a ricevere la pensione da coloro che, invece, ne dovevano rimanere esclusi. Questa prova, tuttavia, era applicata con modalità meramente “amministrative” e sempre più impersonali (cfr. Girotti F., 2002, *op. cit.*, pp. 166-167).

¹⁷⁹ Questo provvedimento cercava di trovare un equilibrio tra i principi del mercato e i principi della regolazione statale. Infatti, se da un lato il provvedimento concedeva una particolare attenzione agli aspetti redistributivi ed “egualitari”, superando anche la prova dei mezzi, dall'altro affidava la gestione delle assicurazioni ai privati, per mezzo delle *approved societies*, ossia delle società di mutuo soccorso e delle assicurazioni private selezionate dallo Stato sulla base della loro affidabilità gestionale e finanziaria (Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 167).

¹⁸⁰ Il finanziamento di questo provvedimento, così come per l'altro schema assicurativo introdotto lo stesso anno, era di carattere tripartito: i sussidi erano erogati da un fondo assicurativo alimentato con le quote versate dai lavoratori, dai datori di lavoro e dallo Stato.

¹⁸¹ Cfr. Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, p. 87.

Accanto a questa interpretazione della nascita della legislazione sociale, tuttavia, ve n'è un'altra che arriva a conclusioni piuttosto differenti. Secondo Yann Moulier Boutang, è il controllo della fuga dei lavoratori, e non la reazione della società nei confronti del mercato, «l'elemento più importante che ha presieduto alla nascita, al logoramento e alla sostituzione delle diverse forme di lavoro non libero e alla genesi della protezione sociale e dello statuto del lavoro salariato libero e garantito quale si è costruito nel diritto del lavoro»¹⁸². Più che una reazione spontanea della società nei confronti di un elemento ad essa esterno e per essa dannoso, dunque, la legislazione sociale assume le sembianze di uno strumento *complementare* rispetto al mercato e funzionale al più generale sistema economico. Le politiche sociali, in altre parole, rappresentano la risposta del capitalismo come sistema storico-sociale a una sua necessità vitale, quella di contenere la mobilità del lavoro e di trattenere la manodopera il più a lungo possibile presso il datore di lavoro. Questa risposta si caratterizza perciò come interna alla logica e al funzionamento del sistema capitalistico e adeguata alle esigenze di un suo dato momento storico, momento in cui l'impossibilità di trattenere coattamente i lavoratori in regime di schiavitù ha imposto l'ideazione di strumenti giuridici compatibili con l'inalienabilità e l'indisponibilità dei diritti della persona:

il lavoro dipendente mercantile fu dunque schiavo o semischiavo ovunque la liberazione medievale non fosse sfociata nel diritto di proprietà, nell'inalienabilità della persona e nei diritti politici. Laddove questa strada incontrò resistenze e nuove forme di defezione, estendere al massimo la durata dello scambio denaro/lavoro e trattenere la manodopera presso il datore di lavoro, senza ostacolare giuridicamente la sua libertà, fu possibile solo grazie all'istituzione di politiche sociali. Il controllo della mobilità all'interno di mercati del lavoro fondati sullo scambio di equivalenti fu possibile solo grazie all'assistenza sociale dei poveri. La riorganizzazione pubblica della carità non fu istituita *dopo* il mercato, come una reazione polanyana ai suoi effetti, ma fu la condizione della sua espansione una volta individuato il tasso di fuga e di mobilità del lavoro dipendente¹⁸³.

¹⁸² Moulier Boutang Y., 2002, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸³ Moulier Boutang Y., 2002, *op. cit.*, p. 19.

Senza questa risposta – generalizzata nello spazio seppur differita nel tempo¹⁸⁴ – ai malumori provenienti dalle classi lavoratrici e alle esigenze di controllo della mobilità espresse dai datori di lavoro, difficilmente sarebbe stato possibile portare avanti i processi di accumulazione di capitale su scala mondiale.

In sintesi, possiamo notare come l'intrinseca disuguaglianza della distribuzione del plusvalore prodotto mediante la divisione mondiale del lavoro abbia necessitato, per essere perpetrata, di un assetto parzialmente nuovo del sistema economico. All'interno delle aree centrali del sistema-mondo, è stato necessario cedere parte della ricchezza prodotta ai lavoratori sotto forma di assicurazioni sociali e di sussidi per ostacolare, o addirittura per neutralizzare, i loro tentativi di sottrarsi al controllo da parte dei datori di lavoro. La costruzione di una "cittadinanza sociale" attraverso lo stato sociale è stata quindi lo strumento giuridico, politico, economico e ideologico mediante il quale è stata favorita la pace "interna" ai paesi centrali.

Negli ultimi anni dell'Ottocento, questa costruzione ha avuto solamente il suo inizio. Per osservare una versione più completa della cittadinanza sociale bisogna attendere la seconda metà del ventesimo secolo. Ciò nonostante, la nascita dello stato sociale alla fine del XIX secolo ha rappresentato uno spartiacque importante nella storia mondiale. Attraverso la protezione sociale, gli stati sono riusciti a mettere in atto progetti egemonici nazionali in grado di suscitare una fedeltà interclassista nella nazione. L'internazionalismo proletario, infatti, è entrato in crisi proprio nel momento in cui le masse hanno potuto avanzare richieste di protezione sociale agli stati di appartenenza. Al punto che

nel XIX secolo, quando la nazione apparteneva alla classe media e l'operaio non aveva patria, il socialismo era stato internazionale. La crisi del 1914 dimostrò tutto a un tratto che, eccetto che nell'arretrata Russia, questo atteggiamento era ormai antiquato dovunque. La massa dei lavoratori sapeva d'istinto dove fosse il suo interesse; [...] il socialismo internazionale crollò ignominiosamente¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Per quanto riguarda i paesi economicamente e politicamente centrali, la sfasatura temporale nell'introduzione delle politiche sociali può essere attribuita alle differenti posizioni occupate nel sistema mondiale. La Gran Bretagna, nel periodo di espansione finanziaria che contrassegnò l'inizio del suo declino, raccolse i frutti maturi della propria *leadership*, potendo così beneficiare di un livello minore di conflitto sociale e potendo, di conseguenza, ritardare l'introduzione delle politiche sociali.

¹⁸⁵ Carr E., 1946, *op. cit.*, pp. 33-34.

A riguardo, Carr ha parlato di “socializzazione della nazione”, facendo riferimento con questa espressione alla centralità acquisita in questo periodo dalle istanze economiche delle masse. In seguito alla socializzazione della nazione, il compito della politica nazionale non è stato più solamente quello di mantenere l’ordine e di sbrigare gli affari pubblici indispensabili e indelegabili ad altri soggetti che non siano lo stato, ma è divenuto quello di accudire al benessere dei componenti della nazione. Difendere i salari e gli impieghi è diventata una priorità della politica nazionale, anche quando questa priorità è andata a scontrarsi con interessi di altre nazioni. La socializzazione della nazione, di conseguenza, ha avuto come corollario la nazionalizzazione del socialismo¹⁸⁶.

La crescita del lato interno della cittadinanza, della sua intensione, ha avuto nuovamente come contropartita l’irrigidimento delle pratiche esclusive. In questa fase storica, la proiezione esterna di queste pratiche è stata esplicitamente aggressiva. Il linguaggio della cittadinanza si è intrecciato strettamente con quello del nazionalismo. Il nesso tra cittadinanza e nazionalità si è fatto sempre più stretto, tanto da portare a una vera e propria confusione tra le due categorie¹⁸⁷.

La separazione tra chi è dentro e chi è fuori, in altre parole, da allora è stata basata non più esclusivamente sul sesso, sulla proprietà o sulla classe, ma prevalentemente sull’appartenenza nazionale¹⁸⁸. In nome della nazionalità alcune persone sono state considerate diverse da altre e, in quanto tali, “meritevoli” di diritti differenti.

Questa nuova centralità dell’appartenenza nazionale, che ha a che fare con il progressivo allargamento spaziale della cittadinanza e con il processo di espansione del capitalismo, ha comportato dei notevoli cambiamenti nei criteri di discriminazione tra cittadini e non cittadini. Il criterio di discriminazione tra appartenenti e non appartenenti a una data nazione è stato scisso dalla residenza in un dato territorio statale. Per giustificare un percorso di esclusione sempre più “globale” è stato infatti necessario fare leva su una categoria che creasse divisioni non

¹⁸⁶ Cfr. Carr E., 1946, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁸⁷ Cfr. Gallissot R., “Nazionalità”, in Gallissot R., Kilani A., Rivera A., 2001, *L’imbroglio etnico in quattordici parole chiave*, Bari, Dedalo, pp. 269-278.

¹⁸⁸ Cfr. Balibar E., Wallerstein I., 1990, *Razza, nazione, classe. Le identità ambigue*, Roma, Edizioni Associate.

all'interno degli stati ma tra stati diversi, e che riuscisse, al contempo, a separare persone *appartenenti* a territori diversi ma *viventi* nello stesso territorio.

Mediante la nazionalità, pertanto, è stato ottenuto un livellamento delle differenze interne agli stati:

dal momento che gli Stati erano congerie di “regioni” e “località”, agli inizi del diciannovesimo secolo i cittadini veri e propri, comunque fossero definiti, erano di solito persone dalle origini più diverse, che parlavano lingue differenti, con usi e costumi differenti, e che conservavano differenti memorie storiche. Una volta che i sudditi divennero cittadini, questi, a loro volta, dovettero essere trasformati attivamente in soggetti nazionali, cioè in persone fedeli prima al loro Stato che ad altre entità sociali. Non era semplice, tuttavia era indispensabile se si voleva evitare che l'esercizio della sovranità popolare creasse conflitti probabilmente irrazionali tra i diversi gruppi¹⁸⁹.

Quindi, mentre alcuni Stati come la Gran Bretagna, la Francia e gli Stati Uniti hanno provato a inculcare un sentimento di nazionalismo nei loro cittadini, altri paesi, come la Germania e l'Italia, in nome della nazione hanno tentato, peraltro riuscendovi, di creare Stati che poi avrebbero dato luogo a un identico nazionalismo.

Il prezzo del livellamento interno è stato l'inasprimento delle differenze tra le nazioni. Il concetto di “straniero” assume così un significato completamente nuovo, «poiché il legame creatosi tra sovranità statale e nazionalismo trasforma lo straniero in “outsider”: lo stato, negando i diritti civili ai rifugiati, nega loro l'appartenenza alla società nazionale. Anche in passato essi erano considerati outsider, ma solo in quanto individui in transito o vagabondi, mentre nel XX secolo sono identificati quale gruppo “a parte”, e ora lo stato ha il potere e la legittimazione istituzionale per escluderli dalla società civile»¹⁹⁰.

Nel corso del Novecento la categoria di nazione, per mezzo della quale è stato possibile, come abbiamo visto, stabilire una divisione tra persone presenti *all'interno* di un medesimo territorio considerandole semplicemente appartenenti a nazioni differenti, è stata esportata a livello mondiale in maniera sempre più capillare. Quindi, «dapprima nelle forme della colonizzazione, poi attraverso l'esportazione nell'interno

¹⁸⁹ Wallerstein I, 1999, *op. cit.*, p. 155.

¹⁹⁰ Sassen S., 1996, *Migranten, siedler, flüchtlinge. Von der massenauswanderung zur festung Europa*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH; tr. it., 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli, p. 78.

pianeta dell'idea di Stato e di nazione e la creazione di stati e nazioni dipendenti, il principio della sovranità statale illimitata si espande a livello mondiale, assoggettando e omologando popoli e culture»¹⁹¹. Successivamente, e in particolare nel secondo dopoguerra, la proiezione esterna delle pratiche esclusive assumerà, oltre alle già sperimentate forme aggressive, delle forme ben più implicite e sottili.

L'alleanza tra nazionalismo e socialismo, nella sua forma moderna, è ricondotta da Carr a Bismarck e alle sue politiche. Il cancelliere tedesco, infatti, ha reso pienamente evidente ai lavoratori il loro debito nei confronti di un nazionalismo aggressivo e spietato e il legame esplicito tra le loro assicurazioni e i conflitti internazionali. Anche i provvedimenti di riforma sociale attuati in Gran Bretagna dal partito liberale dopo il 1906 sono ricondotti dallo storico inglese al compromesso tra gli interessi delle masse e quelli delle nazioni.

Il sostegno dato dalle masse ai loro paesi di origine all'inizio del primo conflitto mondiale risulta piuttosto sorprendente se si pensa che, nei decenni precedenti la prima guerra mondiale, i progetti egemonici nazionali che collegavano protezione nazionale e sociale non stavano raggiungendo gli obiettivi sperati di pacificazione interclassista. Invece, all'inizio del conflitto, il sostegno è stato evidente; mentre sono calate nettamente la militanza dei lavoratori e l'agitazione socialista, assopite entrambe da accordi tripartiti tra sindacalisti, datori di lavoro e governi¹⁹². Ma questi patti nazionali egemonici non erano destinati a durare. La brutalità della guerra ha messo in discussione l'idea secondo la quale l'aggressività esterna fosse un'accettabile contropartita per la pace interna. Durante e dopo la guerra un'ondata di ribellioni e di rivoluzioni è esplosa infatti in tutta Europa:

nel 1916, scioperi, diserzioni e rivolte a macchia d'olio smentirono la tesi secondo la quale si erano formate nuove e stabili egemonie nazionali. Prima della rivoluzione russa del 1917, il sentimento antibellico tra le popolazioni europee era probabilmente diventato maggioritario e nel 1918 si aveva l'impressione che la rivoluzione socialista si sarebbe diffusa in Europa¹⁹³.

¹⁹¹ Ferrajoli F., 1997, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, p. 38.

¹⁹² Cfr. Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 215-216.

¹⁹³ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 217.

Di fronte a un rinnovato inasprimento del conflitto sociale, la strategia di gestione del conflitto ha dovuto in qualche modo rinnovarsi. Dalle forme puramente autoritarie che hanno caratterizzato la nascita dello stato sociale alla fine del XIX secolo e da alcuni “esperimenti” totalitari di politica sociale negli anni compresi tra le due guerre, si è passati a un modello di intervento pubblico nell’economia particolarmente innovativo, la cui evoluzione nel secondo dopoguerra imprimerà la sua forma all’interno sistema mondiale.

Capitolo 4. Il consolidamento della cittadinanza sociale: dallo Stato sociale al *welfare state* mondiale

4.1 Dallo Stato sociale autoritario all'ingegneria istituzionale

Alla fine della prima guerra mondiale, gli Stati Uniti, che nel frattempo avevano sorpassato tutti gli altri stati per peso finanziario, industriale e militare, sembravano in grado di ristabilire un equilibrio mondiale alternativo al caos sociale e al circolo vizioso tra conflitto interno e conflitto internazionale che in quegli anni si stava intensificando. I tempi si facevano sempre più maturi per la transizione egemonica dalla Gran Bretagna agli Stati Uniti, transizione che si sarebbe conclusa solamente con la fine del secondo conflitto mondiale.

Secondo Silver e Slater, la transizione dall'egemonia britannica a quella statunitense ha presentato rispetto alla transizione precedente, dall'egemonia olandese a quella britannica, una relazione più intrecciata tra conflitto interno e conflitto interstatale¹⁹⁴. Le avventure colonialiste dell'ultimo decennio dell'Ottocento hanno fatto seguito all'ascesa degli antagonismi di classe e hanno tentato di porvi un freno. Era generalmente ritenuto, infatti, che piccole vittorie belliche potessero essere popolari, rafforzando di conseguenza i governi¹⁹⁵. Tuttavia, era anche ben noto il pericolo rappresentato dalle guerre perse (o comunque da quelle impopolari). I governanti si sono resi conto di ciò in occasione delle sollevazioni rivoluzionarie che hanno scosso l'impero russo nel 1905 sulla scia della sua sconfitta con il Giappone, tanto che se prima del XIX secolo «sembravano combattere le guerre con poca attenzione per l'opinione pubblica», alla fine del secolo la politica interna e quella internazionale erano strettamente connesse»¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Cfr. Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 218-219.

¹⁹⁵ La guerra ispano-americana (negli Stati Uniti) e la guerra sudafricana (nel Regno Unito) sono due esempi di guerre combattute per queste ragioni.

¹⁹⁶ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 219.

Corollario di questa stretta relazione tra politica interna e politica internazionale e dell'attenzione posta dai governi nei confronti dell'opinione pubblica sono state le politiche sociali durante la prima guerra mondiale. La grande guerra, provocando una mobilitazione generalizzata, ha determinato un incremento dei provvedimenti a carattere sociale finalizzati alla protezione di numerose categorie di *cittadini*. Lo stato, il cui ruolo di direzione e di indirizzo in tutti i settori è risultato enormemente accresciuto, si è impegnato ad assicurare il benessere dei propri cittadini proprio perché essi rappresentavano una risorsa preziosa per l'ottenimento della vittoria finale¹⁹⁷.

Ma il rovescio della medaglia dell'aumentata protezione nei confronti dei cittadini è stata l'esclusione dalla protezione dei non cittadini. Secondo Carr, la chiusura delle frontiere all'immigrazione postbellica ha reso ancora più evidente quella connessione tra il nazionalismo economico e la socializzazione della nazione che, dopo il 1919, si è andata rafforzando. Se prima di allora i governi delle classi medie, preoccupati di avere mano d'opera a buon mercato e in abbondanza, non si sono mai sentiti costretti a tenere in considerazione il livello dei salari interni e il livello di vita dei lavoratori, successivamente al 1919 hanno dovuto considerare questi fattori come centrali nella politica interna. Il risultato è stato la chiusura delle frontiere ai lavoratori stranieri. Così, quella che Carr ha definito «una delle più efficaci valvole di sicurezza dell'ordine internazionale del secolo XIX, la via della fuga sempre aperta agli uomini intraprendenti e malcontenti»¹⁹⁸ è stata chiusa con uno scatto.

In altre parole, in questo periodo si è verificata una stretta alleanza tra datori di lavoro e lavoratori. I benefici che da questa alleanza sono scaturiti per i lavoratori sono misurabili in termini di diritti sociali. Se la cittadinanza si è fatta più ricca per i cittadini, e la sua intensione è quindi aumentata, il prezzo di questo aumento è stato, nuovamente, il restringimento della sua estensione. Il *trade off* tra inclusione ed esclusione si è manifestato ancora una volta. Questa volta, però, siamo di fronte a una novità, poiché l'esclusione non riguarda categorie di individui presenti all'interno del territorio di uno stato, ma individui che provengono dall'esterno.

¹⁹⁷ Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 71.

¹⁹⁸ Carr E., 1946, *op. cit.*, p. 36.

L'alleanza tra datori di lavoro e lavoratori, dunque, ha avuto come corrispettivo esterno l'acutizzazione del nazionalismo, con il conseguente inasprimento delle tensioni internazionali. Pertanto, i lavoratori hanno finito per avere lo stesso interesse dei datori di lavoro nei provvedimenti statali intesi alla protezione e al sussidio dell'industria. Le forze fino ad allora contrastanti del capitale e del lavoro hanno trovato un fertile terreno di incontro nell'azione intesa a sostenere quei provvedimenti; mentre la politica nazionale si è fusa con la politica sociale in modo più saldo che mai. Secondo Carr, in questa circostanza storica entrambe le politiche hanno condiviso gli stessi strumenti: «la “economia programmata” è una specie di Giano con una faccia nazionalistica oltre quella socialista; se la sua dottrina sembra socialista, il suo *pedigree* è indiscutibilmente nazionalista»¹⁹⁹.

Molte ricostruzioni dello sviluppo delle politiche sociali²⁰⁰ tendono a considerare il periodo tra le due guerre, e particolarmente gli anni Trenta e Quaranta, come una fase di consolidamento delle esperienze originarie di *welfare*. Ma, sebbene non sia difficile scorgere nella prima guerra mondiale «un primo, importante fattore di accelerazione sulla strada dell'allargamento e del consolidamento dei diritti sociali»²⁰¹, si commetterebbe allo stesso modo un errore nel

ritenere che l'istituzionalizzazione delle politiche di protezione sociale sia avvenuta in modo lineare e cumulativo, quasi si trattasse semplicemente di confermare le scelte compiute da ogni paese sul terreno fondante delle assicurazioni pubbliche nei decenni a cavallo tra i due secoli. In realtà, le sfide che sollecitarono la “grande trasformazione” delle istituzioni liberali, nei difficili anni Trenta, furono di portata tale da alterare profondamente anche i percorsi del *welfare*, sì da determinare significative innovazioni o vere e proprie soluzioni di continuità rispetto al passato. I passaggi essenziali di quella che può essere descritta come una fase di transizione verso più compiuti assetti di protezione sociale vanno identificati nelle tensioni distruttive che seguirono la fine del primo conflitto mondiale, nei primi tentativi di stabilizzazione sociale operati sin dagli inizi degli anni Venti e nella definitiva alterazione degli equilibri preesistenti per effetto della crisi del 1929. Ed è proprio nelle risposte approntate nel corso degli anni Trenta per fronteggiare eventi di drammatico impatto sociale – quali la

¹⁹⁹ Carr E., 1946, *op. cit.*, p. 37.

²⁰⁰ Cfr., in particolare, Flora P., Heidenheimer A.J., 1981, *The Development of Welfare State in Europe and in America*, New Brunswick, N.J., Transaction Books; tr. it., 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, il Mulino e Alber J., 1982, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/Main, Campus Verlag; tr. it., 1986, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, il Mulino.

²⁰¹ Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 184.

grande depressione, la crisi delle democrazie, la prospettiva di un nuovo conflitto mondiale di intensità e di dimensioni eccezionali – che molte delle attuali configurazioni di *welfare state* ritrovano snodi cruciali del proprio percorso²⁰².

Le politiche sociali messe in atto durante la prima guerra mondiale e nell'immediato dopo guerra vanno quindi considerate come un tentativo di porre un freno alle tensioni distruttive susseguenti al conflitto. La concessione dei diritti sociali che ha avuto luogo in quegli anni ha fatto parte di una strategia più ampia di stabilizzazione economica, politica e sociale. Il ruolo più importante assegnato alla politica sociale nell'immediato dopoguerra è stato quello di ammortizzatore della disoccupazione prodotta dalla riconversione dell'economia di guerra in economia di pace. Di conseguenza, la ricerca della pace sociale è passata, da un lato, attraverso il consolidamento dei programmi pensionistici allora esistenti o l'introduzione di assicurazioni obbligatorie dove queste assicurazioni ancora non esistevano – coprendo anche un numero più elevato di rischi –, e dall'altro attraverso un aumento del numero degli assistiti, aumento dovuto all'estensione dei benefici della politica sociale a nuove categorie protette²⁰³.

Esempio paradigmatico della tendenza al potenziamento dei diritti sociali è stata la Costituzione della repubblica di Weimar. Tramite questa Costituzione i *diritti sociali*, per la prima volta, sono stati riconosciuti come diritti fondamentali dell'individuo. Nella parte seconda della Costituzione della Repubblica di Weimar, dedicata ai “diritti e doveri fondamentali dei tedeschi”, si è cercato non soltanto di difendere, per mezzo dei diritti fondamentali, i diritti di libertà del singolo verso lo Stato, ma anche di affidare allo Stato compiti sociali per garantire ai cittadini determinate condizioni di sicurezza e di sussistenza²⁰⁴.

²⁰² Girotti F., 2002, *op. cit.*, pp. 183-184.

²⁰³ Cfr. Girotti F., 2002, *op. cit.*, pp. 186-187.

²⁰⁴ La parte seconda fissò una serie di diritti e di doveri sociali: il diritto al lavoro o al mantenimento (art. 163), il diritto a un sistema assicurativo in grado di salvaguardare la salute e la capacità lavorativa, di tutelare la maternità e di prevenire le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'indebolimento fisico e delle circostanze negative della vita (art. 161), la tutela della forza-lavoro, garantita anche per mezzo di un diritto del lavoro unitario (art. 157), la partecipazione dei cittadini agli obblighi pubblici, in proporzione alle loro possibilità (art. 134), la proclamazione degli obblighi sociali connessi alla proprietà (art. 153), il controllo, da parte dello Stato, sulla divisione e sull'utilizzo della terra (art. 155), l'impegno a far sì che l'ordinamento della vita economica corrisponda a principi di giustizia, garantendo a tutti una vita dignitosa (art. 151) (cfr. Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, pp. 112-113).

Se le politiche sociali nell'immediato dopoguerra hanno rappresentato la risposta "nazionale" alle tensioni distruttive susseguenti al conflitto, a livello internazionale è stato ideato, in quello stesso periodo, un disegno più complesso e completo della politica e dell'economia mondiali, disegno all'interno del quale gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo di primo piano. Il progetto dell'allora presidente statunitense Woodrow Wilson era quello di istituire la Società delle Nazioni, un'istituzione internazionale in grado di appianare le divergenze e mantenere una pace duratura tra gli stati²⁰⁵. Un ruolo determinante nella formulazione del progetto di Wilson è stato svolto da Lenin e dal suo incitamento alla rivoluzione mondiale. Alle invocazioni alla solidarietà del proletariato internazionale e alla rivolta contro l'imperialismo di Lenin, Wilson ha risposto infatti con un appello anch'esso internazionalista, ma riformista e non rivoluzionario²⁰⁶. Nei suoi quattordici punti (1918), Wilson ha messo al centro del discorso l'autodeterminazione dei popoli e una visione universalista della libertà e della democrazia. I caratteri propri dell'individuo-cittadino-proprietario membro di un sistema democratico sono stati estesi, con il suo appello, al sistema interstatale; mentre lo stato del benessere allora nascente (praticamente agli esordi negli Stati Uniti) ha cominciato a configurarsi come uno strumento di sviluppo per i paesi "arretrati": «l'appello di Wilson all'autodeterminazione delle nazioni era l'equivalente mondiale del suffragio. Come ogni individuo doveva avere lo stesso diritto di voto all'interno degli Stati, così ogni Stato doveva essere sovrano e uguale agli altri nell'ordinamento politico mondiale»²⁰⁷.

La versione liberal-riformista e quella rivoluzionaria dell'autodeterminazione dei popoli, per quanto riguarda l'integrazione delle aree periferiche del mondo, procedevano, pur partendo da premesse differenti, nella stessa direzione. Il loro intento dichiarato, infatti, era quello di smantellare ciò che rimaneva dei vecchi imperi.

Il wilsonismo e il leninismo emersero, dunque, come dottrine antagoniste per quanto riguarda la questione della fedele sottomissione dei popoli delle zone periferiche. Essendo dottrine rivali, ognuna,

²⁰⁵ Ventrone O., 2004, *Globalizzazione. Breve storia di un'ideologia*, Milano, FrancoAngeli, p. 12.

²⁰⁶ Cfr. Barraclough G., 1967, *An Introduction to Contemporary History*, Penguin, Harmondsworth; tr. it., 1989, *Guida alla storia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, ...

²⁰⁷ Wallerstein I, 1999, *op. cit.*, p. 107.

nella sua propaganda, sottolineava grandemente le differenze rispetto all'altra. E, naturalmente, di differenze reali ve n'erano, ma non dovremmo dimenticare che c'erano anche profonde analogie. Le due ideologie non solo condividevano il concetto di autodeterminazione delle nazioni, ma ritenevano anche che questa fosse una questione rilevante (anche se non sempre prioritaria) nella vita politica delle zone periferiche. In sostanza, entrambe le dottrine erano a favore di ciò che più tardi venne chiamato processo di "decolonizzazione". Inoltre, nel complesso, anche quando si trattò di stabilire esattamente quali fossero quei popoli che ipoteticamente avessero diritto all'autodeterminazione, i sostenitori di entrambe le dottrine prepararono liste di nomi molto simili²⁰⁸.

Il progetto "globale" di integrazione politica prevedeva, in embrione, una politica sociale *mondiale*. Ma soltanto con la seconda guerra mondiale, la nascita delle Nazioni Unite e il processo di decolonizzazione l'idea di un *welfare* globale avrebbe raggiunto la propria maturità. Nel frattempo, l'autodeterminazione politica era considerata come l'anticamera del processo di "modernizzazione", la condizione necessaria perché quest'ultimo si potesse realizzare. Mentre la presenza di un'istituzione sovranazionale – la Società delle Nazioni – in grado di mantenere la pace tra gli stati e di garantire la cooperazione tra questi era considerata dagli Stati Uniti la strategia migliore per portare avanti i propri obiettivi egemonici.

L'impegno profuso dal presidente degli Stati Uniti nella progettazione di questa istituzione è stato notevole. A Versailles,

Wilson partecipò personalmente alla conferenza e i sette mesi di estenuanti trattative si conclusero con il Trattato di Versailles (1919), i cui termini rappresentarono tuttavia un deludente compromesso rispetto alle sue ambizioni; egli riuscì comunque a ottenere che fosse istituita la Società delle Nazioni, la quale, secondo il suo progetto, sarebbe dovuta servire ad appianare le divergenze e a mantenere una pace duratura. E tuttavia, alla Società delle Nazioni gli Stati Uniti non avrebbero mai aderito²⁰⁹.

Il Congresso, infatti, si era espresso negativamente circa l'adesione degli Stati Uniti. Allo stesso tempo, il programma internazionalista di Lenin aveva perso credibilità, poichè i movimenti rivoluzionari non erano riusciti a prendere il potere in Europa.

Negli anni Venti, dunque, l'internazionalismo è entrato immediatamente in crisi. La Società delle Nazioni, suo simbolo per eccellenza, ha dimostrato tutta la sua

²⁰⁸ Wallerstein I, 1999, *op. cit.*, p. 116.

²⁰⁹ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 12.

inefficacia. Nei due decenni successivi alla sua nascita, i paesi firmatari, con poche eccezioni, hanno disatteso completamente gli impegni presi circa il ripudio della forza come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, il riconoscimento di un ordine internazionale fondato sul rispetto del diritto, la cooperazione tra gli Stati e la capacità di risolvere i conflitti evitando la guerra²¹⁰.

Il decennio successivo alla prima guerra mondiale ha visto anche un tentativo di “restaurazione” dell’ordine economico pre-bellico. Alla fine degli anni Venti, infatti, era possibile constatare che

per più di un decennio la restaurazione della base aurea era stata il simbolo della solidarietà mondiale. Innumerevoli conferenze, da Bruxelles a Spa, da Ginevra a Locarno e a Losanna si erano riunite per mettere a punto i presupposti politici della stabilità monetaria. La stessa Società delle Nazioni era stata appoggiata dall’Ufficio internazionale del lavoro parzialmente al fine di eguagliare le condizioni competitive tra le nazioni, in modo che il commercio potesse essere liberato senza mettere in pericolo i livelli di vita. La moneta era al centro delle campagne lanciate da Wall Street per superare il problema dei trasferimenti e in primo luogo commercializzare e quindi mobilitare le riparazioni. Ginevra agiva come sostenitrice di un processo di riabilitazione nel quale la pressione combinata della City di Londra e dei puristi monetari neoclassici di Vienna veniva posta al servizio della base aurea. Tutti gli sforzi internazionali erano al limite diretti verso questo fine mentre i governi nazionali, di regola, aggiustavano la loro politica alla necessità di salvaguardare la moneta: in particolare la politica che riguardava il commercio estero, i prestiti, l’attività bancaria e i cambi²¹¹.

Ma poco tempo dopo il crollo di Wall Street, i sostenitori di un ritorno al libero scambio internazionale e al *gold standard* sono risultati sconfitti. Il tentativo di riattivare delle politiche liberiste per ristabilire quel circolo virtuoso di pace interna e internazionale caratteristico di metà Ottocento si è scontrato con l’assenza dei meccanismi che, per un breve periodo del XIX secolo, hanno permesso di assorbire le tensioni derivanti dal mercato. Infatti, «un mercato globale capace di regolarsi da sé era, negli anni Venti, ancora più utopistico di quanto non fosse stato nel XIX secolo. [...] Innanzitutto, il nuovo centro di ricchezza e potere (i largamente autosufficienti e protezionisti Stati Uniti) non erano in grado di rimpiazzare l’*entrepôt* britannico, che, nell’Ottocento, era stato capace di assorbire una larga fetta delle esportazioni non

²¹⁰ Cfr. Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 13.

²¹¹ Polanyi K., 1974, *op. cit.*, p. 34.

industriali del mondo»²¹². Inoltre – come già abbiamo visto precedentemente – i grandi paesi industriali avevano chiuso le proprie frontiere all’immigrazione, rendendo inefficace un altro importante strumento di assorbimento delle tensioni, ossia la mobilità internazionale delle persone²¹³.

Gli effetti politici e sociali del fallito tentativo di restaurazione sono stati notevoli. A essere sacrificati sull’altare del libero mercato sono stati i liberi governi e la democrazia: le politiche deflazioniste messe ostinatamente in atto dai governi hanno provocato un «indebolimento decisivo delle forze democratiche che avrebbero potuto altrimenti allontanare la catastrofe fascista». Ma il sacrificio comunque non è riuscito: i liberi mercati *non* sono stati ricostruiti anche se i liberi governi *sono* stati sacrificati²¹⁴.

Il liberismo e l’internazionalismo sono stati dunque abbandonati a favore di progetti politici ed economici nazionali. Nel 1931, quando persino la Gran Bretagna ha abbandonato il Free Trade è risultato evidente che gli stati stavano ripiegando, per quanto era loro possibile, su posizioni protezionistiche così difensive da avvicinarsi di molto a una politica di vera e propria autarchia, mitigata unicamente da accordi bilaterali. In sostanza, quando il vento più gelido ha cominciato ad abbattersi sull’economia del globo, il capitalismo mondiale si è chiuso «negli iglù delle sue economie di Stati-nazione e relativi imperi»²¹⁵.

Le strategie alternative a quella liberista e a quella internazionalista scelte dai vari paesi per salvare le proprie economie sono state differenti. Negli Stati Uniti la strategia ha preso il nome di *New Deal*, in Unione Sovietica di piano quinquennale, in Italia e in Germania le strategie si sono chiamate, rispettivamente, fascismo e nazismo. Queste strategie, tra loro competitive, presentano tuttavia delle caratteristiche comuni: in primo luogo, i principi liberisti sono abbandonati; in secondo luogo, l’espansione industriale è promossa come via principale per superare

²¹² Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 225.

²¹³ Cfr. Corti P., 2003, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, pp. 55-60.

²¹⁴ Polanyi K., 1974, *op. cit.*, p. 294.

²¹⁵ Hobsbawm E.J., 1990, *Nation and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press; tr. it., 1991, *Nazioni e nazionalismi dal 1780 a oggi. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi, p. 156.

le crisi sociali e politiche conseguenti al fallimento del tentativo di ripristino del sistema di mercato²¹⁶.

La crisi susseguente ai tentativi di ripristinare il sistema del libero mercato ha segnato, in qualche modo, una svolta anche nelle politiche sociali. Alcuni dei paesi che dopo la prima guerra mondiale hanno provveduto a espandere il proprio sistema di diritti sociali hanno conosciuto delle svolte totalitarie. Il modello di Stato sociale che è tornato in auge è stato quello bismarckiano, identificato da un carattere fortemente corporativo-autoritario (come in Austria o nell'Italia fascista fino all'introduzione delle leggi razziali) o totalitario (come nella Germania nazionalsocialista, nell'URSS staliniana o nell'Italia fascista dopo l'introduzione delle leggi razziali)²¹⁷.

Il caso della Germania è forse il più emblematico, per via dell'eliminazione da parte del regime nazionalsocialista di ogni forma di autonomia delle parti collettive. Questa eliminazione è avvenuta, in primo luogo, sciogliendo o uniformando i sindacati e non attribuendo poi alcun potere diretto sulle condizioni lavorative e salariali alla nuova organizzazione unitaria, il Fronte tedesco del lavoro, ma lasciando piuttosto il controllo di queste condizioni a dei fiduciari del lavoro appartenenti allo Stato; in secondo luogo, vietando gli scioperi e abolendo la cogestione tra datori di lavoro e lavoratori²¹⁸.

Contemporaneamente agli "esperimenti totalitari", il periodo tra le due guerre è stato caratterizzato anche dalla presenza di approcci differenti alle politiche sociali, approcci che hanno costituito delle vere e proprie sperimentazioni per il *welfare state* successivo. Il più interessante tra questi approcci alternativi è stato, negli Stati Uniti, il *New Deal*. Il programma politico attuato dal presidente democratico Franklin D. Roosevelt a partire dal 1933 aveva come obiettivo quello di trovare un rimedio all'incapacità autoregolativa del mercato e di riassorbire, con modalità differenti da quelle messe in atto dagli stati autoritari e repressivi, la mobilitazione delle²¹⁹ classi

²¹⁶ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 227-228.

²¹⁷ Cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 83.

²¹⁸ Cfr. Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, p. 127.

²¹⁹ Cfr. Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 201.

subalterne, che costituiva una delle manifestazioni più evidenti della crisi. La squadra di assistenti di Roosevelt – il cosiddetto *Brain Trust* – ha promosso

una riforma di ampio respiro del capitalismo americano basata sulla pianificazione, per correggere i difetti di funzionamento del mercato lasciato a se stesso, e sull'intervento attivo del governo in concerto con le altre forze sociali, il mondo degli affari e – attraverso un atteggiamento più favorevole alla sindacalizzazione – i lavoratori. La politica espansiva del “Nuovo Corso” adottò, inoltre, misure redistributive per assistere l'enorme numero di disoccupati e, alimentando la domanda, rimettere in moto l'economia e farla uscire dalla depressione²²⁰.

I primi obiettivi del programma di Roosevelt sono stati incentrati sulla mobilitazione dei capitali non investiti attraverso una riforma del fisco, del mercato azionario e del credito. Tra i provvedimenti legislativi varati a partire dal 1933 può essere ricordato il *National Industrial Recovery Act*, finalizzato a sostenere i prezzi e a rilanciare, in ogni settore, la funzione imprenditoriale; mentre sul fronte occupazionale si può fare riferimento all'istituzione di agenzie federali (tra cui la *Public Works Administration* e i *Civilian Conservation Corps*) aventi l'obiettivo di impiegare i giovani in lavori di pubblica utilità, come la tutela del patrimonio boschivo e ambientale.

Il programma di assistenza sociale previsto nell'ambito del *New Deal*, in un paese al momento piuttosto arretrato dal punto di vista delle politiche sociali, era incentrato sul concetto di *social security*. Con questo termine-concetto si fa riferimento a un programma, potenzialmente universalistico, avente l'obiettivo di garantire ai cittadini un elevato livello di sicurezza sociale. Il primo passo in questa direzione è stata l'istituzione della *Federal Emergency Relief Administration* (1933), un'agenzia finalizzata ad amministrare un pacchetto di misure assistenziali, tra cui l'erogazione straordinaria di sussidi e di aiuti alimentari alle persone e ai nuclei privi di un reddito adeguato, la gestione delle mense pubbliche e lo stanziamento di contributi per le abitazioni. Il punto di arrivo del programma statunitense di assistenza sociale nel periodo tra le due guerre è stato il varo del *Social Security Act* (1935), mediante il quale veniva istituito un impianto di assicurazione obbligatoria contro i rischi di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, riservato alle più importanti tra le categorie di lavoratori dipendenti privati e ai lavoratori autonomi con un reddito inferiore a una

²²⁰ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 30.

data soglia. A integrazione di questo provvedimento è stato istituito un programma di *Old Age Assistance*, finalizzato all'assistenza degli anziani più poveri, il cui finanziamento era ripartito tra il governo federale e i singoli stati. Inoltre, erano previsti dei programmi di indennizzo della disoccupazione, degli assegni familiari, dei sussidi per i disabili e delle misure di sostegno, monetario e materiale, per le famiglie con bambini in stato di bisogno.

Ma, nonostante le promesse iniziali, il sistema di *social security* non è mai diventato realmente "universalistico". Anzi, l'espressione *social security*, almeno nell'accezione statunitense, ha finito semplicemente per diventare sinonimo di "assicurazione obbligatoria", mentre il termine *welfare* ha finito per indicare unicamente gli schemi assistenziali per le categorie bisognose, avvicinandosi quindi più al concetto di "assistenza sociale" che non al significato più ampio assunto da questo termine nel secondo dopoguerra²²¹. Anche come strumento di rilancio dell'economia il *New Deal* non ha mantenuto le promesse iniziali: l'economia non ha ricevuto lo slancio previsto, mentre la disoccupazione è rimasta elevata. A partire dalla fine degli anni trenta l'intervento si è fatto più intenso, ma è stata la seconda guerra mondiale, e non il *New Deal*, a mettere fine alla depressione²²². Come ha affermato David Harvey, «non è certo assodato che il New Deal abbia risolto il problema della Depressione. Sono stati gli sforzi bellici che hanno contrapposto gli stati capitalistici per rimettere in linea le strategie territoriali e riportare l'economia su un sentiero stabile di continua e diffusa accumulazione di capitale»²²³.

Nonostante il sostanziale insuccesso del programma politico-economico e sociale di Roosevelt come strumento di risanamento dell'economia, il *New Deal* ha costituito uno dei passaggi più emblematici nel percorso di consolidamento dell'egemonia americana. Il progetto statunitense tra le due guerre, infatti, ha segnato comunque un momento importante nella storia mondiale: «l'eredità più importante del *New Deal*, quindi, non riguardò l'innovazione nella politica economica, ma la creazione di una

²²¹ Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 82.

²²² Cfr. Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 31.

²²³ Harvey D., 2003, *The New Imperialism*; tr. it., 2006, *La guerra perpetua. Analisi del nuovo imperialismo*, Milano, il Saggiatore, pp. 69-70.

serie di istituzioni di regolamentazione che consolidarono la struttura di un capitalismo americano maturo»²²⁴.

Il *New Deal*, dunque, più che sul piano politico-economico e politico-sociale è stato innovativo sul piano istituzionale. L'ingegneria istituzionale ha costituito il punto di forza degli Stati Uniti tra le due guerre mondiali, permettendone la transizione egemonica. La potenza del capitalismo statunitense – potenza che dal punto di vista meramente economico era già evidente – si basava infatti su forme organizzative inedite, aventi portata globale, e, soprattutto, qualitativamente differenti rispetto alle altre forme di “capitalismo organizzato” fino ad allora riscontrabili²²⁵.

L'esperienza del *New Deal*, di conseguenza, non può essere ridotta ai suoi mancati successi nel breve periodo, né può essere spiegata, semplicemente, con l'esigenza di trovare un rimedio non autoritaristico all'inasprimento del conflitto sociale. Piuttosto, lo sviluppo del *New Deal* può essere spiegato «con gli sforzi di un ordine sociale pluralistico, impegnato, con spirito liberale, ad escogitare strutture ed élites private in grado di correggere gli effetti perversi del sistema»²²⁶. Lo sviluppo successivo del *New Deal* e la sua proiezione, con delle sostanziali modifiche, dal piano nazionale al piano globale possono essere considerati, invece, una chiave di lettura decisiva della situazione mondiale dal secondo dopoguerra in poi. Nella proiezione egemonica globale degli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale, infatti, il *welfare state* ha rivestito un ruolo di primo piano.

4.2 L'apogeo del welfare mondiale

Alla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti presentavano al loro interno una concentrazione di capacità economiche, militari e politico-organizzative senza precedenti. Il loro potere era nettamente più solido rispetto a quello manifestato alla fine della prima guerra mondiale. Ma questo potere, nonostante la sua entità, non

²²⁴ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 31.

²²⁵ Sulle differenze tra il *corporate liberalism* e altre forme di capitalismo organizzato, nonché sulle difficoltà riscontrate dalle scienze sociali nel rendersi conto di queste differenze cfr. Lentini O., 2003, *Saperi sociali, ricerca sociale 1500-2000*, Milano, FrancoAngeli, 286-292.

²²⁶ Lentini O., 2003, *op. cit.*, p. 291.

sembrava essere ancora sufficiente a stabilire una nuova e stabile egemonia mondiale. L'impedimento principale al dispiegamento di una piena egemonia era costituito dal livello crescente di conflitto sociale presente a livello globale.

Come nelle altre transizioni egemoniche, la risoluzione del conflitto è stata affidata a un *mix* di repressione, riforma e diminuzione del potere di contrattazione dei gruppi subalterni. La specificità del caso americano, tuttavia, è dovuta al fatto che il riformismo ha recitato un ruolo più importante rispetto agli altri due elementi²²⁷.

All'indomani del conflitto mondiale, infatti, grazie soprattutto all'esperienza maturata nel periodo compreso tra le due guerre, risultava evidente l'impossibilità di un ritorno alle istituzioni ottocentesche. I gruppi dirigenti dei principali paesi capitalistici sentivano l'esigenza di sperimentare nuove forme di gestione politico-economica del sistema mondiale: «il crollo del capitalismo e lo sviluppo del fascismo convinsero la gente che i sistemi di pace e progresso che erano andati crescendo fin dall'inizio del XIX secolo erano definitivamente morti. C'era un grande desiderio di sperimentare nuovi ordini sociali e mondiali, anche negli strati sociali più alti, dove il pessimismo era ancora più forte che alla base»²²⁸. La matrice delle riforme messe in atto dagli Stati Uniti è stata l'esperienza del *New Deal*, al centro della quale c'era l'idea secondo cui «solo un governo forte, benigno e tecnico poteva assicurare al popolo ordine, sicurezza e giustizia»²²⁹. Da questa esperienza la visione tecnocratica del progetto egemonico statunitense ha preso principalmente forma. Il disegno di ristrutturazione dell'ordine globale, dunque, è stato basato sulla progettazione di istituzioni efficienti e produttive in grado di intervenire, tecnicamente più che politicamente, nei problemi mondiali.

La risoluzione dei conflitti presenti all'indomani del 45 – conflitti tra i quali spiccano quello tra capitale e lavoro nelle aree centrali del mondo e quello tra forze imperialiste e movimenti anti-imperialisti nelle aree periferiche²³⁰ – è stata affidata a queste istituzioni. Se all'interno dei paesi centrali il problema principale era quello di

²²⁷ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 233-234.

²²⁸ Schurmann F., 1974, *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*, New York, Pantheon; tr. it., 1980, *La logica del potere. Le origini, le correnti e le contraddizioni della politica mondiale*, Milano, il Saggiatore, p. 17.

²²⁹ Schurmann F., 1980, *op. cit.*, p. 56.

²³⁰ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 236.

mediare tra gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, all'interno dei paesi periferici il problema principale era quello di trovare una formula che permettesse di mantenere il controllo su quei paesi facendo tuttavia delle concessioni ai movimenti di liberazione. La soluzione a entrambi i problemi, nonostante delle non marginali differenze tra i due casi, ha preso lo stesso nome: *welfare state*.

Così, all'interno delle aree centrali del mondo, il *welfare state* ha avuto inizio come alternativa alla stagnazione politica del conservatorismo – stagnazione dalla quale aveva avuto origine il rischio di una potenziale rivoluzione – e, dalla prospettiva del capitale, è diventato un fattore essenziale per la stabilità, la crescita economica e gli elevati tassi di profitto netto che l'economia-mondo è stata in grado di conseguire durante tutti gli anni Cinquanta e Sessanta²³¹.

Il *welfare state* del dopoguerra ha presentato delle forti novità rispetto allo stato sociale delle origini. Lo stato sociale bismarckiano, infatti, era caratterizzato dall'impronta fortemente autoritaria e dall'attenzione pressoché esclusiva nei confronti del lavoro. Mentre l'eredità più importante del *New Deal*, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, si è avuta sul piano dell'ingegneria istituzionale, che ha rappresentato uno degli aspetti più importanti dell'egemonia americana. Sul piano strettamente politico-sociale, invece, il *New Deal* non è stato altrettanto innovativo: nonostante le promesse iniziali, il sistema di *social security* non è mai diventato realmente “universalistico”, e l'espressione “*social security*” è stata di fatto ridotta a un sinonimo di “assicurazione obbligatoria”. Il termine *welfare* ha finito così per indicare unicamente gli schemi assistenziali per le categorie bisognose, avvicinandosi sostanzialmente al concetto non nuovo di “assistenza sociale”.

Nel dopoguerra, l'evoluzione delle politiche sociali è stata segnata dall'introduzione del concetto di “benessere”. Il benessere della popolazione è diventato oggetto di programmazione e di pianificazione. Dall'assistenza sociale per categorie si è passati a un sistema generalizzato di servizi finalizzato alla sicurezza della popolazione intera: «accanto alle tradizionali forme di assicurazioni obbligatorie a connotazione prevalentemente occupazionale (quindi dirette a tutelare coloro che partecipavano in

²³¹ Cfr. Derlugian G.M., “The Social Cohesion of the States”, in Hopkins T. K., Wallerstein I., 1996, *Age of Transition: Trajectory of the World-System 1945-2025*, London, Zed Books; tr. it., “La coesione sociale degli stati”, 1997, *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025*, Trieste, Asterios, p. 190.

prima persona all'accantonamento dei fondi versando i propri contributi, ovvero i lavoratori)» si è affermato un nuovo modello di politica sociale, «ispirato ai principi della “sicurezza sociale” e caratterizzato da assicurazioni nazionali a connotazione universalistica (ovvero volte a tutelare tutti i cittadini in quanto tali e non solo determinate categorie) e da una rete di servizi pubblici, [...] un tipo particolare di Stato sociale, il *welfare state* o “Stato del benessere”»²³².

Oltre all'esperienza americana del *New Deal*, anche quella britannica e quella scandinava hanno contribuito a dare forma al concetto di *welfare state*. Sull'esperienza inglese ha fortemente influito la vocazione tecnocratica di William H. Beveridge. Con il suo Rapporto dal titolo *Social Insurance and Allied Services*, pubblicato nel 1942, al modello bellicista di gestione dello stato e delle relazioni interstatali è stato contrapposto un modello di civiltà fondato su alcuni valori cardine: la giustizia sociale, l'abolizione dei privilegi, le tolleranza e una distribuzione della ricchezza più equa. Alla guerra e alle sue logiche d'azione, con il suo modello «che può essere considerato il documento paradigmatico del *welfare state*»²³³, Beveridge ha dunque offerto

una risposta di alto profilo morale, in perfetta sintonia con il sentimento nazionale. Con una sapiente premessa, dai toni quasi messianici, veniva annunciato un programma di azioni volte a mobilitare la società tutta intera per sconfiggere “i cinque giganti” che tengono schiava l'umanità: il *bisogno*, innanzitutto, e quindi la *malattia*, da cui troppo spesso si innesca la spirale del bisogno, l'*ignoranza*, la *miseria*, che produce abbruttimento, e l'*ozio*, sia pure incolpevole, che degrada la condizione dell'individuo²³⁴.

Nel dopoguerra è stato istituito dal governo Attlee un *Social Services Cabinet Committee*, presieduto da Arthur Greenwood, incaricato di elaborare le proposte contenute nel piano Beveridge. Preceduti nel corso del 1944 dall'*Education Act*, «una legge a forte valenza egualitaria che a rigore dovrebbe essere considerata la prima pietra miliare del nuovo stato sociale inglese»²³⁵, e, nel 1945, da una riforma degli

²³² Conti F. e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 101.

²³³ Pelizzon S., Casparis J., “Il welfare mondiale”, in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997, *op. cit.*, p. 148.

²³⁴ Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 230.

²³⁵ Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 240.

assegni familiari che ha costituito un primo passo nel processo di cambiamento, i passaggi salienti della costruzione del *welfare state* britannico hanno così avuto inizio nel 1946, e hanno riguardato in primo luogo le assicurazioni sociali. Il primo atto importante è stato il *National Insurance Act*, mediante il quale è stato varato un sistema di pensioni su base fissa basato sul principio degli “uguali contributi per uguali prestazioni”, limitato però alla popolazione attiva e non esteso a tutti i cittadini. Oltre all’introduzione delle pensioni su base fissa, è stato predisposto un riordino complessivo delle assicurazioni obbligatorie di malattia, disoccupazione e maternità che ne ha sottratto la gestione ai privati affidandola alle strutture centralizzate del nuovo ministero per le Assicurazioni nazionali. Nello stesso anno, inoltre, è stato istituito, mediante il *National Health Service Act*, un Sistema Sanitario Nazionale²³⁶ gratuito ed esteso a tutti i cittadini, finanziato dallo stato per mezzo del prelievo fiscale. Un ulteriore provvedimento è stato il *National Assistance Act* del 1948, che ha ridisegnato l’intero sistema assistenziale²³⁷. Con questo provvedimento è stato sostituito l’*Assistance Board* degli anni Trenta, ed è stata «definitivamente formalmente abolita la Poor Law liberista del 1834»²³⁸.

In sintesi,

la riforma del sistema prevedeva l’estensione dell’assicurazione sociale a quasi tutti i cittadini, unificando i diversi tipi di assicurazione in un unico organismo e garantendo un reddito minimo unitario nazionale, sufficiente ad un’esistenza dignitosa. Le prestazioni dell’assistenza sociale erano previste solo per quei gruppi di cittadini, secondo Beveridge non numerosi, che – come ad esempio i fisicamente deboli – non potevano usufruire di un’assicurazione derivante dal lavoro salariato proprio o di altri familiari, individuati attraverso indagini selettive molto più flessibili che in passato²³⁹.

L’esperienza scandinava è stata altrettanto significativa di quella britannica. Il quadro di riferimento delle esperienze nordeuropee, e in particolare di quella svedese, è dato

²³⁶ Il modello seguito nel realizzare questo sistema è quello della Nuova Zelanda del 1938.

²³⁷ Il nuovo sistema sanitario era strutturato su tre livelli. Il primo era rappresentato dalle prestazioni mediche di base, affidate ai medici generici presenti sul territorio. Il secondo era rappresentato dalle strutture ospedaliere che fornivano assistenza di tipo specialistico e che erano gestite da appositi *Regional Hospital Boards* direttamente collegati al ministero della Sanità. Il terzo livello, il più innovativo, era composto da una rete di strutture decentrate che dovevano armonizzare e integrare i servizi sanitari in senso stretto con l’assistenza sociale (cfr. Conti F. e Silei G., 2005, *op. cit.*, pp. 110-111).

²³⁸ Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 242.

²³⁹ Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, p. 143.

dalla cosiddetta *Folkhempolitik* (“Politica del focolare”) dei governi “rosso-verdi” (frutto cioè dell’alleanza tra partito socialdemocratico e partito dei contadini) costituitisi in Svezia nel 1932 e in Norvegia nel 1935. Una prima caratteristica del *welfare* scandinavo è stata la gestione del conflitto tra capitale e lavoro. Lo stato, infatti, si è adoperato per favorire il dialogo tra le parti sociali e per contenere il livello di conflittualità. La concertazione tra sindacato e datori di lavoro è sfociata nella firma di documenti finalizzati alla disciplina delle relazioni industriali²⁴⁰. Inoltre, anche sul fronte previdenziale già prima della seconda guerra mondiale erano state realizzate delle riforme. In Norvegia, nel 1936, era stata attuata una riforma delle pensioni di vecchiaia ed era stata varata una legge che prevedeva la copertura assicurativa per disabili e non vedenti caratterizzata da un disegno universalistico²⁴¹. In Svezia, nel 1937, erano stati riformati gli schemi previdenziali introdotti nel 1913 ed era stata nominata una speciale Commissione per l’assistenza sociale incaricata di progettare delle politiche sociali.

Alla fine del conflitto i paesi scandinavi hanno potuto così riprendere il cammino di riforme già iniziato precedentemente. La Svezia, in particolare, si è distinta per le iniziative particolarmente innovative. Il programma elettorale del partito socialdemocratico, rimasto in carica dal 1946 al 1969, è stato fortemente influenzato dai programmi di ricerca di Karl Gunnar Myrdal. I punti salienti di questo programma erano l’incremento dei salari e il raggiungimento del pieno impiego attraverso delle politiche di piano. Nel 1946, alla fine dei lavori della Commissione nominata nel 1937, è stata varata una riforma del sistema previdenziale, la cui novità principale è stata l’abolizione della “prova dei mezzi”. A questa iniziativa decisamente orientata in senso universalistico hanno fatto poi seguito altri provvedimenti, come la riforma degli assegni familiari, la concessione di speciali indennità per gli alloggi e alcune misure finalizzate a combattere la disoccupazione. In campo sanitario, invece, le riforme sono state meno evidenti²⁴². L’assicurazione sanitaria obbligatoria, infatti, introdotta per legge nel 1947, ha fornito esclusivamente l’assistenza ospedaliera. Per

²⁴⁰ Ad esempio, l’Accordo di base norvegese del 1935 o gli accordi svedesi del 1938.

²⁴¹ Cfr. Conti F. e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 112.

²⁴² Cfr. Conti F. e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 113.

avere un Sistema sanitario nazionale esteso a tutti i cittadini è stato necessario attendere il 1953.

Gli anni cinquanta, in linea generale, sono stati un periodo di consolidamento per il *welfare* mondiale. In questo periodo, i sistemi di protezione sociale hanno accresciuto il loro livello di copertura, e la spesa sociale è cresciuta costantemente in tutti i paesi centrali del mondo fino a superare, alla fine degli anni cinquanta, il 10% del prodotto interno lordo. Tuttavia, in questo periodo, l'aumento della spesa sociale, nonostante un maggiore sostegno all'infanzia e alla maternità²⁴³, non ha riguardato l'intera popolazione ma, principalmente, gli aggregati domestici composti da un maschio lavoratore dipendente (impiegato o operaio) e da una donna impegnata nel lavoro domestico (cura della casa e dei figli)²⁴⁴.

Ma è con gli anni sessanta e la prima metà degli anni settanta che le politiche sociali hanno raggiunto il loro apice. Infatti, «lo sviluppo economico continuato aveva fatto sì che i vari paesi adottassero programmi e istituzioni di protezione sociale sempre più simili, mentre i livelli di spesa tendevano, nell'ambito di ogni area geopolitica, ad uguagliarsi. Si produceva così una tendenziale convergenza, se non dei modelli, quantomeno delle strumentazioni impiegate per ridurre (o riprodurre) la disuguaglianza»²⁴⁵.

Anche i paesi più "arretrati" dal punto di vista delle politiche sociali hanno fatto dei passi avanti in questo periodo. Negli Stati Uniti, ad esempio, negli anni sessanta sono stati attuati degli importanti programmi nel campo dell'assistenza medica. Dopo la vittoria dei democratici nelle elezioni del 1964, infatti, il presidente Johnson ha dato avvio al suo programma di lotta alla povertà. Dopo un primo provvedimento, l'*Economic Opportunity Act*, che prevedeva lo stanziamento di fondi federali per qualificare i disoccupati e per fornire l'istruzione ai bambini delle famiglie meno abbienti, e dopo la creazione dei *Volunteers in Service to America*, un corpo di volontari adibito a prestare aiuto ai più bisognosi, è stata la volta della riforma dell'assistenza sanitaria. Sono stati così istituiti due programmi: *Medicare* e *Medicaid*. Il primo (*Medical Assistance for the Poor*) doveva fornire l'assistenza

²⁴³ Cfr. Pelizzon S., Casparis J., "Il welfare mondiale", in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997, *op. cit.*, p. 149.

²⁴⁴ Cfr. Conti F. e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 121.

²⁴⁵ Girotti F., 2002, *op. cit.*, p. 262.

sanitaria ai poveri attraverso un meccanismo di finanziamento pubblico, in parte federale e in parte statale. Il secondo (*Health Insurance for the Aged*) forniva assistenza ai lavoratori anziani ed era finanziato con fondi federali²⁴⁶. Pur non avendo rivoluzionato il modello di *welfare* statunitense, questi provvedimenti costituiscono comunque un valido indicatore della situazione globale del *welfare state*.

Il periodo compreso tra il 45 e la fine degli anni '70, dunque, ha rappresentato, grazie allo sviluppo del *welfare state*, il periodo di massimo splendore per la cittadinanza sociale. Nelle zone centrali del mondo, il *welfare state* è stato il principale strumento di inclusione delle classi lavoratrici, e poi più in generale dei cittadini, all'interno del sistema sociale, da un lato tenendo a freno le spinte contestatrici potenzialmente rivoluzionarie, e dall'altro garantendo la capacità produttiva dei soggetti titolari dei diritti sociali.

Il contenimento delle spinte contestatrici è stato attuato ribaltando le strategie repressive fino ad allora adottate nei confronti delle cosiddette "classi pericolose". Dalla repressione si è passati infatti all'integrazione: i "soggetti pericolosi" sono stati neutralizzati trasformandoli da devianti potenzialmente rivoluzionari in cittadini integrati in un sistema di *welfare*. La cittadinanza sociale in senso stretto ha fatto perciò dei notevoli passi avanti. Molti diritti sono diventati patrimonio dei cittadini in quanto tali, a prescindere dalla condizione lavorativa.

La garanzia della capacità produttiva dei soggetti abili al lavoro, invece, è stata ottenuta vincolando la titolarità di molti diritti sociali al contributo effettivo apportato dai soggetti al processo produttivo. E, poiché i sistemi di *welfare* sono stati basati non soltanto sui contributi versati dai lavoratori, ma anche sulla contribuzione dei datori di lavoro e sull'intervento economico dello stato, la collaborazione tra forza-lavoro, produttori e stato nel contribuire al finanziamento del *welfare*, oltre a garantire la capacità produttiva degli individui, ha di fatto fornito un tessuto di solidarietà tra gruppi portatori di differenti interessi tale da assicurare un accettabile livello di "pace sociale". Anche la "cittadinanza sociale" legata alla condizione lavorativa, quindi, ha segnato un netto aumento tanto della sua intensione quanto della sua estensione.

Come all'interno delle aree centrali, così all'interno di quelle semiperiferiche e periferiche l'estensione dello "stato del benessere" si è rivelata cruciale, poiché ha

²⁴⁶ Cfr. Girotti F., 2002, *op. cit.*, pp. 264-265.

fatto parte di una più ampia strategia di controllo e di gestione delle tensioni rivoluzionarie e indipendentiste, contribuendo al consolidamento del controllo economico e politico da parte dei paesi centrali su queste aree. Questa strategia è stata incentrata su una radicale inversione di rotta nei rapporti con i paesi che lottavano per la propria autonomia: già a partire dagli anni compresi tra le due guerre, a differenza di paesi detentori di colonie come la Francia e la Gran Bretagna, gli Stati Uniti hanno cominciato a definirsi antimperialisti nel senso di anticolonialisti, prendendo così le distanze dalle potenze coloniali europee e facendosi portavoce dei popoli oppressi.

Tuttavia, dietro la scelta americana di «favorire un mondo di popoli liberi» si è nascosto «l'interesse a liberare i mercati dai vincoli coloniali», interesse attraverso il quale è stata comunque impressa «una spinta emancipatoria, un richiamo ai valori liberal-democratici, alle istituzioni economiche e politiche dei paesi centrali come modello per i paesi nuovi, che più tardi verranno chiamati paesi del “terzo mondo”»²⁴⁷. La retorica del paese egemone è stata incentrata dunque sulla linea tracciata da F.D. Roosevelt e dal *New Deal*.

Nel corso del *New Deal*, infatti, i dirigenti statunitensi avevano “scoperto” la stretta relazione tra prosperità economica e stabilità politica, arrivando di conseguenza alla conclusione che fosse necessario orientare le scelte del governo in senso interventista. Ora la stessa logica veniva esportata dal piano nazionale a quello internazionale:

the original blueprint for the postwar international order was drawn up by American policymakers who projected the philosophy, substance, form of the New Deal regulatory state onto the world. Many of the same people who had taken responsibility for reshaping American domestic government now took responsibility for the world. They adopted the same generic solution for the world's problems as for the nation's: government intervention through specialized administrative organization. The specific types of organization proposed to solve different specific regulatory problems varied over the same range, both domestically and internationally. Finally, the plan for linking these specific organizations together in a larger centralized scheme matched a widely discussed plan for a reform of the domestic New Deal government²⁴⁸.

²⁴⁷ Lentini O., 2003, *op. cit.*, p. 350.

²⁴⁸ Burley A.M., “Regulating the world: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State”, in Ruggie J.G., (ed.s), 1993, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, p. 130.

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, già nel primo dopoguerra il progetto di Wilson aveva gettato le basi di un sistema mondiale basato sull'autodeterminazione dei popoli e su un sistema di stati indipendenti e sovrani che garantisse l'ordine internazionale. In questo progetto, il concetto di benessere cominciava a svolgere un ruolo di rilievo. La Società delle nazioni, tuttavia, non era riuscita fino in fondo a uscire da una visione eurocentrica. Le Nazioni Unite, al contrario, avevano scelto esplicitamente di includere i popoli non europei al loro interno:

le Nazioni Unite riflettevano una netta consapevolezza dell'importanza crescente dei popoli non europei nelle vicende del mondo. Mentre la Società delle nazioni non era riuscita a rompere del tutto con la tradizione della politica internazionale imperniata sull'Europa, il nuovo sistema era diretto verso i problemi di un mondo in cui l'Europa sarebbe apparsa decisamente rimpicciolita e l'Asia e l'Africa in proporzioni grandemente allargate²⁴⁹.

Successivamente alla Società delle nazioni, pertanto, l'idea di un *welfare* generalizzato da utilizzare come strumento di contenimento del conflitto nelle aree periferiche ha preso sempre più piede. Roosevelt ha portato avanti questa idea durante la seconda guerra mondiale, aggiungendovi «la necessità di realizzare ciò che più tardi sarebbe andato sotto il nome di “sviluppo economico dei paesi sottosviluppati” e che doveva essere favorito dall’“assistenza tecnica” e dagli “aiuti”. Questo doveva essere l'equivalente funzionale sulla scena mondiale dello stato del benessere, un tentativo di ottenere una parziale e limitata redistribuzione del plusvalore, ora plusvalore *mondiale*²⁵⁰».

Così, nel secondo dopoguerra la facoltà di intervenire nelle questioni internazionali è stata affidata a delle istituzioni create *ad hoc*, il cui ruolo è ben esemplificato dalla nascita delle Nazioni Unite. La Carta dell'ONU «rifletteva una nuova concezione allargata del ruolo necessario e appropriato dell'organizzazione internazionale nelle vicende del mondo» e propagandava «una sorta di New Deal internazionale, un adattamento della filosofia del *welfare state* alle vicende mondiali»²⁵¹.

²⁴⁹ Claude Inis Jr., 1956, *op. cit.*, p. 87 (citato in Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 242).

²⁵⁰ Wallerstein I, 1999, *op. cit.*, p. 107.

²⁵¹ Claude Inis Jr., 1956, *Swords into Plowshares: The Problem and Progress of International Organization*, New York, Random House, pp. 87-89 (citato in Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali

Questo organismo evidenzia piuttosto bene la scelta strategica statunitense in favore di istituzioni “neutrali” a cui affidare il ruolo di arbitri dei conflitti politici e sociali. Infatti, «the creation of independent administrative agencies domestically and discrete organizations internationally can be understood as part of an effort to depoliticize normally charged political issues and render them amenable to rational resolution»²⁵². Ma la strategia messa in atto dagli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale ha presentato delle sostanziali differenze rispetto all’esperienza del *New Deal*:

la prospettiva multilateralista idealmente incarnata dal progetto di Roosevelt di un “mondo unico”, che comprendeva l’Unione Sovietica tra le nazioni povere da includere nella nascente pax americana per il beneficio e la sicurezza di tutti, venne infatti ben presto trasformata nella dottrina Truman del mondo libero, ossia ridotta al progetto politico più realistico, concretizzato nell’ordine mondiale della guerra fredda, di due schieramenti irrimediabilmente contrapposti – da un lato un blocco comunista aggressivamente espansionista, e dall’altro un mondo libero che solo gli Stati Uniti potevano organizzare e mettere in condizione di difendersi da solo – facendo del contenimento della potenza sovietica il principio organizzativo fondamentale dell’egemonia statunitense. L’ideale rooseveltiano di un governo mondiale come principale strumento dell’estensione del *New Deal* a tutto il mondo fu sostituito dal realismo dei suoi successori, che istituzionalizzarono il controllo statunitense sulla moneta mondiale e sul potere militare globale come principali strumenti dell’egemonia americana²⁵³.

Il progetto di Roosevelt era infatti ritenuto troppo utopistico da parte del Congresso e delle imprese statunitensi:

il mondo era un luogo troppo grande e troppo caotico perché gli Stati Uniti potessero organizzarlo a loro immagine e somiglianza, soprattutto se questa riorganizzazione doveva essere realizzata, come Roosevelt aveva immaginato, mediante organismi di governo mondiale al cui interno gli Stati Uniti sarebbero dovuti scendere continuamente a compromessi con i punti di vista particolaristici sia degli amici che dei nemici. Il Congresso e la comunità d’affari statunitense erano di gran lunga troppo “razionali” nel calcolo dei costi e dei benefici finanziari della politica estera statunitense per rendere disponibili i mezzi necessari a portare a termine un piano così irrealistico²⁵⁴.

delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 236). Su questo punto cfr. anche Lentini, il quale, a proposito di un *New Deal* mondiale, ha parlato di «un’estensione a tutti i paesi dei livelli di *welfare* già raggiunti dai paesi centrali» (Lentini O., 2003, *op. cit.*, p. 350).

²⁵² Burley A.M., in Ruggie J.G., (ed.s), 1993, *op. cit.*, pp. 139-140.

²⁵³ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁵⁴ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, pp. 362-363.

In questo modo, «Truman ridusse la visione roosveltiana di un New Deal globale a una realtà di fatto molto modesta, ma almeno la rese realizzabile. La costruzione dell'Europa occidentale e del Giappone come baluardi e modelli del mondo libero era un obiettivo più concreto e accessibile del rifacimento del mondo intero a immagine e somiglianza dell'America»²⁵⁵. Per giustificare questo atteggiamento più cinico e realista, Truman e il suo sottosegretario di stato Acheson hanno fatto leva sul timore di una minaccia comunista globale, sapendo che tale timore «avrebbe funzionato molto meglio di qualunque appello alla *raison d'état* o di qualsiasi calcolo costi-benefici nello spronare all'azione legislatori conosciuti più per la prudenza fiscale che per l'interesse alle vicende mondiali»²⁵⁶.

In questo senso, le iniziative più importanti per lo sviluppo messe in atto dagli Stati Uniti sono state il Piano Marshall e il programma multilaterale di Bretton Woods. Mediante queste iniziative, «gli Stati Uniti speravano di utilizzare gli aiuti finanziari per stabilizzare popolazioni insoddisfatte e rimettere in moto la crescita economica in regioni strategiche del mondo. L'altro aspetto della strategia era il contenimento del comunismo – soprattutto in Europa, dove l'Unione Sovietica aveva accampato rivendicazioni sui territori a est di Berlino, ma anche in Estremo Oriente, dove il comunismo aveva guadagnato terreno prima in Cina e poi in Corea del Nord»; in altre parole, gli Stati Uniti hanno cercato «di guadagnare la lealtà delle nazioni al sistema occidentale di libera impresa, promuovendo la loro crescita economica mediante l'assistenza finanziaria»²⁵⁷.

Il Piano Marshall era

un vasto trasferimento bilaterale di miliardi di dollari agli stati europei e al Giappone, al servizio degli obiettivi geopolitici statunitensi nella guerra fredda. Il piano ripristinò il commercio e la stabilità dei prezzi e ampliò la produzione. Esso aspirava a rafforzare l'impresa privata in queste regioni per colpire i movimenti socialisti e la militanza dei lavoratori. I crediti in dollari, permettendo ai beneficiari di acquistare beni americani, integrarono strettamente le economie di questi paesi con quella degli Stati

²⁵⁵ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 386.

²⁵⁶ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 386.

²⁵⁷ McMichael P., 2000, *Development and Social Change. A global Perspective*, Thousand Oaks; tr. It., 2006, *Ascesa e declino dello sviluppo. Una prospettiva globale*, Milano, FrancoAngeli, p. 57.

Uniti, consolidando la loro lealtà politica al “mondo libero” – il blocco occidentale del mondo della guerra fredda²⁵⁸.

Inoltre, il sistema di scambi commerciali tra Stati Uniti ed Europa aveva permesso ai primi di avere accesso ai mercati di paesi precedentemente protetti dal vincolo coloniale. Questo sistema era caratterizzato dalla strategia di sviluppo conosciuta come “industrializzazione per sostituzione delle importazioni”, strategia che prevedeva appunto una limitazione dell’importazione di costosi manufatti dall’estero per destinare le risorse disponibili alla produzione interna. Un sistema di scambi commerciali del genere era basato di conseguenza su un notevole grado di protezionismo da parte dei paesi europei. Tuttavia,

se, da una parte, le nazioni tendevano a limitare l’importazione di beni di consumo, dall’altra erano assolutamente propense ad accogliere investimenti produttivi esteri per le loro ricadute positive in termini di occupazione e di trasferimento di tecnologie. Gli Stati Uniti potevano quindi, con le imprese transnazionali che già da tempo rappresentavano l’elemento trainante della loro economia, produrre sul posto i beni di consumo e, grazie alle tariffe che penalizzavano i beni importati da altre paesi, trarre profitto dalle stesse barriere commerciali che avrebbero, in apparenza, dovuto combattere²⁵⁹.

Nel primo decennio successivo alla fine della seconda guerra mondiale gli aiuti economici erano stati rivolti prevalentemente all’interno delle aree sviluppate e dell’Europa. Ma, con l’arrivo dell’Unione Sovietica sulla scena degli aiuti economici nel 1954 e con la dichiarazione della Conferenza di Bandung nel 1955, l’attenzione degli uomini politici e degli scienziati sociali occidentali si è spostata verso le aree più povere del mondo, producendo un aumento della spesa statunitense per gli aiuti internazionali²⁶⁰.

Sul fronte relativo alle aree esterne all’Europa, la retorica del conflitto globale contro le forze del comunismo si era fatta ancora più aspra. Già durante il discorso tenuto nel Marzo del 1947 – discorso che ha presentato al mondo quella che sarebbe stata poi conosciuta come “dottrina Truman” – il presidente americano, su consiglio del presidente del Senato Arthur Vandenberg, il quale gli aveva detto che il solo modo

²⁵⁸ McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 57.

²⁵⁹ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 42.

²⁶⁰ Cfr. Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 44.

per convincere un pubblico e un Congresso riluttanti era quello di “spaventare a morte il popolo americano”, aveva sfoderato

l’arma più potente del suo arsenale retorico: la difesa della libertà. In quanto nazione leader del mondo libero, gli Stati Uniti dovevano ora addossarsi la responsabilità di sostenere i “popoli amanti della libertà” ovunque fossero minacciati dal comunismo. Nel suo discorso durato diciotto minuti, Truman usò le parole “libero” o “libertà” ben ventiquattro volte²⁶¹.

Il realismo di Truman è stato poi espresso in maniera compiuta durante il suo discorso di insediamento alla Casa Bianca. Il presidente americano ha così enunciato il programma statunitense di gestione economica e politica del mondo intero:

dobbiamo intraprendere un programma nuovo e audace per rendere disponibili i benefici delle nostre conquiste scientifiche e del nostro progresso industriale per l’avanzamento e la crescita delle aree sottosviluppate [...] Il vecchio imperialismo, lo sfruttamento per il profitto straniero, non trova posto nei nostri piani. Ciò che noi immaginiamo è un programma di sviluppo basato sui concetti di un leale rapporto democratico²⁶².

Nel *Point Four* del discorso di Truman sono contenute le linee guida essenziali della teoria della modernizzazione, alla cui base vi sono i concetti di sviluppo e di sottosviluppo. Questi concetti condizioneranno in maniera profondissima la politica e le scienze sociali del dopoguerra.

L’“invenzione del sottosviluppo”, dunque, ha avuto luogo in un momento ben specifico. Secondo Esteva, il sottosviluppo ha avuto inizio proprio nel giorno del discorso di Truman, il 20 gennaio 1949. Per due miliardi di persone ciò ha significato diventare improvvisamente “sottosviluppate”, smettendo «di essere quello che erano, con tutte le loro diversità», e venendo «trasformate, come allo specchio, in un riflesso inverso della realtà altrui: uno specchio che li sminuisce e li spedisce in fondo alla fila, uno specchio che definisce la loro identità, corrispondente nella realtà a quella di

²⁶¹ Foner E., 1998, *The Story of American Freedom*, W.W. Norton & Company; tr. it., 2000, *Storia della libertà Americana*, Roma, Donzelli, p. 332-333.

²⁶² Truman, H.S., “Inaugural Address, 20.1.1949”, in 1967, *Documents on American Foreign Relations*, Connecticut, Princeton University Press (cit. in Esteva G., “Development”, in Sachs W., (ed.s), 1992, *The Development Dictionary*, London and New Jersey, Zed Books; tr. it., “Sviluppo”, in Sachs W., 2004, *Dizionario dello sviluppo*, Torino, EGA, p. 348.

una maggioranza eterogenea e mutevole, semplicemente nei termini di una minoranza omogenea e limitata»²⁶³.

La “teoria della modernizzazione”²⁶⁴, posta al centro della strategia americana di egemonia mondiale, si presenta come una vera e propria ideologia, poiché rappresenta «l’articolazione più matura del concetto di sviluppo e la proiezione organizzativa delle esigenze di un paese che si prepara a vivere il momento più alto della sua egemonia nel sistema-mondo capitalista»²⁶⁵. Questa teoria²⁶⁶ si è affermata nel contesto della Guerra fredda e della competizione fra le superpotenze per il dominio sul Terzo mondo. La sua funzione è stata quella di bloccare a monte le nuove opportunità per l’espansionismo sovietico e cinese che il crollo del colonialismo stava creando²⁶⁷. Di conseguenza, «in un clima definito da ideologie e visioni opposte del progresso della civiltà, la modernizzazione» è diventata «una potente cornice interpretativa e prescrittiva, una influente modalità di comprensione del mondo e di progettazione del suo futuro»²⁶⁸. In quanto tale, la funzione sociale della modernizzazione è stata quella di «fornire un modello di sviluppo graduale e non-rivoluzionario fondato sulla fiducia nel progresso, nella razionalità e nell’industrializzazione, sulla base di un’equazione eurocentrica che assimilava modernizzazione e occidentalizzazione»²⁶⁹.

I contenuti della teoria della modernizzazione sono stati improntati al riconoscimento delle richieste di sviluppo autonomo avanzate dai singoli stati. All’interno di questa

²⁶³ Esteva G., “Sviluppo”, in Sachs W., 2004, *op. cit.*, p. 348.

²⁶⁴ Per un approfondimento del concetto di modernizzazione e delle relative teorie cfr. Martinelli A., 1998, *La modernizzazione*, Roma-Bari, Laterza.

²⁶⁵ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 45.

²⁶⁶ A rigore, più che di teoria bisognerebbe parlare di teorie della modernizzazione. L’uso singolare del termine è giustificato dal fatto che, al di là di alcune particolari specificità, le opere riconducibili alla teoria della modernizzazione condividono degli assunti comuni. Un primo assunto considera il sottosviluppo uno stadio originario, caratterizzato dall’arretratezza o dal tradizionalismo. Pertanto, i paesi sottosviluppati sono visti come paesi senza storia, senza nessuna esperienza di mutamento, da sempre nelle condizioni odierne che non hanno mai sperimentato stadi anteriori all’attuale condizione di sottosviluppo. Di conseguenza, le stesse società attualmente sviluppate sarebbero state un tempo sottosviluppate. In secondo luogo, i paesi sottosviluppati sarebbero caratterizzati da economie “dualistiche”, di cui uno solo moderno. In terzo luogo, lo sviluppo è considerato una conseguenza della diffusione di saperi, di valori, di capacità, di organizzazione, di capitali e di tecnologie dai paesi sottosviluppati a quelli sviluppati (cfr. Di Meglio M., 1997, *Lo sviluppo senza fondamenti*, Trieste, Asterios, p. 19).

²⁶⁷ Cfr. Latham M., 2000, *Modernization as Ideology. American Social Science and “Nation-Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, pp. 2-3.

²⁶⁸ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, pp. 45-46.

²⁶⁹ Di Meglio M., 1997, *Lo sviluppo senza fondamenti*, Trieste, Asterios, p. 17.

teoria, «ogni stato seguiva un identico percorso di sviluppo, concettualizzato a partire da uno schema evolucionistico che segnava il passaggio dalla “tradizione” alla “modernità”. Il processo di sviluppo era presentato nei termini di un cambiamento unilineare da una società tradizionale, indifferenziata e prerazionale, a una società moderna, differenziata e razionale»²⁷⁰. Inoltre, nei progetti statunitensi il percorso che avrebbe portato allo sviluppo, seppur trainato dagli stati, richiedeva aiuti internazionali. Nonostante la presunta novità rispetto al passato della teoria della modernizzazione – novità che risiedeva, come abbiamo visto, nell’autonomia delle singole economie nazionali – «gli aiuti e le relazioni commerciali spesso si conformarono alle logore prassi tra gli ex stati coloniali e le loro regioni postcoloniali»²⁷¹.

L’estensione del *welfare state* – o per meglio dire il “progetto” della sua estensione – è stata un tassello fondamentale dell’ideologia della modernizzazione. Di questa ideologia il progetto *welfare* ha condiviso le caratteristiche essenziali: l’idea lineare di progresso, la fede nello sviluppo come sviluppo economico e la centralità dello stato, tanto come modo di organizzazione del potere politico funzionale allo sviluppo quanto come unità di analisi privilegiata, se non esclusiva, nello studio dei processi di mutamento sociale.

La retorica della modernizzazione, dunque, ha permesso ai paesi centrali di estendere su scala mondiale il sistema interstatale e di esportare l’idea della cittadinanza sociale attraverso il *welfare*, contenendo così il conflitto sociale. Come abbiamo accennato nell’introduzione, tuttavia, all’idea della cittadinanza sociale non ha fatto seguito la sostanza della medesima. Quando negli anni Settanta ha avuto inizio il declino del *welfare state*, le disuguaglianze sociali sono apparse in aumento. Ma è probabile che

«il livello dell’ineguaglianza (sociale, politica ed economica) fosse già in crescita, di fatto, durante la precedente fase di espansione economica mondiale: era tuttavia rimasto nascosto o comunque mascherato da un lato dall’aumento dell’impegno ufficiale dello stato sul tema del benessere e dall’altro dalla retorica circa la crescita dei livelli di vita (cosa senza dubbio vera solo per alcuni segmenti della popolazione mondiale). Tuttavia, in occasione della contrazione mondiale dell’attività

²⁷⁰ Di Meglio M., 1997, *op. cit.*, p. 16.

²⁷¹ McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 56.

economica e della conseguente riduzione dei livelli di vita per la maggioranza della popolazione mondiale, la maschera è caduta e le disuguaglianze sono ora divenute più aspre ed evidenti»²⁷².

Nella terza parte cercheremo di capire come queste disuguaglianze siano state tenute nascoste e come si siano poi ulteriormente accentuate negli ultimi decenni del XX secolo. Per fare ciò ci rivolgeremo alle trasformazioni della cittadinanza sociale.

²⁷² Pelizzon S., Casparis J., “Il welfare mondiale”, in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997, *op. cit.*, p. 147.

Parte terza.

Le trasformazioni della cittadinanza sociale

Introduzione

Nel corso della seconda parte abbiamo ripercorso la storia della cittadinanza sociale a partire dal suo inizio fino ad arrivare al suo consolidamento. Come abbiamo visto, se i primi decenni del dopoguerra sono stati apparentemente un periodo di avanzamento e di “standardizzazione”, gli ultimi decenni del XX secolo sono stati un periodo di forte frammentazione per essa. L’apogeo del *welfare state*, tra il 45 e la fine degli anni ’70, ha permesso di realizzare – e ancor più di propagandare – un modello di cittadinanza sociale fortemente inclusivo. Nelle aree centrali del mondo, la cittadinanza sociale ha effettivamente fatto registrare dei significativi passi avanti. In alcuni paesi sono stati implementati dei modelli di *welfare* che, se non universalistici in senso stretto, possono comunque essere considerati fortemente inclusivi. Basti pensare all’introduzione in molti stati europei di servizi sanitari nazionali gratuiti o all’istituzione di sussidi economici destinati all’intera popolazione, senza prova dei mezzi.

Questa inclusività, tuttavia, è stata in molti casi più apparente che reale. L’universalismo dei diritti sociali, infatti, è stato – attraverso un percorso che può sembrare paradossale e contraddittorio nella teoria, ma che tale non si è rivelato nella pratica – un universalismo assolutamente particolaristico: soltanto alcune categorie di persone hanno beneficiato di una cittadinanza veramente ricca e inclusiva, poiché alcuni fattori strutturali hanno impedito a questa di trasformarsi in una forma di autentica uguaglianza. In altre parole, la storia dei diritti sociali nei primi decenni del dopoguerra pone un interrogativo di importanza fondamentale: quale cittadinanza sociale ha segnato un effettivo progresso in questa fase storica?

In primo luogo, per rispondere a questa domanda, possiamo rivolgerci alla cittadinanza in senso stretto. Di questa, poi, possiamo osservare sia il lato interno sia quello esterno. Se andiamo a osservare cosa è accaduto ai diritti sociali dei cittadini, i passi avanti sono immediatamente evidenti. Molti bisogni umani sono stati tradotti in diritti, a prescindere da altre condizioni, come il sesso e il reddito.

Andando a osservare cosa è accaduto ai diritti dei non cittadini, invece, lo scenario appare ben differente: se per coloro che la legge di ogni stato ha definito cittadini

l'inclusione è stata una conquista tangibile, per i non cittadini lo è stata in misura assai minore. Per questa ragione, precedentemente, abbiamo parlato di universalismo interno ma non esterno, oppure di universalismo ristretto, per caratterizzare l'estensione della cittadinanza. Il sogno universalistico della cittadinanza, infatti, si è infranto contro il muro della nazionalità. La confusione tra nazionalità e cittadinanza ha permesso di realizzare una divisione interna alle società, separando i nazionali dai non nazionali e attribuendo soltanto ai primi lo *status* di cittadini. L'universalismo della cittadinanza, quindi, è stato tale – ma soltanto in parte – esclusivamente all'interno della categoria dei cittadini, non al suo esterno.

L'ambiguità di questo universalismo è ben esemplificata dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948²⁷³. Questo documento ha rappresentato uno dei punti di massima tensione tra l'universalismo e le varie forme di particolarismo – legate alla nazione, al sesso e alla razza – che hanno contraddistinto gli ultimi secoli del sistema-mondo moderno. Da un lato, infatti, la Carta delle Nazioni Unite, attribuendo alle persone in quanto tali e non ai cittadini i diritti in essa contenuti, si è caratterizzata come una delle forme più evolute dell'universalismo unimondista²⁷⁴; dall'altro, invece, affidando di fatto la gestione dei principi in essa dichiarati agli Stati membri²⁷⁵ e alle loro visioni particolari di questi principi, la Carta, è ricaduta nella

²⁷³ A riguardo, Pietro Costa ha parlato di tensione tra “universalismo” e “relativismo” (Cfr. Costa P., “I diritti oltre lo Stato. La Dichiarazione del 1948 e la sua retorica “universalistica”” in Salvati M., (a cura di), 2006, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. 10 dicembre 1948*, Roma, Ediesse, pp. 55-61). Cfr. anche Ferrajoli L., “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, in Zolo D., 1999 e id., “Diritti fondamentali e sfera pubblica internazionale”, in Salvati M., (a cura di), 2006, *op. cit.*

²⁷⁴ Articolo 2:

1. Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.
2. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del Paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale Paese o territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità. (ONU, 1948, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948).

²⁷⁵ L'Articolo 22, ad esempio, si esprime nei seguenti termini: “ogni individuo in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità” (ONU, 1948, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948). Inoltre, come fa notare Costa, l'adozione dell'espressione *social security* ha rappresentato un momento tormentato nel percorso di stesura della Carta, poichè prende le mosse da un progetto elaborato dal Segretariato della *Human Rights Division*, e in particolare da John Humphrey (il quale dichiara il suo debito nei confronti di un progetto precedentemente elaborato

logica particolaristica del sistema interstatale. La Dichiarazione e le istituzioni preposte alla sua applicazione, quindi, pur parlando di diritti dell'uomo, hanno disegnato un mondo di cittadini e di stati in cui lo spazio per chi è al di fuori dei paesi ricchi e delle cittadinanze privilegiate è sempre stato esiguo. Nonostante le proclamazione dei diritti dell'uomo, in altre parole, si è rimasti fermi alla tutela dei diritti del cittadino.

In altre parole, se la consideriamo da una prospettiva globale, la cittadinanza sociale sembra avere allargato ai massimi livelli la sua estensione nel dopoguerra. Tuttavia, altrettanto non può dirsi della sua intensione, dato che la gestione dei diritti dei cittadini è stata affidata ai singoli stati, molti dei quali non sono stati assolutamente in grado di garantire e di tutelare questi diritti in maniera effettiva.

Questo opposto dell'intensione e dell'estensione è stato occultato da quello, parzialmente inverso, avvenuto nelle aree centrali del mondo. Qui l'intensione è aumentata in maniera visibile, mentre l'estensione ha avuto un andamento più ambiguo. L'impressione generale, però, è che i diritti sociali siano diventati patrimonio dei cittadini a livello mondiale.

Nelle aree periferiche e semiperiferiche del mondo, dunque, la cittadinanza sociale è stata più una bandiera del progresso e dello sviluppo sventolata dai paesi centrali che non una costruzione concreta ed effettiva. Al di là della lettera, insomma, della cittadinanza sociale non è rimasta che una storia, ben poco edificante dal punto di vista dei diritti, di sfruttamento e di appropriazione di risorse.

Nei primi decenni del dopoguerra, il lavoro è stato un fattore di avanzamento per la cittadinanza sociale, ma anche di forte frammentazione. La condizione lavorativa si è posta come uno *status* alternativo²⁷⁶ alla cittadinanza – e come tale portatore di

dall'*American Law Institute*), ma poi influenzato da altre correnti, alcune intenzionate a prendere sul serio i diritti sociali e altre invece piuttosto critiche, come quella del delegato inglese Geoffrey Wilson, restio a includere i diritti sociali nella categoria dei "diritti umani". Secondo Costa, questa espressione è stata «il frutto di una scelta compromissoria e riduttiva (o addirittura "assistenzialistica"), rispetto alla più impegnativa locuzione *social justice*, che avrebbe contribuito a rafforzare la posizione dei diritti sociali nella Dichiarazione» (Cfr. Costa P., "I diritti oltre lo Stato. La Dichiarazione del 1948 e la sua retorica "universalistica" in Salvati M., (a cura di), 2006, *op. cit.*, p. 58).

²⁷⁶ Il lavoro, come abbiamo visto in dettaglio nella seconda parte, è uno *status* alternativo alla cittadinanza nel senso che non è necessario essere cittadini per accedere al mercato del lavoro regolare e ai suoi diritti (eccezion fatta per alcuni lavori nel settore pubblico). Tuttavia, l'essere cittadini aumenta drasticamente la possibilità di accedere al mercato del lavoro regolare, l'unico mercato che contempla la titolarità di diritti sociali per i suoi membri.

specifici diritti – che a sua volta ha dato luogo a un proprio sistema di inclusione e di esclusione. Come abbiamo visto nella seconda parte, attraverso la condizione lavorativa ha preso forma un'altra “cittadinanza sociale”, la cui intensione e la cui estensione sono state parzialmente indipendenti da quelle della cittadinanza sociale in senso stretto. Questa forma di cittadinanza sociale è stata fortemente inclusiva, almeno nelle aree centrali del mondo. Tuttavia, la sua inclusività è stata altamente selettiva: soltanto alcune categorie di persone ne hanno beneficiato; inoltre, i benefici derivanti dalla condizione lavorativa sono stati diversi a seconda delle categorie.

La cittadinanza sociale nel periodo compreso tra il dopoguerra e la fine degli anni Settanta, al di là della facciata compatta ed egualitaria, ha mostrato pertanto una certa frammentazione interna. La frammentazione e l'incompiutezza della cittadinanza ne hanno in buona parte esasperato il lato esclusivo, a danno di quello inclusivo. Le disuguaglianze sociali non sono state debellate dall'azione livellatrice della cittadinanza, nonostante quanto abbia voluto far intendere la retorica fortemente egualitaria a essa associata. Certo, in alcuni casi sono state certamente ridotte, ma in altri sono state esasperate, come abbiamo visto fin qui e come vedremo nella terza parte. Per questa ragione abbiamo concluso la seconda parte di questo lavoro sottolineando, attraverso le parole di Pelizzon e Casparis, come il livello dell'ineguaglianza fosse di fatto già in crescita nel dopoguerra, soltanto che questo livello era nascosto o mascherato.

All'inizio di questa terza parte, dunque, e nello specifico nel quinto capitolo, cercheremo di capire perché, nonostante l'azione della cittadinanza sociale, le disuguaglianze siano cresciute mentre l'esclusione non è diminuita. Una risposta parziale ma tuttavia plausibile sarà cercata nelle esigenze del sistema produttivo e nella necessità di abbattere i costi del lavoro. La tesi che qui si intende sostenere è che gli esclusi dalla cittadinanza e dai diritti di cittadinanza sono coloro sui quali sono ricaduti i costi di questi diritti. Anche in questo caso, quindi, l'inclusione di alcuni non è stata possibile senza l'esclusione di altri.

Se prendiamo come esempio di disuguaglianza la cittadinanza sociale delle donne nel dopoguerra, ci accorgiamo di come l'esclusione femminile sia stata funzionale all'inclusione maschile: i costi elevati dei diritti di cittadinanza sociale dei maschi lavoratori sono in parte ricaduti sulle donne. Per ottenere questo “trasferimento” dei

costi è stato necessario dividere le persone in due categorie: i lavoratori produttivi e i lavoratori non-produttivi. Tutti gli appartenenti alla seconda categoria – tra cui la stragrande maggioranza delle donne – sono stati esclusi dai diritti legati alla condizione lavorativa. Inoltre, questi esclusi hanno svolto un ruolo essenziale nella sfera della riproduzione, esonerando le imprese e gli stati dal pagamento dei costi ad essa relativi. In altre parole, gli stati e le imprese hanno bilanciato il costo dei diritti sociali dei maschi lavoratori con il mancato pagamento di quelli delle donne, peraltro attribuendo parallelamente alle seconde parte dei costi della riproduzione dei primi.

La frammentazione che ha caratterizzato la cittadinanza nei primi decenni del dopoguerra è esplosa ulteriormente nel periodo successivo, per due ordini di ragioni. In primo luogo, è parzialmente cambiato il ruolo dello stato. Come abbiamo visto nella seconda parte, i decenni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale sono stati caratterizzati, tanto a livello geopolitico quanto a livello geoculturale, dalla centralità dello stato come attore istituzionale di livello globale. Il periodo compreso tra il 1945 e gli anni Settanta, che ha fatto da sfondo all'apice del plurisecolare processo di costruzione del sistema interstatale, ha segnato con il processo di decolonizzazione la definitiva consacrazione dello stato come modo di organizzazione politica del sistema-mondo, registrando così la massima espansione del "sistema di Vestfalia"²⁷⁷.

La centralità della categoria di stato, come abbiamo visto, ha reso la categoria di cittadinanza-nazionale ancora più centrale. L'affermazione progressiva del sistema interstatale ha favorito sempre più l'inserimento obbligatorio di ogni persona all'interno di questo sistema, o meglio, all'interno di *uno* solamente degli elementi che lo compongono. Il rapporto tra cittadino e stato è diventato esclusivo: essere cittadini, da allora, ha significato essere cittadini di *uno* stato²⁷⁸. Con il tempo, l'esistenza degli stati e l'esclusività della loro giurisdizione sono diventate un fatto del tutto normale, per così dire *naturale*. La trasformazione delle persone in cittadini è divenuta una questione altrettanto scontata: la cittadinanza è diventata lo *status* identificativo di ogni persona (fatta eccezione per gli apolidi). Al processo di

²⁷⁷ Silver B.J., Slater E., "Le origini sociali delle egemonie mondiali", in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, pp. 239-240.

²⁷⁸ Il che non esclude la presenza di soggetti titolari di doppia-cittadinanza. Quest'ultima categoria, seppur riconosciuta a livello internazionale, è tuttavia osteggiata da molti stati.

“naturalizzazione” dello stato ha fatto così seguito un processo di “naturalizzazione” del cittadino: entrambe le categorie, quella di stato e quella di cittadino, sono state de-storicizzate e reificate.

Ma con gli anni Settanta questa situazione è cambiata. L’unità e la centralità degli apparati statali sono entrate in crisi a causa della crescente autonomia decisionale di entità politiche substatali e sovra-statali²⁷⁹. Gli ultimi trent’anni del XX secolo, dunque, hanno fatto da sfondo a un vistoso declino dello stato. La forma-stato sembra aver perso il suo carattere di unicità, cedendo il primato di unico modo di organizzazione del potere politico all’interno del sistema-mondo moderno.

Allo stato si sono affiancate così, in maniera sempre più stretta, altre istituzioni politiche e importanti istituzioni multilaterali nella gestione della politica e dell’economia mondiali, mentre forze di mercato deterritorializzate hanno posto vincoli alle politiche economiche degli stati, anche di quelli più potenti. Secondo Giovanni Arrighi, l’esito più significativo dell’egemonia americana è stato l’emergere di un sistema di “libera impresa” su scala mondiale, ossia di un sistema di produzione, di scambio e di accumulazione non sottoposto all’autorità statale né ai vincoli territoriali, e in grado anzi di sottoporre gli stati stessi alle proprie leggi²⁸⁰.

Questa “crisi” dello stato-nazione pone interrogativi piuttosto seri circa il ruolo della cittadinanza nazionale: essa da legame *esclusivo* tra cittadini e Stato, unico detentore del potere, sta diventando *una* delle forme possibili di relazione tra gli individui e un potere politico che non vede più solamente nello Stato la sua fonte. La cittadinanza nazionale, di conseguenza, ha subito delle limitazioni dovute sia a dinamiche esterne allo stato-nazione sia a dinamiche interne. Gli anni Novanta del XX secolo, in particolare, hanno visto la nascita della cittadinanza europea, un nuovo *status* che si affianca a quello della cittadinanza nazionale, senza tuttavia sostituirlo²⁸¹. In questo stesso periodo, in molti paesi non solamente europei sono state attuate delle riforme aventi l’obiettivo di decentralizzare alcuni poteri dello stato delegandoli a enti politici

²⁷⁹ Derlugian G.M., “The Social Cohesion of the States”, in Hopkins T. K., Wallerstein I., 1996, *Age of Transition: Trajectory of the World-System 1945-2025*, London, Zed Books; tr. it., “La coesione sociale degli stati”, 1997, *L’era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025*, Trieste, Asterios, p. 190.

²⁸⁰ Cfr. Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 106.

²⁸¹ Cfr. Lippolis 1994, *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino.

sub-nazionali, quali regioni ed enti locali²⁸². Questo processo di regionalizzazione, seppur non accompagnato dall'istituzione di "cittadinanze locali" aventi lo stesso *status* giuridico delle cittadinanze nazionali o della cittadinanza europea, ha fornito comunque alle regioni la possibilità di legiferare autonomamente in materie importanti quali, ad esempio, l'istruzione, l'assistenza sociale e la sanità. In seguito a questi cambiamenti, le regioni possono costruire, di fatto, modelli di relazioni tra persone e potere politico parzialmente alternativi alla cittadinanza nazionale.

Come abbiamo visto nella seconda parte, la teoria della modernizzazione ha costituito l'ideologia dello stato e della sua centralità. Durante la crisi dello stato, invece, l'ideologia dominante è la globalizzazione. Utilizzando questa transizione ideologica come chiave di lettura è possibile comprendere la trasformazione della cittadinanza sociale nel passaggio dal monopolio della cittadinanza statale alla sua coesistenza con altre forme di cittadinanza in via di affermazione. Questa comprensione passa attraverso la definizione delle entità politiche che, accanto allo stato, attribuiscono diritti agli individui, ossia le regioni, sia nella loro versione macro sia in quella micro. Nella crisi dello stato e nella conseguente affermazione di altre forme di cittadinanza accanto a quella nazionale abbiamo dunque individuato un primo fattore di frammentazione della cittadinanza sociale. Un secondo fattore è dato dalla messa in discussione dei modelli di *welfare* standardizzati e a elevata copertura che hanno caratterizzato i primi decenni del dopoguerra. La ricerca incessante di strategie in grado di abbassare i costi del lavoro, infatti, ha provocato una forte diminuzione dell'occupazione salariata a-vita-lavorativa-intera e il ripresentarsi in maniera visibile del fenomeno dell'informalizzazione nelle aree centrali del mondo. L'equilibrio tra lavoro salariato e lavoro non salariato ne è risultato sensibilmente modificato, rendendo necessaria la ricerca di un nuovo assetto di *welfare*, ossia di forme alternative di pagamento dei costi di riproduzione della forza-lavoro.

Il declino del *welfare state* "tradizionale" nelle aree centrali del mondo, oltre a un tendenziale trasferimento dei compiti di protezione sociale dal pubblico al privato, ha rimesso in discussione l'equilibrio tra categorie di soggetti nella gestione della sfera della riproduzione sociale. I privilegi dei maschi adulti sono in parte venuti meno per via della perdita di centralità del lavoro a tempo indeterminato e per via del netto

282

aumento delle occupazioni salariate ma non a tempo pieno, occupazioni in cui la forza-lavoro composta da non cittadini e quella di tipo femminile hanno rivestito un ruolo via via crescente.

Sulla scena del *welfare*, quindi, sembrerebbero aver fatto la comparsa nuovi attori. Ma questi attori, come ad esempio le famiglie, non sono realmente nuovi. Anzi, essi hanno da sempre rivestito, e continuano a rivestire, un ruolo fondamentale nella sfera della riproduzione, come vedremo nel quinto capitolo. Di conseguenza, le teorizzazioni contemporanee circa il “risveglio” della società civile e l’importanza dei legami sociali spontanei – situati perciò a livello societario e non statale – forniscono volontariamente o involontariamente una legittimazione alle strategie di uscita dello stato dalla politica sociale. L’ultimo capitolo, pertanto, sarà volto a studiare le caratteristiche del “nuovo” *welfare*, mettendo in discussione alcuni aspetti della sua presunta novità e cercando di comprendere a quali modelli di cittadinanza sociale esso dia luogo.

Capitolo 5.

Dentro i processi di esclusione: il ruolo della cittadinanza sociale

5.1 Il processo di proletarizzazione

Come abbiamo visto alla fine della seconda parte, la crisi del *welfare state* ha evidenziato un aumento delle disuguaglianze a livello mondiale. Sulla novità di questo aumento, tuttavia, sono stati posti degli interrogativi. Probabilmente, infatti, già durante la fase di espansione del *welfare state* queste disuguaglianze erano in aumento. Per cercare di dare risposta a questi interrogativi pertanto è necessario spostare il discorso in primo luogo sulla struttura sociale e su quella del mercato del lavoro, e in secondo luogo sul modo in cui tali strutture hanno influito sulle politiche di *welfare* giocando su un sottile equilibrio tra cittadinanza e condizione lavorativa.

A un primo sguardo, la struttura attuale del mercato del lavoro presenta i seguenti punti di cesura rispetto al passato: regimi e contratti lavorativi sempre più flessibili promossi dai datori di lavoro; sfruttamento della debolezza sindacale; abbandono del cosiddetto “posto fisso” a favore di forme di impiego più flessibili, come i contratti a tempo parziale, il lavoro occasionale, il lavoro a tempo determinato, quello a domicilio, le prestazioni d’opera in subappalto, la fioritura di *sweatshops* e il maggiore ricorso ad attività più o meno inserite nelle maglie dell’economia informale. Il modello occupazionale basato sul lavoro a tempo pieno – lavoro svolto in genere dal maschio capofamiglia all’interno della medesima azienda e durante l’intero arco di vita attiva – sembra dunque essere entrato definitivamente in crisi, e con esso sembra essere entrato in crisi anche il modello di cittadinanza sociale costruito attorno alla condizione lavorativa.

Queste impressioni riposano su un assunto relativo alla natura del lavoro. Roberto Rizza ha reso esplicito questo assunto, sottolineando come molti equivoci circa il mercato lavorativo siano dovuti al fatto che il lavoro è considerato sinonimo di “occupazione che comporta un reddito monetario”. In altre parole, il lavoro è considerato sinonimo di lavoro salariato. Questa estremizzazione dell’importanza del

parametro tempo/lavoro dipendente/denaro ha oscurato le forme lavorative differenti rispetto al lavoro salariato e le attività necessarie alla vita quotidiana, come ad esempio il lavoro autonomo e quello delle piccole imprese. Ma, «con la crisi strutturale dell'occupazione fordista, quest'area, precedentemente oscurata, è stata [...] rivalutata ed è rifiorita in quei settori e in quelle regioni considerate in precedenza marginali»²⁸³.

Inoltre, vi è un altro assunto sul quale riposano molte teorie contemporanee relative al mercato del lavoro e alle sue trasformazioni: il sistema capitalistico tende strutturalmente alla completa proletarizzazione degli individui. Di conseguenza, ragionando sulla base di questo assunto, la comparsa di forme di lavoro flessibili e informali è interpretata come una sorprendente inversione di rotta rispetto a quel processo di proletarizzazione che ha raggiunto il suo culmine con il secondo dopoguerra e i decenni del boom economico.

Tanto l'equazione "lavoro = lavoro salariato" quanto l'argomento circa la completa proletarizzazione sono riconducibili alla tesi della "mercificazione" di ogni cosa nell'ambito del capitalismo. Infatti, il capitalismo come sistema storico ha comportato senza dubbio

la diffusa "mercificazione" di processi – non solo di scambio, ma di produzione, di distribuzione e di investimento – che erano stati in precedenza condotti secondo modalità diverse da quelle di un "mercato". E, nel tentativo di accumulare sempre più capitale, i capitalisti hanno cercato di mercificare una parte sempre maggiore dei processi sociali in tutti gli ambiti della vita economica. Dal momento che il capitalismo è un processo autocentrato, ne deriva che nessuna transazione sociale è stata di per sé immune da una possibile inclusione. È per questo che possiamo affermare che lo sviluppo storico del capitalismo ha comportato la spinta verso la mercificazione di ogni cosa²⁸⁴.

Una interpretazione rigida e assoluta di questa tesi vorrebbe anche gli individui coinvolti completamente nel processo di mercificazione, dal momento che la forza-lavoro è una merce e i lavoratori vendono la propria capacità di lavorare sul mercato. Guardando le cose da questo punto di vista, non sorprende che nel sistema capitalistico vi sia stata una crescente proletarizzazione della forza lavoro. Tuttavia,

²⁸³ Rizza R., 2003, *Il lavoro mobile*, Roma, Carocci, p. 21.

²⁸⁴ Wallerstein I., 1995, *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*; tr. it., 2000, *Capitalismo storico e Civiltà capitalistica*, Trieste, Asterios, p. 17.

ciò che è veramente sorprendente «non è che vi sia stata così tanta proletarizzazione, ma che ve ne sia stata così poca. Oggi, dopo quattrocento anni almeno di esistenza di questo sistema storico-sociale, la quota di lavoro pienamente proletarizzato nell'economia mondo capitalistica non si può dire abbia raggiunto neanche il 50 per cento»²⁸⁵. Storicamente, infatti, la tendenza del capitalismo sembra essere quella verso la «non universalizzazione del processo di proletarizzazione»²⁸⁶, e non verso la totale mercificazione della forza-lavoro: «proletarian labor has always been awash in a sea of nonproletarian labor. In other words, the proletariat is not and has not been an accomplished fact; rather, it is an embodiment of a historical process»²⁸⁷.

La spiegazione di questa tendenza alla non completa proletarizzazione può essere cercata nei maggiori costi che il lavoro salariato, formalmente organizzato, tutelato e a tempo pieno comporta rispetto al lavoro informale per i datori di lavoro. Questi, infatti, se il lavoro fosse completamente salariato, dovrebbero rendersi economicamente responsabili dell'intero ciclo riproduttivo della forza lavoro alle proprie dipendenze, subendo così un aumento del suo costo. Pertanto,

full proletarianization puts the onus on capital to reproduce its labor force. Thus we can conclude that, given optimum economic conditions, in its struggle for better living and working conditions labor benefits from increased proletarianization [...]. And while historical struggles of the working class did promote demographic proletarianization, these struggles, more importantly, gave Western labor markets their proletarian political logic as workers organized to gain rights and benefits [...]. With increased bargaining power, workers exacted a social democratic compromise (in Fordism) that increased costs of production and placed limits on capital's control over labor markets and labor processes²⁸⁸.

Il processo di mercificazione di ogni cosa, dunque, trova nella merce lavoro una parziale eccezione. Per garantire la continuità dell'accumulazione di capitale è essenziale che una parte della popolazione non sia inclusa nel mercato del lavoro, o che lo sia in modo solamente parziale.

²⁸⁵ Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 23.

²⁸⁶ Tabak F., "La forza lavoro mondiale", in Hopkins T.K. e Wallerstein I., (a cura di), 1997, p. 112.

²⁸⁷ Broad D., "The Periodic Casualization of Work: The Informal Economy, Casual Labor, and the *Longue Durée*", in Tabak F., Crichlow M.A., (eds), 2000, *Informalization*, Baltimore and London, John Hopkins University Press, p. 34.

²⁸⁸ Broad D., 2000, *op. cit.*, p. 34.

La possibilità di mantenere un livello non eccessivo di proletarizzazione è stata ed è tuttora garantita dall'esistenza di forme di lavoro "non proletarizzato". Pertanto, parlare genericamente di una tendenza generale alla proletarizzazione significa accettare acriticamente l'idea secondo cui il lavoro salariato è l'unico tipo di lavoro esistente all'interno del capitalismo, minimizzando così l'importanza di altre attività economiche non immediatamente riconducibili ai rigidi criteri classificatori del lavoro "fordista". Infatti, «esistono alternative al lavoro salariato e [...] lo sviluppo del capitalismo è costruito su un processo complicato di disabilitazione di queste alternative, nelle loro forme tradizionali meno compatibili con le tensioni di mercato, e di valorizzazione diversificata di alternative più compatibili»²⁸⁹.

Storicamente, il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, accanto a una evidente trasformazione della struttura del sistema di produzione dell'economia-mondo, non ha conosciuto un parallelo aumento del rapporto tra lavoro salariato e lavoro non salariato. Secondo Faruk Tabak, la proletarizzazione vera e propria, quella "a-vita-lavorativa-intera"²⁹⁰, contrariamente alle aspettative alimentate dalle teorie correnti circa la correlazione positiva tra industrializzazione e lavoro salariato, non è cresciuta. Anzi, dopo il 1945 vi è stata una tendenza all'estensione delle forme di remunerazione salariale "a-vita-lavorativa-parziale" per via della crescita del lavoro salariato "occasionale" o "saltuario". La crescita del lavoro salariato "a-vita-lavorativa-parziale" ha così caratterizzato la sfera del lavoro a partire dal 1945, pur divenendo particolarmente evidente dagli anni Settanta in poi.

Pertanto, «in un'ottica storico-mondiale, persino nel punto più alto del boom postbellico e nonostante o forse anche a causa delle profonde trasformazioni che si sono verificate nel campo della produzione e del lavoro, l'ambito e l'ampiezza della proletarizzazione sono rimasti limitati [...]. Esso era – ed è ancora – localizzato nel centro e nella semiperiferia; queste zone, tuttavia, contano meno di un terzo della forza lavoro mondiale, e questa quota continua a diminuire»²⁹¹.

²⁸⁹ Rizza R., 2003, *op. cit.*, p. 51.

²⁹⁰ Tabak distingue tra proletarizzazione "a-vita-lavorativa-intera", che si ha quando un aggregato domestico dipende completamente dal lavoro salariato, proletarizzazione "a-vita-lavorativa-parziale", che si ha quando un aggregato domestico dipende soltanto parzialmente dal lavoro salariato. Entrambi i concetti fanno riferimento a una misurazione del reddito dei lavoratori lungo l'intero arco della loro esistenza (Tabak F., 1997, p. 110).

²⁹¹ Tabak F., 1997, *op. cit.*, p. 111.

Inoltre, se è plausibile sostenere che la ripresa post-bellica abbia dato luogo a un'estensione su base individuale della proletarizzazione "a-vita-lavorativa-intera", è altrettanto plausibile sostenere che, utilizzando l'aggregato domestico e non l'individuo come unità d'analisi, questa estensione risulti drasticamente ridotta, per via soprattutto della crescita del lavoro femminile²⁹² in settori informali del lavoro e per via dell'aumento, nelle aree periferiche e semiperiferiche, dei settori del lavoro informale. Gli aggregati domestici semiproletari sono stati quindi la norma e non l'eccezione, in ragione anche della fortissima crescita dell'urbanizzazione e dell'incessante esodo dalle campagne.

Tra il 1945 e l'intervallo di tempo compreso tra il 1967 e il 1973, quindi, l'apparente aumento della proletarizzazione è stato dovuto prevalentemente alla presenza di aggregati domestici composti da lavoratori salariati ma parte del cui del reddito non proveniva da salari. Inoltre, la crescita della proletarizzazione è stata un fenomeno confinato alle zone centrali del mondo.

Successivamente al 1973, invece, il cammino della proletarizzazione si è fatto visibilmente più incerto per via del netto aumento delle occupazioni salariate ma non a tempo pieno. In questo periodo, «lavori a tempo parziale, occupazione temporanea e forme contrattuali di uguale natura sono, di fatto, diventati elementi indispensabili della riorganizzazione della produzione nelle zone centrali. Allo stesso tempo, l'«informalizzazione» della produzione e del lavoro ha raggiunto proporzioni colossali nelle zone periferiche e semiperiferiche»²⁹³.

In sintesi, possiamo affermare che

durante la fase-A di espansione economica il processo di proletarizzazione "vera e propria" trovava così alimento nella capacità di mobilitare le riserve di lavoro potenzialmente o di fatto composte da lavoratori salariati a-vita-lavorativa-parziale. Al contrario, durante la fase-B dell'espansione economica il lento ma sostenuto aumento dell'occupazione salariata ha subito uno stop, e se c'è stato un *crescendo* ciò è dipeso dall'aumento della quota dell'occupazione salariata "occasionale" o "irregolare"²⁹⁴.

²⁹² Tabak F., 1997, *op. cit.*, pp. 117-118.

²⁹³ Tabak F., 1997, *op. cit.*, p. 129.

²⁹⁴ Tabak F., 1997, *op. cit.*, p. 112.

Da quanto fin qui emerso risulta che evidente che vi è un altro fattore rilevante da considerare nella spiegazione dei fenomeni di esclusione: la struttura degli aggregati domestici.

5.2 Struttura degli aggregati domestici ed esclusione

La possibilità di mantenere un livello accettabile di proletarizzazione è stata garantita, ed è tutt'ora garantita, anche dalle strutture sociali in cui i lavoratori vivono. Nel sistema capitalistico, così come nei precedenti sistemi storici, gli individui hanno avuto la tendenza a vivere all'interno «di strutture relativamente stabili che condividono un fondo comune di entrate correnti e di capitale accumulato, e che possiamo chiamare aggregati domestici. Il fatto che i confini di questi aggregati domestici cambino continuamente, per l'ingresso e l'uscita degli individui, non impedisce che questi aggregati costituiscano l'unità di calcolo razionale in termini di remunerazione e di spesa»²⁹⁵. In questo senso, l'aggregato domestico si configura come un'unità di aggregazione di redditi di diversa provenienza, le cui caratteristiche si differenziano nettamente da quelle della famiglia così come è usualmente concettualizzata nelle scienze sociali. I confini dell'aggregato domestico non sono completamente sovrapponibili a quelli della parentela di sangue e non sono individuabili in maniera esclusiva attraverso la condivisione del medesimo domicilio²⁹⁶. Inoltre, all'interno di questa unità l'allocazione delle risorse disponibili non avviene necessariamente su basi egualitarie.

A ogni modo, è l'aggregato domestico a costituire l'unità economica impegnata nelle attività di riproduzione della forza-lavoro. La sua specifica conformazione assume pertanto un ruolo strategico nella gestione dei costi da parte del capitale. Infatti, i produttori alla ricerca dell'accumulazione sono interessati a due differenti aspetti

²⁹⁵ Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 23.

²⁹⁶ «Questo aggregato domestico è stato di norma una unità caratterizzata da legami di parentela, ma talvolta non è stato così o, per lo meno, non in modo esclusivo. Nella maggior parte dei casi esso è stato caratterizzato dalla residenza comune, ma questo in misura sempre minore col procedere della mercificazione» (Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, pp. 23-24).

della forza-lavoro: la sua disponibilità e il suo costo²⁹⁷. Essi sono interessati a un uso variabile della forza-lavoro nel tempo, e desidererebbero «avere solo spese direttamente legate alla produzione e quindi non pagare, a titolo di opzione sul futuro, una rendita su tempi di lavoro non utilizzati»; inoltre, sono interessati a comprimere i costi della forza lavoro: i produttori «vorrebbero che i loro costi diretti (sotto forma di salari, di pagamenti monetari indiretti e di pagamenti in genere) fossero minimizzati, almeno a medio termine»²⁹⁸. Questi due aspetti – la disponibilità e i costi della forza-lavoro – sono entrambi dipendenti dalla forma dell'aggregato domestico in cui i lavoratori vivono.

Di conseguenza, la soluzione del problema della disponibilità dei lavoratori e della minimizzazione dei suoi costi è stato affrontato nel tempo dai datori di lavoro tenendo conto della struttura di questi aggregati:

se si assume che un produttore che impiega lavoro salariato preferisca pagare di meno e non di più i suoi operai, sempre e dovunque, il basso livello al quale i lavoratori salariati hanno potuto permettersi di accettare l'impiego è stato una funzione del tipo di aggregati domestici nei quali i lavoratori salariati sono stati collocati nel corso della loro esistenza. Molto semplicemente, per un identico lavoro a identici livelli di efficienza, il lavoratore salariato situato in un aggregato domestico con un'alta percentuale di reddito da salario (che possiamo chiamare aggregato domestico proletario) avrebbe avuto una soglia monetaria più alta al di sotto della quale egli avrebbe trovato manifestamente irrazionale svolgere un lavoro salariato, rispetto a un lavoratore salariato situato in un aggregato domestico con una bassa percentuale di reddito da lavoro salariato (e che chiameremo aggregato domestico semiproletario)²⁹⁹.

La struttura semiproletaria, dunque, è stata storicamente la più vantaggiosa per il capitale. I datori di lavoro che hanno fatto uso di lavoro salariato hanno sempre preferito che i loro lavoratori fossero collocati in aggregati domestici semiproletari e non proletari: «se ora guardiamo alla realtà empirica generale attraverso il tempo-spazio del capitalismo storico, scopriamo inaspettatamente che la collocazione dei

²⁹⁷ Cfr. Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 21.

²⁹⁸ Wallerstein I., 1996, *op. cit.*, p. 144

²⁹⁹ Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, pp. 25-26.

lavoratori salariati in aggregati domestici semiproletari piuttosto che proletari è stata la norma statistica»³⁰⁰.

All'interno degli aggregati domestici semiproletari, infatti, coloro che sono in grado di produrre forme di reddito effettivo alternative al salario (come la produzione domestica, sia per l'autoconsumo sia per la vendita su un mercato locale) creano un surplus in grado di abbassare la soglia del salario minimo accettabile. Ciò accade sia quando queste forme di reddito sono prodotte da membri dell'aggregato che non percepiscono salario, sia quando sono prodotte da un lavoratore salariato ma in momenti non lavorativi della sua vita. Un singolo lavoratore può così essere disposto ad accettare livelli retributivi anche molto bassi, potendo contare sulle integrazioni di reddito provenienti dagli altri membri dell'aggregato domestico.

In sintesi, ciò che emerge dalle precedenti considerazioni è che la composizione dei redditi all'interno di un aggregato domestico – o più nello specifico la quota di reddito proveniente da lavoro salariato sul totale del reddito prodotto dai membri dell'aggregato – va ad agire sul livello di quella che Wallerstein chiama “soglia di salario minimo accettabile”. Possiamo quindi affermare con Mingione che «le modalità di vita dei lavoratori, e quindi la loro organizzazione familiare e comunitaria, contribuiscono a fissare il costo minimo della sussistenza, in connessione con il prezzo della forza lavoro fissato dal mercato»³⁰¹, sortendo degli effetti su quelle che l'autore chiama “strategie di vita”³⁰² degli individui. Quando una buona parte dei bisogni di un aggregato domestico può essere soddisfatta senza ricorrere all'acquisto di beni e servizi sul mercato, la soglia di salario minimo può contrarsi senza che la sopravvivenza di questo aggregato sia seriamente messa in discussione, poiché è possibile contare sul contributo allo svolgimento delle mansioni domestiche da parte di quei membri dell'*household* registrati come inattivi dalle statistiche nazionali e internazionali e il cui lavoro, di conseguenza, viene catalogato come improduttivo.

³⁰⁰ Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 26.

³⁰¹ Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Roma, Carocci, p. 38.

³⁰² Mingione considera le strategie di vita un sinonimo della riproduzione sociale, e intende con quest'ultima «le relazioni che permettono agli esseri umani di realizzare la propria sopravvivenza e la conservazione della specie alle condizioni ritenute le migliori possibili in differenti ambienti sociali» (Mingione E., 1997, *op. cit.*, p. 83).

È proprio questo lavoro non salariato e considerato improduttivo, dunque, che ha permesso ai datori di lavoro di abbassare la remunerazione dei lavoratori, riducendo il costo della forza-lavoro e aumentando di conseguenza il plusvalore prodotto. La sfera della riproduzione, con l'insieme dei soggetti sociali che vi partecipano svolgendo del lavoro all'interno dell'aggregato domestico, si caratterizza pertanto come imprescindibile fonte di plusvalore.

Il ruolo svolto dalla sfera della riproduzione sociale nell'abbassamento del costo del lavoro, tuttavia, non è comunemente riconosciuto nell'ambito delle scienze sociali. A riguardo, Mingione ha parlato di “questione dimenticata della riproduzione sociale”, sottolineando come

il processo storico che ha portato alla separazione tra gli ambiti produttivi e riproduttivi è stato accompagnato da un movimento ideologico che ha subordinato la riproduzione all'importanza dominante della produzione e oscurato il rilievo stesso delle strategie di vita, almeno per quanto riguarda la costruzione dei discorsi sullo sviluppo economico. La questione della riproduzione sociale, cioè la rilevanza economica delle condizioni di vita della popolazione come elemento fondante del calcolo del costo del lavoro e di quello delle potenzialità di spesa monetaria per beni di consumo, è stata forse la vittima più importante del trionfo del paradigma di mercato³⁰³.

Di questa “dimenticanza” sono stati e sono tutt'ora vittima alcuni gruppi sociali. Il primo passo del percorso che ha portato alla segregazione di alcuni gruppi e non di altri nelle attività domestiche e, più in generale, in quelle informali è stata proprio la distinzione sociale tra lavoro produttivo e lavoro improduttivo. Questa distinzione ha infatti attribuito al primo la caratteristica di attività in grado di procurare denaro (prevalentemente attraverso il lavoro salariato) e al secondo la caratteristica di attività finalizzata alla sussistenza, non adatta dunque, sebbene indispensabile, a creare surplus fruibile da parte di altri. Il secondo passo è stato poi quello di fissare la distinzione tra tipi di lavoro attraverso la creazione di ruoli specifici da destinarvi:

il lavoro produttivo (salariato) divenne il compito principalmente del maschio adulto/padre e in modo subordinato di altri maschi adulti (più giovani) dell'aggregato domestico. Il lavoro non produttivo (di sussistenza) divenne il compito principalmente della donna adulta/madre e in modo subordinato di

³⁰³ Mingione E., 1997, *op. cit.*, p. 83.

altre donne, oltre che dei bambini e degli anziani. Il lavoro produttivo era svolto al di fuori dell'aggregato domestico, sul "luogo di lavoro". Il lavoro non produttivo era svolto all'interno dell'aggregato domestico³⁰⁴.

Il caso delle donne è particolarmente emblematico a riguardo. Una delle fonti più importanti di plusvalore per il capitale deriva infatti «dall'appropriazione socialmente legittimata del lavoro erogato gratuitamente dalla donna a casa. Su questa donna vengono dunque interamente scaricati i costi materiali della riproduzione della forza-lavoro»³⁰⁵. La distinzione tra maschio e femmina tende poi a cristallizzarsi in rigide classificazioni: il maschio adulto che procura il salario viene chiamato *breadwinner* (colui che guadagna il pane), mentre la donna che lavora a casa viene etichettata come "casalinga". Il sessismo è in questo modo istituzionalizzato, e diviene parte integrante del capitalismo come sistema storico³⁰⁶.

Per quanto riguarda altri gruppi sociali, invece, la segregazione avviene al di fuori delle mura domestiche, e prende le forme molteplici – seppur riconducibili tutte alla medesima sostanza – del lavoro informale, del lavoro flessibile, di quello sommerso ecc. Gli immigrati, in particolar modo, sono segregati nel settore dei servizi, e più nello specifico nelle attività a basso contenuto professionale e con scarsa retribuzione³⁰⁷.

Se quella della riproduzione è una questione spesso dimenticata nelle scienze sociali, altrettanto può essere detto del rapporto tra la sfera della riproduzione e la cittadinanza sociale. Questo rapporto non risulta immediatamente evidente. Eppure, tanto la sfera della riproduzione quanto quella della cittadinanza sociale sono accomunate dalla stessa natura, inclusiva e al contempo esclusiva. Inoltre, le categorie interessate dai processi di inclusione sono simili, così come sono simili le giustificazioni ideologiche utilizzate per dare corpo alla separazione degli individui in categorie: sessismo e razzismo sono ideologie valide sia per distinguere tra cittadini e non

³⁰⁴ Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 24.

³⁰⁵ Petrillo G. e Bucciero M., 1985, *Produttività e improduttività del lavoro domestico*, Bologna, Pàtron, p. 57.

³⁰⁶ Cfr. Wallerstein I., 2000, *op. cit.*, p. 25.

³⁰⁷ Cfr. Sassen S., 1998, *Globalization and its Discontents*; tr. it., 2002, *Globalizzati e scontenti*, Milano, il Saggiatore, in part. cap. 7 e 8, e 1997, *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino.

cittadini sia per decidere chi abbia titoli per diventare un lavoratore salariato e chi, invece, debba dedicarsi ad attività improduttive.

La negazione della piena cittadinanza alle donne, ad esempio, è stata giustificata negando loro la condizione di individui e confinandole così nella sfera dell'attività domestica. In questo modo, le donne sono diventate estranee alla società civile non tanto perchè sono state relegate in un ruolo specifico, quello di madri o quello di casalinghe, quanto perché tali ruoli non sono stati considerati delle attività *sociali* ma delle attività *private*. La donna è rimasta così imprigionata all'interno del sistema familiare, rimanendone interamente assorbita.

Allo stesso modo, la non proletarizzazione della donna è stata giustificata sulla base di una distinzione avente natura sociale ma presentata tuttavia come naturale, quella tra lavoro produttivo e lavoro improduttivo. Dopo aver realizzato questa distinzione e aver istituito i ruoli corrispondenti del lavoratore e del non lavoratore, questi ruoli sono stati attribuiti alle persone sulla base del sesso, dando dunque luogo a una struttura disuguale della società fondata sull'esclusione delle donne dalla condizione lavorativa e negando loro, di conseguenza, la titolarità dei diritti sociali che, come abbiamo visto, questo *status* garantisce.

Quello che vogliamo affermare, in altre parole, è che la cittadinanza, in entrambe le sue versioni, è stata ed è, in quanto categoria giuridica, uno strumento fondamentale nell'affermazione delle disuguaglianze fondamentali alla sopravvivenza dei processi di accumulazione su scala globale. In questo senso, quindi, la cittadinanza non ha fatto altro che cristallizzare attraverso norme giuridiche un insieme di pratiche relative alla divisione dei ruoli all'interno degli aggregati domestici e tra gruppi "etnici", pratiche che sono funzionali all'abbassamento dei costi del lavoro e quindi all'incremento del plusvalore.

5.3 Riproduzione della forza-lavoro e riduzione dei suoi costi: le forme della cittadinanza sociale

Come abbiamo visto, il costo della riproduzione della forza-lavoro viene tendenzialmente abbassato dai datori di lavoro scaricandolo all'esterno. Altri soggetti,

quindi, devono farsene carico. L'attribuzione a uno specifico soggetto piuttosto che a un altro del costo della riproduzione determina di conseguenza un particolare modello di *welfare*. In altre parole, equilibri differenti tra lavoro salariato e lavoro non salariato necessitano di strategie alternative di politica sociale.

Nell'immediato dopoguerra l'industrializzazione è stata fortemente trainata – specialmente nelle aree centrali del mondo, ma parzialmente anche in quelle semiperiferiche e in quelle periferiche – dallo sviluppo del *welfare state* e dalla sua promozione internazionale, promozione esplicitamente favorita dagli Stati Uniti e veicolata per mezzo delle Istituzioni multilaterali. La crescita dell'industrializzazione, considerata un elemento centrale dello sviluppo, per non dire un suo sinonimo, ha senza dubbio favorito l'aumento della proletarizzazione. Questo aumento, tuttavia, ha dovuto essere in qualche modo bilanciato, pena il rischio di insostenibilità del sistema. La modernizzazione ha dovuto così fare i conti con “scorie” del passato preindustriale come il lavoro informale o, più in generale, il lavoro non salariato allo scopo di controbilanciare la tendenza alla proletarizzazione³⁰⁸.

Il mantenimento di un equilibrio tra lavoro salariato e lavoro non salariato ha portato quindi alla ricerca di un assetto socio-economico adeguato all'obiettivo. L'equilibrio è stato ottenuto attraverso l'accentuazione «della divisione del lavoro, soprattutto sul fronte degli squilibri di genere, che si sono riflessi in forme diverse di asimmetria tra la concentrazione delle responsabilità economiche a carico dei maschi *breadwinner* e la concentrazione delle responsabilità di cura a carico delle donne adulte, mogli e madri. È in questa fase che i parametri dell'economia sono risultati coniugati prevalentemente al maschile e sull'asse del lavoro salariato alle dipendenze presso grandi aziende»³⁰⁹. Di conseguenza, la riduzione della disoccupazione, la garanzia del pieno impiego e di determinati livelli di reddito, la rappresentanza politica, quella sindacale, e più in generale i diritti sociali sono stati obiettivi centrati sui maschi adulti.

Inoltre, in questo periodo è divenuto compito del settore pubblico «non solo complementare la protezione del *breadwinner*, per quanto riguarda interventi che

³⁰⁸ Tabak, “Introduction: Informalization and the Long Term”, in Tabak F., Crichlow M.A., (eds), 2000, *op. cit.*, p. 4.

³⁰⁹ Mingione E., 1997, *op. cit.*, p. 111.

vanno al di là della capacità di copertura dei redditi monetari immediati e dilazionati, ma anche fornire protezione ai soggetti che non sono integrati nel sistema delle famiglie nucleari e non possono lavorare»³¹⁰. Parte dei costi della riproduzione della forza-lavoro, nonché del sostentamento dei non-lavoratori, è ricaduta così sugli stati. In altre parole, l'aumento dei costi derivanti dalla concentrazione di persone di sesso maschile nei lavori salariati ha reso indispensabile al capitale da un lato la ricerca di forza-lavoro in grado di aggirare l'«accordo fordista», ossia forza-lavoro non sindacalizzata costituita per la maggior parte «da donne e da “minoranze” di ogni tipo»³¹¹, e dall'altro la ricerca di una strategia di *welfare* pubblico adeguata all'assorbimento di questi costi. Questa strategia è stata centrata sull'intervento pubblico e sul ruolo dello stato, tanto nelle sue varianti più *hard* quanto nelle sue varianti più *soft*.

Lo stato, tuttavia, nel suo ruolo di fornitore di servizi sociali è stato forse oggetto di un' enfasi eccessiva, figurando così come l'attore principale del *welfare state* e occultando di conseguenza il ruolo fondamentale svolto, da un lato, dal lavoro di cura familiare a carico delle donne e dei soggetti lavorativamente inattivi, e dall'altro dalle sacche di lavoro informale svolto da persone appartenenti per lo più a minoranze varie.

Il *welfare state* post-bellico ha mostrato così in maniera evidente la natura ambigua della “cittadinanza sociale” legata alla condizione lavorativa. All'aumento dei diritti riconosciuti ai maschi lavoratori, infatti, non è corrisposto un pari aumento dei diritti delle donne lavoratrici a tempo parziale, delle lavoratrici “informali” e, soprattutto, delle “casalinghe”. Questo mancato aumento, piuttosto, è stato il presupposto dell'incremento dei diritti dei maschi, ne ha costituito anzi la pre-condizione economica o, ancora meglio, il prezzo da pagare: se i diritti hanno un costo, il risparmio sui diritti delle donne ha permesso di destinare risorse a quelli degli uomini. Come afferma Esping-Andersen, «la piena occupazione probabilmente non sarebbe stata raggiunta lo stesso se non fosse stato per la particolare divisione del lavoro all'interno delle famiglie. [...] La classe operaia urbana del dopoguerra ha fatto

³¹⁰ Mingione E., 1997, *op. cit.*, p. 112.

³¹¹ Tabak F., 1997, p. 117.

proprio il modello del maschio lavoratore e della donna casalinga»³¹². Questa divisione, ovviamente, è stata basata sul sacrificio dell'attività femminile. Anche Chiara Saraceno ha insistito molto su questo punto, sottolineando come, in particolare nei paesi ad alto rischio di disoccupazione (ad esempio l'Italia del dopoguerra), l'inattività femminile abbia rivestito un ruolo fondamentale evitando che il segmento femminile entrasse «in competizione con le “legittime” aspettative del capofamiglia maschio a svolgere il ruolo di procacciatore di reddito familiare»³¹³.

Con ciò non si intende negare che il *welfare state* post-bellico abbia portato dei miglioramenti alla condizione della donna, almeno nelle aree centrali del mondo. Quello che si intende affermare, piuttosto, è che la segregazione delle donne nel mondo del lavoro non salariato o del lavoro a tempo parziale oppure di quello domestico ha negato loro, di fatto, la possibilità di beneficiare di tutti quei diritti che al lavoro salariato sono legati.

E veniamo così alla seconda ambiguità della cittadinanza, quella relativa alla tensione tra cittadinanza sociale in senso proprio e “cittadinanza sociale” in senso lato, o tra cittadinanza e condizione lavorativa, dato che, come abbiamo visto nella seconda parte, è attraverso il lavoro che si realizza l'accesso a molti diritti sociali negati ai non cittadini. Il *welfare state* ha senza dubbio prodotto un incremento dei diritti legati a entrambe le cittadinanze. Ma il grande passo in avanti verso l'inclusione è stato fatto per mezzo della condizione lavorativa e dei diritti a questa associati. L'aumento dell'inclusione, in altre parole, è da attribuirsi in misura preponderante alla “cittadinanza sociale” legata alla condizione lavorativa.

All'aumento dell'intensione di questa cittadinanza, tuttavia, non è corrisposto, su scala mondiale, un pari aumento della sua estensione: l'aumento della proletarianizzazione, come abbiamo visto, si è avuto soltanto, e in maniera meno netta di quanto in apparenza possa sembrare, nelle aree centrali e semiperiferiche del sistema mondo, aree in cui, lo ripetiamo, nel periodo post-bellico era concentrato circa un

³¹² Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford - New York, Oxford University Press; tr. it., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, il Mulino, p. 55.

³¹³ Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, p. 13.

terzo della forza-lavoro mondiale; inoltre, questo aumento ha interessato soltanto una tipologia di persone, i maschi adulti e in grado di lavorare³¹⁴.

La cittadinanza sociale in senso proprio, ossia lo *status* di cui sono titolari tutti i cittadini a prescindere dalla loro condizione lavorativa, ha segnato sì un aumento della sua intensione e forse anche della sua estensione³¹⁵, ma questo aumento non è paragonabile a quello avuto dalla condizione lavorativa. La promessa emancipatoria della prima è stata quindi mantenuta soltanto in parte, peraltro in maniera piuttosto ambigua. Alcuni suoi obiettivi sono stati delegati alla seconda.

Negli anni Settanta, durante la fase-B dell'espansione economica, l'inasprimento della competizione intercapitalistica «ha spinto il capitale a cercare risorse di lavoro più economiche e più flessibili, non solo nei paesi a basso e medio reddito, ma anche tra le donne ed i maschi non bianchi in tutti i paesi»³¹⁶. La ricerca incessante di strategie in grado di abbassare i costi del lavoro, di conseguenza, ha provocato una forte diminuzione dell'occupazione salariata a-vita-lavorativa-intera e il ripresentarsi in maniera visibile del fenomeno dell'informalizzazione nelle aree centrali del mondo. L'equilibrio tra lavoro salariato e lavoro non salariato ne è risultato sensibilmente modificato, rendendo necessaria la ricerca di un nuovo assetto di *welfare*, ossia di forme alternative di pagamento dei costi di riproduzione della forza-lavoro. La copertura di questi posti è stata così parzialmente sottratta allo stato e delegata ad altri soggetti.

A differenza del periodo precedente, ossia della fase A, in cui la protezione di alcune categorie di persone, spesso in quanto lavoratori, era prevalentemente affidata agli stati mediante programmi standard di copertura, gli anni Settanta hanno mostrato una marcata frammentazione degli schemi di protezione³¹⁷. La diminuzione del lavoro salariato in senso stretto ha aumentato infatti la variabilità delle tipologie di lavoro e dei relativi meccanismi di protezione. Inoltre, la condizione di lavoratori non salariati

³¹⁴ All'interno di questa categoria comprendiamo anche i maschi usciti dal lavoro e che quindi percepiscono una pensione.

³¹⁵ Basti pensare al suffragio femminile, che in molti paesi, tra cui l'Italia, è stato accordato soltanto nel dopoguerra, o alla Sanità pubblica, l'accesso alla quale, nei paesi in cui è stato istituito un Sistema sanitario pubblico, è stato esteso a tutti i cittadini, agli stranieri regolari e, per quanto riguarda le prestazioni minime, anche ai non regolari.

³¹⁶ Arrighi, 1996, *op. cit.*, p. 349.

³¹⁷ Cfr. Accornero A., 1997, *Era il secolo del lavoro*, Bologna, il Mulino.

o di lavoratori salariati ma non a tempo pieno ha coinvolto categorie di persone prima mediamente estranee ad essa, come ad esempio i maschi adulti.

Osservando la questione dal punto di vista della cittadinanza sociale, quello che si presenta all'osservatore è uno scenario di sostanziale stallo. Se il primo periodo del dopoguerra, la fase A, ha segnato una crescita, per quanto parziale e limitata, della "cittadinanza sociale" legata alla condizione lavorativa, il secondo periodo, la fase B, segna un netto rallentamento di questa crescita. La diminuzione del lavoro salariato provoca un drastico stop del percorso di progressivo aumento dell'intensione della "cittadinanza sociale". Il passaggio da forme di contrattazione collettiva a forme di contrattazione individuale rappresenta, complessivamente, un indebolimento dei diritti dei lavoratori. A riguardo, Moulier Boutang ha parlato di «rivincita del mercato *spot* individualizzato sul contratto di lavoro collettivo»³¹⁸.

A fronte della contrazione del catalogo dei diritti dei lavoratori, la "cittadinanza sociale" ha visto rimanere più o meno costante la propria estensione, con delle variazioni, però, relative alle categorie di persone incluse a qualche livello all'interno della condizione lavorativa. Da un lato, infatti, l'informalizzazione del lavoro si è estesa anche a categorie, come quella dei maschi adulti, prima tendenzialmente salariate, almeno nelle aree centrali, con la conseguente erosione del processo di proletarianizzazione che fino ad allora le stava interessando. Dall'altro, categorie di persone prima escluse dal lavoro salariato, come le donne, hanno potuto accedere a forme di lavoro di questo genere, ma soltanto a determinate condizioni.

L'espansione dell'occupazione femminile, ad esempio, è avvenuta soprattutto grazie alla domanda crescente per specifici generi di attività. Queste attività, come quella di insegnante, di infermiera, di cameriera o di commessa, considerate tipicamente femminili, sono concentrate prevalentemente nel settore dei servizi. Se in questi settori le donne sono state protette dalla concorrenza maschile, «il rovescio della medaglia di questa protezione è la segregazione»; inoltre, «se si aggiunge che i settori e le occupazioni femminili sarebbero peggiori di quelli maschili per retribuzioni, carriera e condizioni di lavoro, alla crescita dell'occupazione femminile si sarebbe

³¹⁸ Moulier Boutang Y., "Globalizzazione e controllo della mobilità nel capitalismo storico", in Mezzadra S. e Petrillo A., *I confini della globalizzazione*, 2000, Roma, Manifestolibri, p. 67.

accompagnata la sua ghettizzazione»³¹⁹. Un chiaro esempio di questa segregazione è fornito dal lavoro *part-time*. Secondo Reyneri, all'origine del *part-time* vi sarebbe il persistere «della tradizionale divisione dei ruoli in seno alla famiglia, che affida alla donna le funzioni domestiche e di cura [...] Ciò provoca quella segregazione in posti di lavoro “da donne” che [...] sembra costituire lo scotto pagato in molti paesi per la crescita dell'occupazione femminile»³²⁰.

In sintesi, dunque, possiamo rilevare come, nei paesi centrali del sistema-mondo, la riduzione dell'occupazione maschile, prevalentemente *full-time*, sia stata compensata dall'aumento di quella femminile, prevalentemente *part-time*. In altre parole, si è avuta una sostituzione di posti di lavoro maschili salariati con posti femminili salariati ma non a tempo pieno, molto meno garantiti e pagati dei primi. La “cittadinanza sociale” legata alla condizione lavorativa, insomma, sembrerebbe aver diminuito la propria intensione e aver modificato gli equilibri interni alla propria estensione: prima poche categorie avevano molto, adesso più categorie hanno poco. Ciò rende conto di come l'estensione della “cittadinanza sociale” legata sia rimasta costante a fronte di una diminuzione della sua intensione. La costanza estensionale della “cittadinanza sociale” negli ultimi anni del XX secolo, inoltre, mostra come – al di là delle tesi che parlano di una imminente “fine del lavoro” o comunque di una sua radicale trasformazione – i paesi centrali del sistema mondo si siano mantenuti in un sostanziale equilibrio di *semiproletarizzazione*, equilibrio niente affatto nuovo per il capitalismo storico. Le forze-lavoro, quindi, hanno dovuto continuare a fare in buona parte affidamento, per la propria riproduzione, su meccanismi che hanno poco a che fare con le retribuzioni salariali, ma che sono, piuttosto, nella sfera della vita privata. Questi meccanismi, come vedremo nell'ultimo capitolo, sono stati istituzionalizzati mediante l'utilizzo di “nuove” categorie di sviluppo e di *welfare*.

La cittadinanza sociale in senso proprio, ossia lo *status* di cui sono titolari tutti i cittadini a prescindere dalla loro condizione lavorativa, d'altro canto, negli ultimi anni del XX secolo si presenta tutto sommato come costante, sia nella sua intensione sia nella sua estensione. Il cambiamento più importante che riguarda questo tipo di

³¹⁹ Reyneri E., 1996, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino, p. 121.

³²⁰ Reyneri E., 1996, *op. cit.*, pp. 104-105.

cittadinanza, tuttavia, ha a che fare con la natura dei soggetti che ne attribuiscono la titolarità agli individui.

Capitolo 6. Declino del *welfare state* e nuove forme di solidarietà collettiva: dove va la cittadinanza sociale?

6.1 Dalla modernizzazione alla globalizzazione

Nel dopoguerra, come abbiamo visto fin qui, il *welfare state* ha rappresentato un tassello fondamentale dell'egemonia americana. Attraverso il *welfare*, o quantomeno attraverso la promessa di una sua realizzazione, è stato infatti possibile gestire sia il conflitto interno agli stati centrali del mondo sia quello esterno ad essi.

Ma con gli anni Settanta lo scenario è cambiato. La cosiddetta “età dell'oro del capitalismo” ha cominciato a mostrare alcune crepe, lasciando intravedere i segni della crisi egemonica. Con gli anni Ottanta i segni della crisi si sono fatti ancora più evidenti. All'inizio di questo decennio

«lo spostamento del capitale dalla produzione e dal commercio alla finanza e alle attività speculative aveva subito un'accelerazione, dando vita a una nuova espansione finanziaria al livello del sistema. Come nell'espansione finanziaria della metà del Settecento guidata dall'Olanda e nell'espansione finanziaria del tardo Ottocento guidata dalla Gran Bretagna, una rapida e indecorosa polarizzazione della ricchezza segnalò che le élites stavano abbandonando i loro sforzi di incorporare una fetta sempre più larga di “classe media” all'interno del blocco egemonico. La polarizzazione fu un primo segno del fatto che la base della stabilità sociopolitica stava venendo meno»³²¹.

La conseguenza della finanziarizzazione e della polarizzazione è stata che «in tutto il mondo i paesi sono entrati in concorrenza sempre più intensa per il capitale mobile smantellando strumenti da tempo stabiliti per combattere la disoccupazione. Analogamente, i progetti di sviluppo sono stati abbandonati a favore di programmi di austerità e di aggiustamento strutturale imposti dal FMI e finalizzati a rendere solvibili i paesi del terzo mondo nei mercati finanziari mondiali»³²².

³²¹ Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 244.

³²² Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003, *op. cit.*, p. 246.

In altre parole, si è avuta la dimostrazione che «nonostante la notevole espansione delle prestazioni sociali di *welfare*, il sistema-mondo non era strutturato in modo da offrire un livello di *welfare* che soddisfacesse i requisiti affermati dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite»³²³. A partire dagli anni Settanta, dunque, il *welfare state* ha iniziato la sua fase di declino e ha perso la sua legittimazione internazionale come strumento di regolazione sistemica della giustizia e della sicurezza.

Se la teoria della modernizzazione – o per meglio dire l'ideologia della modernizzazione – ha rappresentato la retorica dominante durante l'apogeo del *welfare state*, l'ideologia della globalizzazione ha costituito la retorica dominante nel periodo della sua “crisi”. All'interno dell'ideologia della globalizzazione, «lo sviluppo continua a essere inteso esclusivamente come crescita economica, ma rispetto alla modernizzazione, che offriva soluzioni nazionali a problemi nazionali, l'ideologia della globalizzazione continua a identificare gli impedimenti allo sviluppo in fattori interni alle nazioni, imponendo, però, soluzioni basate sull'orientamento esterno delle economie nazionali e magnificando i vantaggi dell'integrazione e dell'interdipendenza sotto la disciplina dei mercati»³²⁴.

L'enfasi, dunque, è passata dallo stato-nazione all'integrazione economica mondiale. Accanto allo stato-nazione, e in molti casi in alternativa ad esso, si sono affermati altri soggetti: istituzioni multilaterali, unità politiche sovra-nazionali e sub-nazionali, aggregati economico-politici macro e micro regionali. Il termine “industrializzazione”, che prima era la parola chiave, potremmo dire l'ingrediente principale della ricetta della modernizzazione, è stato sostituito dall'espressione “integrazione economica”. In altre parole lo sviluppo, che rimane la categoria centrale e l'obiettivo principale delle politiche economiche, in questa nuova cornice ideologica non può, ma soprattutto non deve, passare più per la sostituzione delle importazioni e l'incremento delle industrie nazionali. Piuttosto, le economie dei singoli paesi devono orientarsi verso l'esterno, da nazionali devono farsi

³²³ Pelizzon S., Casparis J., “Il welfare mondiale”, in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997, *op. cit.*, p. 168.

³²⁴ Cfr. Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 122.

internazionali, contribuendo a realizzare, attraverso i mercati e non più attraverso gli stati, un'integrazione economica mondiale.

Secondo McMichael, «il progetto globalizzazione ha avuto origine con la demolizione del progetto sviluppo. La sua strategia chiave di liberalizzazione è stata innanzitutto rivolta agli stati indebitati tramite il regime del debito. I governi debitori che ridimensionavano il ruolo dello stato e implementavano altre misure di austerità sono stati premiati dai gestori del debito con credito rilasciato in quote (porzioni scaglionate nel tempo) per assicurare la loro continua conformità alle condizioni di prestito. La liberalizzazione, dunque, ha implicato la retrocessione degli obiettivi sociali di sviluppo nazionale, combinata con la *valorizzazione* della partecipazione al mercato mondiale (riduzione dei dazi doganali, promozione delle esportazioni, deregulation finanziaria, attenuamento delle leggi relative all'investimento straniero). Insieme, queste politiche hanno riformulato lo sviluppo come progetto globale – realizzato grazie a stati liberalizzati incorporati in un mercato mondiale edificato da banche e imprese transnazionali, informatica e istituzioni multilaterali dedite a una visione aziendale della globalizzazione»³²⁵.

Un forte incentivo alla transizione dalla modernizzazione alla globalizzazione è stato dato dalla crisi del debito dei paesi del terzo mondo esplosa negli anni Ottanta. Questa crisi ha favorito il consolidamento di due diverse tendenze già emerse negli anni Settanta³²⁶. La prima tendenza era al disfacimento del Terzo Mondo come entità collettiva; la seconda all'instaurazione di una *governance* globale, espressione con la quale si fa riferimento al progetto di coordinamento delle singole politiche nazionali, progetto che è stato il fulcro della strategia di gestione del debito.

L'adozione delle regole previste dal regime del debito ha prodotto una radicale ristrutturazione delle economie dei paesi in via di sviluppo. In primo luogo ha istituzionalizzato la nuova definizione di sviluppo economico come partecipazione al mercato mondiale, incoraggiando l'intensificazione delle esportazioni sul modello del "vantaggio comparato" teorizzato dalla Banca Mondiale nel suo rapporto sull'Africa subsahariana del 1989. In secondo luogo, la rinegoziazione del debito e le regole seguite per ottenerla hanno indotto nelle strutture economiche e politiche dei paesi

³²⁵ McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 137.

³²⁶ Cfr. McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 118.

coinvolti degli aggiustamenti drammatici che hanno capovolto l'obiettivo sviluppatista della crescita economica. In sintesi, queste misure "invitavano" i paesi in via di sviluppo a ridurre drasticamente la spesa pubblica (in particolare per i programmi sociali); a svalutare la moneta in modo da alzare artificialmente i prezzi delle importazioni e da ridurre quelli delle esportazioni, migliorando così la bilancia commerciale del paese indebitato; a privatizzare le imprese statali; a ridurre i salari, attraendo di conseguenza gli investitori stranieri e riducendo i prezzi delle esportazioni³²⁷.

Le misure di aggiustamento strutturale sono state un duro attacco alla cittadinanza sociale, in particolare a quella delle classi più povere. Come abbiamo visto precedentemente, l'estensione del sistema interstatale ha significato un'estensione dell'istituto formale della cittadinanza, ma non di certo della sua sostanza inclusiva. Tuttavia, attraverso i programmi di sviluppo economico dei primi decenni del dopoguerra era stato possibile impostare un cammino di costruzione di una "cittadinanza sociale" legata alla condizione lavorativa fondata sulla spesa sociale e sul lavoro salariato. Ma, con l'inversione di tendenza dovuta agli aggiustamenti strutturali, questo cammino appena ai suoi inizi è stato bruscamente interrotto³²⁸.

Nei paesi centrali del mondo, la stessa tendenza all'erosione della spesa pubblica e, più in generale, alla limitazione dell'intervento dello stato nell'economia – tendenza che, come abbiamo visto, è esplosa nei paesi in via di sviluppo durante gli anni Ottanta – aveva già avuto inizio negli anni Settanta. Inizialmente, tra il 1967 e il 1973, si era avuto un incremento delle politiche sociali. Tra la metà degli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta si era avuto addirittura un forte aumento della spesa pubblica, e in particolare di quella sanitaria, dovuto sostanzialmente all'inizio della crisi economica³²⁹. Le crescenti proteste che si erano avute tra il 1968 e il 1973,

³²⁷ Cfr. McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 121.

³²⁸ Cfr. Dal Bosco E., 2004, *La leggenda della globalizzazione. L'economia mondiale degli anni Novanta del Novecento*, Torino, Bollati-Boringhieri, p. 112.

³²⁹ Cfr. Pelizzon S., Casparis J., "Il welfare mondiale", in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997, *op. cit.*, pp. 164-165. Gli autori attribuiscono questo aumento all'aumento dell'età media della popolazione; al pagamento delle indennità di disoccupazione rese necessarie dalla crisi economica e dal conseguente tentativo, da parte degli stati, di tutelare i rischi dei disoccupati; alla necessità di porre un freno alle agitazioni popolari e a quelle provenienti dalle burocrazie del settore dei servizi.

inoltre, avevano ripoliticizzato le questioni relative al *welfare* e all'uguaglianza sociale³³⁰.

La ripoliticizzazione delle questioni relative al *welfare* è stata il campanello d'allarme circa il riaccutizzarsi del conflitto sociale, conflitto ulteriormente esasperato dalla messa in discussione del *welfare state* alla fine degli anni Settanta. In quegli anni, dunque, «l'ampio consenso politico, che nel primo trentennio successivo alla seconda guerra mondiale accelerò la trasformazione delle prestazioni sociali con il continuo sviluppo economico e il crescente benessere, è stato sconvolto dalla recessione economica iniziata nel 1973/1974»³³¹.

Alla base del crollo dei consensi attorno al *welfare state* sono individuabili senza dubbio alcuni problemi strutturali interni alle singole società: un problema di carattere demografico, ossia la diversa strutturazione per età della popolazione, che ha messo in discussione i presupposti del patto generazionale su cui si fondavano le assicurazioni di vecchiaia e di invalidità; le tendenze al prolungamento della formazione professionale e alla riduzione dell'orario di lavoro; le spese crescenti per la sanità³³². Questi problemi hanno dato luogo alla cosiddetta "crisi fiscale dello stato"³³³, che ha rappresentato la bandiera dell'offensiva monetarista e più in generale neoliberista contro il *welfare state*. Secondo la corrente neoliberista, infatti, la crisi fiscale è considerata «l'effetto pernicioso di una crescita dei costi palesemente incompatibile con livelli sostenibili di pressione fiscale e/o di indebitamento pubblico. Su questa vivace contestazione s'innesta poi la denuncia, non meno corrosiva per i suoi effetti di delegittimazione, della crescente incapacità dello stato sociale di incentivare il lavoro e di dare risposta ai bisogni sempre più indifferenziati della società contemporanea»³³⁴.

Un cambiamento nel *welfare state* si è avuto sia in paesi con forti tradizioni di *welfare*, come quelli scandinavi, sia in paesi con tradizioni meno generose. Nei primi è stata inaugurata una politica fiscale di austerità, introducendo elementi di

³³⁰ Piven F. e Cloward R.A., 1977, *Poor People's Movements – Why They Succeed, How They Fail*, New York, Pantheon; tr. it., 1980, *I movimenti dei poveri: i loro successi, i loro fallimenti*, Milano, Feltrinelli.

³³¹ Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, pp. 164-165.

³³² Cfr. Ritter G. A., 1996, *op. cit.*, pp. 202-203.

³³³ Per una descrizione dettagliata della crisi fiscale dello stato cfr. O'Connor J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin's Press; tr. it. 1977, *La crisi fiscale dello stato*, Torino, Einaudi.

³³⁴ Girotti F., 2002, *Welfare state. Storia modelli e critica*, Roma, Carocci, p. 331.

competitività e di mercato in settori tradizionalmente gestiti dal settore pubblico. Quello che si è avuto in Nord-Europa, tuttavia, non è stato un cambiamento radicale, poiché non ha messo in discussione i principi fondanti del *welfare state*³³⁵. Nei secondi, invece, i cambiamenti sono stati più significativi.

Nel Regno Unito il segnale del cambiamento è arrivato con l'elezione del partito conservatore di Margaret Thatcher³³⁶. I cambiamenti maggiori si sono avuti nei rapporti con i sindacati, attraverso una nuova legislazione in materia. Emblematici della tensione con il mondo sindacale sono stati gli scioperi delle acciaierie del 1980, quelli dei portuali del 1984, e la vertenza con il sindacato dei minatori, conclusasi con la sconfitta di quest'ultimo, tra il 1984 e il 1985. Sul versante sociale le riforme della signora Thatcher prevedevano la vendita delle case popolari, la liberalizzazione degli affitti e la riforma del sistema educativo con l'introduzione di *vouchers* mediante i quali le famiglie avrebbero potuto scegliere tra scuola pubblica e scuola privata. In campo pensionistico la risistemazione ha avuto inizio nel 1980, è proseguita nel 1986 e si è conclusa nel 1988. In sintesi, è stato eliminato il meccanismo di adeguamento delle pensioni della *National Insurance* a quello dei salari, mantenendole agganciate soltanto all'andamento dei prezzi, ed è stato incentivato il ricorso a schemi di tipo privato. Per quanto riguarda il sistema sanitario, a partire dal 1980 sono state avanzate proposte orientate a ridurre il ruolo del governo e dei manager di stato e ad adottare modelli gestionali e organizzativi mutuati dal settore privato. In questo modo, è stato favorito il ricorso alla sanità privata e alle assicurazioni individuali, anch'esse private. Negli Stati Uniti il percorso è stato piuttosto simile a quello della Gran Bretagna. Con l'elezione del repubblicano Ronald Reagan ha avuto inizio una politica di stampo marcatamente neoliberista. Sul versante pensionistico Reagan ha puntato a modificare la legislazione in senso privatistico, sulla falsariga di quanto accaduto in Inghilterra. Ma è in campo sanitario che gli effetti della politica repubblicana (la cosiddetta *Reaganomics*) sono stati più forti. Il numero di cittadini privi di tutela sanitaria perché non in grado di sostenerne economicamente il costo è infatti aumentato drasticamente. Nel caso degli Stati Uniti, in sostanza, il declino del *welfare* si è materializzato in un aumento del divario tra coloro che potevano usufruire della

³³⁵ Cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 184.

³³⁶ Cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, pp. 184-186.

protezione in ambito sanitario e previdenziale e coloro che, non potendone usufruire, sono stati spinti sempre più ai margini della società³³⁷.

Quello contro il *welfare state*, insomma, anche se dal punto di vista dei bilanci statali è risultato essere meno forte di quanto potesse sembrare in un primo momento, è stato un attacco generalizzato, rivolto cioè verso la sua struttura e le sue finalità e non verso alcuni suoi aspetti specifici. Sugli esiti di questo attacco le opinioni sono divergenti. Secondo Maurizio Ferrera, la sfida neo-conservatrice al *welfare state*, almeno per ciò che riguarda l'Europa, «è servita più a cambiare il clima intellettuale che la situazione reale. [...] Insomma, nella sua stessa culla d'origine europea, l'attacco neoconservatore ha prodotto più un nuovo (e probabilmente benefico) eclettismo istituzionale *lib-lab* che un traumatico smantellamento delle *policies* socialdemocratiche (in senso lato)»³³⁸.

Sempre per ciò che riguarda l'Europa, secondo Paul Krugman i governi conservatori si sono occupati più di risolvere problemi monetari che di combattere lo stato assistenziale. Nonostante questo, «la loro esperienza, come quella dei loro colleghi americani, lasciò in tutti un amaro senso di delusione: la politica conservatrice non aveva dato i frutti che aveva sperato e che la loro propaganda aveva prospettato come sicuri. Le premesse dell'ideologia conservatrice in Europa erano davvero allettanti. I sostenitori della signora Thatcher erano convinti che la deregolamentazione e la privatizzazione avrebbero operato miracoli sia in fatto di produttività, sia in fatto di occupazione e che il monetarismo avrebbe avviato il loro paese ad una economia stabile e a bassa inflazione. [...] I risultati ottenuti sono stati molto meno incoraggianti. Il successo dei conservatori in Gran Bretagna si ridusse a un modesto aumento della produttività, contrastato da una crescente disoccupazione e dall'andamento discontinuo dello sviluppo economico e dell'inflazione»³³⁹.

Gli anni Ottanta, dunque, hanno confermato «come l'apparentemente inarrestabile crescita che aveva contraddistinto i “trent'anni gloriosi” seguiti alla seconda guerra

³³⁷ Cfr. Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 189.

³³⁸ Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino, p. 286.

³³⁹ Krugman P., 1994, *Peddling Prosperity: economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*, New York, W.W. Norton; tr. it., 1995, *L'incanto del benessere. Politica ed economia degli ultimi vent'anni*, Milano, Garzanti, p. 229.

mondiale si fosse interrotta e come si stesse aprendo una nuova fase, assai più incerta, destinata a rimettere in discussione il modo stesso di concepire le politiche sociali»³⁴⁰. In questa fase, la natura e il ruolo del *welfare state* sono stati drasticamente ridiscussi e riconcettualizzati. Da strumento indispensabile di integrazione, di equità ma anche di sviluppo, il *welfare state* è diventato un inutile fardello per le casse dello stato. La sua funzione solidaristica è stata attaccata in maniera frontale con la seguente retorica: gli individui non hanno bisogno dello stato finché possono fare da sé; il *self-made man* non può e non deve attendere un intervento dall'alto, ma deve agire in piena *autonomia e libertà*. Lo stato attivo, quindi, da risorsa è divenuto un inutile costo per la collettività, mentre il dibattito sul *welfare state* ha acquisito nuovo vigore. Nuove categorie sono state introdotte; mentre gli studiosi si sono divisi tra “nostalgici” e “innovatori”.

In un simile scenario, l'idea di *welfare state* ha subito delle trasformazioni radicali. Se prima il *welfare* era considerato un elemento costitutivo dello stato, un fattore di contenimento del disagio sociale e uno dei motori della crescita economica, negli anni Settanta è diventato, improvvisamente, un ostacolo all'integrazione economica e al lavoro che, in tale integrazione, svolgono i mercati. I sistemi di *welfare*, si è affermato, sono un costo troppo elevato per stati attanagliati da travolgenti “crisi fiscali”. I diritti sociali, dei quali il *welfare state* rappresenta un'implementazione e uno strumento di garanzia, sono diventati diritti di secondo piano, la cui tutela può tranquillamente essere affidata al mercato. La cittadinanza sociale, anche nei paesi centrali del mondo, è stata esplicitamente messa sotto accusa³⁴¹.

All'interno di questa retorica lo stato, da contenitore imprescindibile dello sviluppo e dell'attività imprenditoriale, è diventato un ostacolo, un impedimento a tali attività. Il declino dello stato come attore protagonista dello sviluppo e del *welfare* ha reso necessario individuare nuove forme di gestione politica delle dinamiche economiche adeguate a un sistema economico sempre più incentrato sulla delocalizzazione dei processi produttivi, sull'informalizzazione dei rapporti di lavoro, sulla mobilità delle merci. Le istituzioni multilaterali sono uno degli attori principali che hanno fatto la

³⁴⁰ Conti F, e Silei G., 2005, *op. cit.*, p. 182.

³⁴¹ Una buona sintesi del dibattito sulle alternative alla cittadinanza sociale è contenuto in Roche M., 1992, *op. cit.*

loro comparsa sulla scena politico-economica della fine del Novecento. A partire dagli anni Ottanta, queste istituzioni, espressione degli interessi di alcuni stati dominanti e di élites economiche trans-nazionali, hanno assunto un ruolo determinante nelle politiche per lo sviluppo³⁴² e nell'evoluzione del *welfare* mondiale³⁴³. Oltre alle istituzioni multilaterali, anche gli aggregati regionali sovranazionali – come l'Unione Europea –, e i contesti regionali e locali hanno iniziato a rivestire un ruolo di rilievo, ed è a queste entità politiche che ci rivolgeremo nel prossimo paragrafo.

6.2 L'emergere delle regioni

Secondo David Harvey, «le tensioni tra concorrenza e monopolio, tra concentrazione e dispersione, tra centralizzazione e decentramento, tra fissità e moto, tra dinamismo e inerzia, tra differenti scale di attività» nascono «dal processo molecolare dell'accumulazione senza fine di capitale nello spazio e nel tempo»³⁴⁴. Queste tensioni, perciò, rientrano nella generale logica espansionistica di un sistema capitalistico in cui l'incessante ricerca del profitto obbliga i produttori a escogitare continuamente strategie alternative che consentano di mantenere invariato, e possibilmente di incrementare, il livello di accumulazione. Per risolvere queste tensioni «il capitalismo cerca perpetuamente di creare un panorama geografico che faciliti le sue attività in un dato momento solo per distruggerlo e trovarsi poi a dover costruire un panorama del tutto diverso in un momento successivo»³⁴⁵. Quando le tensioni e le contraddizioni raggiungono un certo equilibrio e una certa stabilità, allora vengono prodotte delle configurazioni geografiche che Harvey denomina “regioni”, intendendo con questo termine delle «economie regionali che raggiungono

³⁴² Cfr. Ventrone O., “Il mondo delle istituzioni economiche multilaterali”, in Lentini O. (a cura di), 2005, *Pensare il mondo*, Milano, FrancoAngeli, pp. 103-128.

³⁴³ Cfr. Yeates N., *Globalizzazione e politica sociale*, Gardolo-Trento, Erickson.

³⁴⁴ Harvey D., 2006, *op. cit.*, p. 88.

³⁴⁵ Harvey D., 2006, *op. cit.*, p. 89.

un certo grado di coerenza strutturale di produzione, distribuzione, scambio e consumo, almeno per qualche tempo»³⁴⁶.

La logica territoriale di potere che porta al fenomeno della “regionalità”, dunque, è una conseguenza del processo molecolare di accumulazione di capitale nello spazio e nel tempo. La concorrenza in e tra le regioni, parimenti, è un tratto fondamentale del modo di operare del capitalismo, e non una novità di questo secolo. Così come non è una novità la tensione ricorrente tra un’incessante accumulazione di capitale e un’organizzazione relativamente stabile dello spazio politico. Anzi, il capitalismo storico ha sempre presentato una costante opposizione tra la logica di potere capitalistica e quella territorialista³⁴⁷. Questa opposizione precede la nascita e il consolidamento, che risale al XVII secolo, di un sistema interstatale paneuropeo: «le sue origini risiedono nella formazione, all’interno del sistema di dominio medievale, di un sottosistema regionale di città-stato capitalistiche nell’Italia settentrionale»³⁴⁸.

Se la produzione di configurazioni geografiche regionali è stata sempre una costante del capitalismo storico, la seconda metà del XX secolo ha rappresentato un momento fondamentale di questa produzione. Nel dopoguerra, gli equilibri tra stati e aree territoriali non statali sono cambiati. Inizialmente, ossia nei primi decenni dopo il 1945, i movimenti verso la formazione di regioni si sono limitati al commercio e a poche altre aree. In quel periodo, infatti, il processo di formazione di aggregati regionali

si è svolto in base alla regola del più grande denominatore comune, contenendo gli effetti dell’integrazione e limitandosi il più delle volte ad una giustapposizione ordinata di stati-nazione che intendono privilegiare la loro sovranità e controllare strettamente le modalità della loro cooperazione. L’OUA, l’OEA, l’ASEAN e anche la Lega araba si sono costruite principalmente come un insieme

³⁴⁶ Harvey D., 2006, *op. cit.*, p. 89.

³⁴⁷ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, p. 60. Arrighi definisce «“capitalismo” e “territorialismo” come modi di governo o logiche di potere opposti. I governanti territorialisti identificano il potere con le dimensioni e la popolosità dei loro domini, e considerano la ricchezza (o il capitale) come uno strumento o un prodotto secondario dell’espansione territoriale. I governanti capitalisti, invece, identificano il potere con il grado del loro comando sulle risorse scarse e considerano le acquisizioni territoriali come uno strumento o un prodotto secondario dell’accumulazione di capitale» (p. 56). In altre parole, «i governanti territorialisti tendono ad accrescere il proprio potere estendendo le dimensioni del proprio contenitore. Quelli capitalisti, al contrario, tendono ad accrescere il proprio potere accumulando ricchezza all’interno di un piccolo contenitore e ad accrescerne le dimensioni solo se ciò è giustificato dalle esigenze dell’accumulazione del capitale» (p. 57).

³⁴⁸ Arrighi G., 1996, *op. cit.*, pp. 60-61.

ragionato di territori stato-nazionali. In questo caso, come in molti altri, la costruzione regionale non ha comportato più reali spostamenti di appartenenza. Le sovranità non erano più messe in discussione né *a fortiori* rifondate e, di conseguenza, gli spazi non sono stati realmente riconcepiti³⁴⁹.

Il legame tra sovranità e territorio nazionale è quindi rimasto integro. Gli stati non hanno ceduto quote della loro sovranità.

Una conseguenza dei primi accordi regionali, invece, è stata la nascita di altri accordi di questo tipo. Le iniziative finalizzate allo sviluppo di aree regionali sono state seguite da nuovi Round di negoziati commerciali multilaterali³⁵⁰. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno risposto al Trattato di Roma del 1957 e alla creazione della Comunità Europea (CEE, o Mercato Comune) avviando la liberalizzazione multilaterale nell'ambito del GATT e dando vita al Kennedy Round (1963-1967); allo stesso modo, il Tokyo Round è stato una risposta al primo allargamento della Comunità Europea che si è avuto nel 1973.

Anche sul fronte interno agli stati, fino agli anni Ottanta la situazione delle regioni non ha segnato dei particolari passi avanti. Infatti, dopo un'intensa attività regionale tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta, gli anni Ottanta, hanno rappresentato, tutto sommato, un periodo di stallo. Un rallentamento del processo di regionalizzazione è riscontrabile in quel periodo in Francia, in Italia, in Scozia e in Galles; mentre soltanto in Spagna e in Belgio, in risposta ai movimenti nazionalisti e linguistici, il processo di regionalizzazione è proseguito in maniera visibile³⁵¹.

Con la fine degli anni Ottanta, tuttavia, ha avuto inizio una nuova fase del regionalismo. Sul fronte sovra-nazionale, l'Atto Unico Europeo (1986) ha rappresentato un momento di radicale svolta. Secondo Robert Gilpin, con questo documento ha preso forma un "nuovo regionalismo", il quale, rispetto al vecchio, è

³⁴⁹ Badie B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard; tr. it., 1996, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, Asterios, p. 197.

³⁵⁰ Gilpin R., 2001, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press; tr. It., 2003, *Economia politica globale. Le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, Milano, EGEA, p. 352.

³⁵¹ Cfr. Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton (MA), Edward Elgar, p. 72.

«più globale per ampiezza e implica l'integrazione non solo del commercio ma anche della finanza e dell'investimento estero diretto»³⁵².

Se nelle forme di regionalismo che hanno caratterizzato i primi decenni del dopoguerra, come abbiamo visto, il legame tra sovranità e territorio statale è rimasto integro, nell'ambito del nuovo regionalismo il contesto del cambiamento è stato fornito non solamente dallo stato, ma anche dai mercati internazionali e dalle dimensioni continentali, e non più limitatamente statali, delle tensioni territoriali del capitalismo storico.

Da questo "esperimento" sono nate poi altre aggregazioni regionali. Gli Stati Uniti, ad esempio, in parte a causa della reticenza europea a unirsi ai negoziati commerciali dell'Uruguay Round, in parte per il timore che l'Europa fosse rivolta esclusivamente alle sue questioni interne, hanno preso la decisione di sostenere il regionalismo nordamericano. Così, verso la metà degli anni Ottanta, quando è diventato chiaro che l'Atto Unico Europeo poteva creare un mercato europeo occidentale unico e forse chiuso, gli Stati Uniti hanno modificato la loro politica sviluppando un proprio accordo regionale: il NAFTA³⁵³.

L'evoluzione dell'integrazione regionale europea ha dunque prodotto effetti in altre zone del mondo. Molti paesi hanno avviato propri progetti, con la conseguente proliferazione di accordi commerciali regionali: «verso la fine degli anni Novanta ce n'erano circa 180, e quasi tutti i membri dell'OMC (con la notevole eccezione di Giappone, Hong Kong e Corea) erano inclusi in uno o più formali accordi regionali»³⁵⁴.

Anche sul fronte interno agli stati, l'ultima parte degli anni Ottanta ha fatto da sfondo a un notevole incremento dei processi di regionalizzazione e a un'accentuazione del fenomeno regionalista. In particolar modo all'interno dell'Unione europea il processo di regionalizzazione è sintetizzabile in una forte convergenza dei modelli di organizzazione dello stato. Questa convergenza può essere ricondotta a un insieme di devoluzioni³⁵⁵, ossia a delle «forme pur diverse di trasferimento di poteri e di risorse

³⁵² Gilpin R., 2003, *op. cit.*, p. 351.

³⁵³ Gilpin R., 2003, *op. cit.*, p. 352.

³⁵⁴ Gilpin R., 2003, *op. cit.*, p. 352.

³⁵⁵ Il termine "devoluzione" è diventato negli ultimi anni di estrema attualità, anche nello scenario politico italiano (per ciò che riguarda la *devolution* all'italiana, cfr., in particolare, Vandelli L., 2002,

dal centro alla periferia degli stati», poiché «il decentramento, la regionalizzazione e la federalizzazione, con relative varianti, rappresentano notoriamente specie graduali del genere “devoluzione”»³⁵⁶. Nello stesso periodo, i movimenti regionalisti hanno incrementato le proprie azioni. A seguito di ciò, «regionalism is no longer manageable through the old mechanisms of territorial accommodation and exchange, nor it can easily be fitted into an overall design of spatial planning. The state itself was being transformed and in the process was losing its former ability to manage spatial change and development»³⁵⁷.

La crescente centralità delle “regioni” rispetto agli stati-nazione, dunque, è uno dei fenomeni economico-politici più rilevanti che caratterizzano il sistema mondiale. Per sottolineare questa centralità, fino a qui abbiamo utilizzato due termini: “regionalizzazione” e “regionalismo”. Ma cosa si intende, esattamente, con questi termini? Secondo Mario Caciagli, con il termine “regionalizzazione” si intende «un insieme di riforme con le quali il potere centrale dello stato trasferisce competenze e funzioni a strutture periferiche»³⁵⁸. Mentre, con il termine “regionalismo”, si fa riferimento al «processo culturale, e poi, magari non sempre, politico, che viene prodotto da una collettività dotata di un forte sentimento di appartenenza territoriale»; pertanto, «si può parlare di regionalismi moderati e di regionalismi radicali, di regionalismi che si vogliono chiamare nazionalismi; di quelli che vogliono la regionalizzazione per tutta la popolazione di uno stato-nazione, di quelli che la

Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico, Bologna, il Mulino). La *devolution* è così definita dall'OECD: «a process of transfer of powers between central, nation-state, government and lower levels of government, principally operating at city and region levels. It is important to emphasise that devolution must involve some real transfer of powers and not just a deconcentration of policy formulation and implementation from central government offices in the national capital to central government offices in the cities and regions. Furthermore, although it is easy to conceive of devolution as a linear process of transfer of powers from central to local, this view is too simplistic. Processes of devolution usually involve the need for co-operation between many different levels of government, requiring each level of government to work with new partners» (OCSE, 2001, *Devolution and Globalisation*, Paris, OECD, p. 16). La *devolution*, quindi, non è una mera delega alle regioni di alcune, seppur importanti, attività di formulazione e di implementazione di specifiche politiche. Altrimenti, ci troveremmo semplicemente di fronte a una perdita della concentrazione e della centralizzazione del potere statale, ma non a un trasferimento di poteri vero e proprio. La *devolution*, piuttosto, costituisce una modalità multilivello di esercizio del potere che presuppone ampi margini di autonomia e di auto-determinazione da parte degli attori sub-statali.

³⁵⁶ Caciagli M., 2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, il Mulino, p. 19.

³⁵⁷ Keating M., 1998, *op. cit.*, p. 72.

³⁵⁸ Caciagli M., 2003, *op. cit.*, p. 11.

vogliono per la minoranza che rappresentano e di quelli che vogliono il distacco dallo stato nel quale la loro regione si trova»³⁵⁹.

Altri studiosi non sono d'accordo con queste definizioni. Alcuni di questi utilizzano esclusivamente il termine regionalismo, o, al limite, quello di neo-regionalismo, senza quindi distinguere tra regionalismo e regionalizzazione. Michael Keating, ad esempio, utilizza il termine regionalismo in un senso piuttosto ampio.

Dopo aver riscontrato un sostanziale disaccordo nella definizione dei regionalismi e dei processi di regionalizzazione bisogna porsi un altro interrogativo: che cosa è una regione? Questo interrogativo, apparentemente banale, merita invece un'attenzione particolare. Su cosa sia una regione, infatti, non c'è pieno accordo tra gli studiosi. In linea generale, possiamo definire una regione come

a geographical space, but this can be conceptualized at several different spatial scales, from the local to the supranational. [...] A region may have a historic resonance or provide a focus for the identity of its inhabitants. It may represent a landscape, an architecture or a style of cooking. There is often a cultural element, perhaps represented by a distinct language or dialect. Beyond this a region may sustain a distinct civil society, a range of social institutions. It can be an economic unit, based either on a single type of production or an integrated production system. It may be, and increasingly is, a unit of government and administration. Finally, all these meanings may or may not coincide, to a greater or lesser degree³⁶⁰.

Inoltre, una regione, per definirsi tale, deve possedere delle particolarità che la differenzino da altre aree territoriali confinanti. Pertanto, sebbene i confini di una regione siano porosi e non ben definiti, i flussi economici che si muovono al suo interno

producono coerenza strutturata in misura sufficiente per caratterizzare l'area geografica come qualcosa di diverso rispetto a tutte le altre aree all'interno di un'economia nazionale e oltre. La coerenza strutturale solitamente si estende ben al di là dei meri scambi economici, per quanto fondamentali possano essere, poiché di regola comprende atteggiamenti, valori culturali, credenze e persino affiliazioni religiose e politiche sia tra i capitalisti sia tra coloro che essi impiegano. La necessità di produrre e mantenere beni collettivi richiede che siano introdotte alcune forme di governo,

³⁵⁹ Caciagli M., 2003, *op. cit.*, p. 10.

³⁶⁰ Keating M., "Introduction", p. xi, in Keating M., 2004, *Regions and Regionalism in Europe*, Northampton (MA), Edward Elgar.

preferibilmente formalizzate in sistemi di amministrazione all'interno della regione. Nella regione si possono formare alleanze tra classi dominanti e classe egemonica, prestando un carattere specifico all'attività politica oltre che all'attività economica. I governanti devono occuparsi dei beni pubblici e possono essere costretti a impegnarsi essi stessi nella fornitura di beni pubblici. La formazione di infrastrutture fisiche e sociali, sia a supporto dell'attività economica sia dirette ad assicurare e promuovere valori culturali ed educativi e molti altri aspetti della vita civile, solitamente rafforza la coerenza di ciò che comincia ad emergere come un'entità regionale all'interno dell'economia globale³⁶¹.

Per mettere un po' di ordine all'interno del discorso possiamo rilevare, innanzi tutto, la presenza di due significati ben distinti del termine regione. A un livello macro, una regione corrisponde a un'entità politica sovranazionale risultante dall'aggregazione di stati nazionali che, per finalità di vario genere, decidono di cedere parte della loro sovranità a questa nuova entità. Mentre a livello micro una regione corrisponde a un'entità politica sub-nazionale dotata di una propria autonomia politico-amministrativa. Un esempio del primo tipo è l'Unione europea, la quale deriva da un processo di integrazione basato inizialmente su accordi interstatali di natura economica e successivamente sulla creazione di organismi politici sovra-nazionali. La sua autorità, in alcune materie, è superiore a quella degli stati da cui l'Unione è formata. Nel secondo significato del termine, invece, quando si parla di regioni si fa riferimento a delle unità territoriali presenti all'interno di uno stato che, nell'ambito di questo, acquistano una crescente autonomia.

Accanto alla dicotomia macro-micro, un'altra contrapposizione che può derivare dalla non univocità del termine regione è quella tra una denotazione istituzionale e una storico culturale³⁶². La denotazione istituzionale è quella espressa ufficialmente dagli stati e dall'Unione europea: le regioni sono le *più grandi* unità politico-amministrative presenti all'interno di uno stato. Secondo l'Assemblea delle regioni europee, la regione è "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo stato, dotata di una sua rappresentanza politica". Il criterio di demarcazione tra la regione e altre unità territoriali differenti da questa, quindi, è quello della rappresentanza politica: una regione è tale se è dotata di rappresentanza.

³⁶¹ Harvey D., 2006, *op. cit.*, p. 90.

³⁶² Cfr Caciagli M., 2003, *op. cit.*, pp. 15-16.

Dalla categoria regione restano così escluse tutte quelle unità territoriali substatuali che sono prive di autonomia o che, comunque, non si riconoscono negli attuali confini politico-amministrativi, ritenendo questi ultimi troppo stretti o troppo larghi³⁶³. Qui entra in gioco la denotazione storico-culturale e assume un ruolo di protagonista il concetto di identità locale, concetto che costituisce una sintesi dei tratti culturali, dell'etnia, della lingua, della religione e dell'ideologia politica di un dato territorio. Sulla base della propria identità, e di conseguenza delle sue proprie specificità, una data unità territoriale potrebbe rivendicare il diritto all'autonomia politica. Ne consegue che, ponendo la questione identitaria come centrale, laddove le regioni storico-culturali non coincidono con le regioni politico-amministrative, le prime potrebbero sentirsi in diritto di modificare i confini delle seconde, in modo tale da renderle coerenti con un territorio omogeneo al suo interno.

Un altro modo di definire una regione è quello di considerarla un'area omogenea dal punto di vista economico. Una regione in senso economico è un'area all'interno della quale si registra un incremento degli accordi commerciali. Secondo il già citato Gilpin, gli anni Ottanta hanno rappresentato un punto di svolta per questo tipo di regioni, dato l'ampliamento dei commerci internazionali e l'inclusione nel processo di integrazione regionale non soltanto del commercio, ma anche della finanza e dell'investimento diretto estero³⁶⁴. In questa prospettiva i fattori etnico-culturali, così come la configurazione istituzionale, perdono ogni importanza nel definire una regione. L'elemento centrale è la comunanza degli interessi tra gli attori – in questo caso gli stati – che prendono parte agli accordi³⁶⁵.

Questa definizione di regione di tipo economico si pone su un piano macro. Ma ve ne può essere una anche a livello micro. Le caratteristiche che, a questo livello, definiscono una regione «are shaped by the demands of that economy»³⁶⁶. In altri termini, una data regione può considerarsi e definirsi tale se i suoi abitanti condividono degli interessi economici, se essa presenta delle caratteristiche – relative

³⁶³ Cfr. Caciagli M., 2003, *op. cit.*, p. 15.

³⁶⁴ Cfr. Gilpin R., 2003, *op. cit.*, in particolare cap. 13.

³⁶⁵ Per una concezione delle regioni in senso economico che prescindendo dalla dimensione territoriale nel definire una regione, definendola piuttosto come uno spazio di flussi decentrato ma al contempo integrato, e che sottolinei il ruolo di ostacolo svolto dallo stato alle strategie delle imprese transnazionali cfr. Ruggie J.G., 1993, "Territoriality and Beyond: problematizing Modernity in International Relations", in *International Organization*, 47, 1, pp. 139-174.

³⁶⁶ Ohmae K., "The Rise of the Region State", pp. 248-257, in Keating M., 2004, *op. cit.*.

ai mezzi di comunicazione, ai trasporti e a servizi di qualità – che le permettono di realizzare delle economie di scala non nella produzione, ma nei consumi, nelle infrastrutture e nei servizi professionali³⁶⁷.

Un'area omogenea dal punto di vista economico può non coincidere affatto con una regione in senso amministrativo, così come può essere trasversale rispetto a più unità eterogenee dal punto di vista etnico-culturale. Tra la sfera economica, quella politica e quella culturale – come abbiamo precedentemente riscontrato anche a proposito dell'integrazione macro-regionale – non vi è un nesso specifico né un qualche tipo di dipendenza. Questa è, in altri termini, la tesi di coloro che, come Ohmae, sostengono il primato dei fattori economici nella definizione dell'oggetto regione e l'indipendenza di questi da fattori di altra natura.

Come abbiamo visto fin qui, rispondere alla domanda “che cosa è una regione?” si rivela un'impresa non facilissima. I vari e numerosi elementi presenti nella citazione di Keating possono essere mescolati in differenti modi, dando luogo a “oggetti” diversi. Le regioni in senso politico-amministrativo e le regioni in senso economico spesso non coincidono; per non parlare delle regioni intese in senso culturale, almeno per come queste emergono dalle rivendicazioni identitarie dei loro abitanti – o più spesso di chi se ne fa portavoce. Questa mancata coincidenza potrebbe far pensare all'esistenza contemporanea di tre sfere distinte entro le quali articolare il discorso sulle regioni: una sfera politica, una economica e una culturale. Entro ogni sfera, quindi, sarebbe possibile costruire un “oggetto” diverso. Accanto alla regione economica avremmo così la regione politica e quella culturale, ognuna caratterizzata dal proprio specifico processo di regionalizzazione.

L'insistenza sui fattori culturali come elemento fondativo di una regione, ad esempio, potrebbe far pensare a una omogeneità radicata in un passato di tradizioni su cui basare, legittimamente, le rivendicazioni di autonomia. Allo stesso modo, l'insistenza sulla dimensione politico-amministrativa, facendo leva sulla specificità della società civile interna a una data regione e, di conseguenza, sul particolare modello di partecipazione politica espresso da questa, potrebbe mettere in secondo piano il ruolo svolto da ragioni non politiche nella scelta degli assetti istituzionali. Ancora, l'insistenza sui caratteri economici specifici di una data regione potrebbe suggerire

³⁶⁷ Ohmae K., *op. cit.*, p. 250.

che l'economia di quella regione sia un fenomeno a sé, isolato pertanto dal resto del mondo circostante e dotato di piena autonomia.

La separazione della sfera economica da quella politica e da quella culturale, tuttavia, può portare fuori strada. Il rischio è quello della reificazione dell'oggetto regione. Come ci ricorda Wallerstein, infatti, una delle eredità più nefaste del positivismo ottocentesco è stata

la prospettiva che divide la realtà sociale in tre sfere diverse e separate: quella politica, quella economica e quella socioculturale. Su questa distinzione noi abbiamo edificato le nostre istituzioni culturali e nei nostri scritti parliamo di tre insiemi di fattori o variabili. Per fenomeni economici siamo portati a intendere quelli che hanno a che fare con il mercato, per fenomeni politici quelli che hanno a che fare con il processo decisionale dello stato e per fenomeni socioculturali quelli che appaiono determinati dalle nostre disposizioni mentali (e che solitamente vengono considerati più "soggettivi" in relazione ai vincoli più "oggettivi" del mercato e dello stato). Ma, nei termini di come effettivamente funziona il mondo, tutto ciò è un nonsenso. Non c'è nessuno che soggettivamente abbia tre motivazioni distinte, economiche, politiche e socio culturali. Né esistono istituzioni concrete che si trovino esclusivamente in una sola delle tre sfere³⁶⁸.

Ragionare come se esistessero queste tre sfere significa quindi conferire oggettività a una categoria utilizzata a scopi conoscitivi, come ad esempio una regione intesa in senso socioculturale, astruendo una particolare caratteristica dalla sua interezza, in questo caso la cultura, e considerandola centrale. L'oggetto regione diventa così definito e reificato dalle sue caratteristiche culturali, come se queste caratteristiche potessero essere separate da quelle economiche e da quelle politiche. Ma, «la santa trinità politica/economia/società-cultura, per quanto consacrata dall'uso, non ha oggi alcun valore euristico. Probabilmente, non l'ha mai avuto, ma certamente non lo ha più»³⁶⁹. Questa reificazione, tuttavia, come vedremo nell'ultimo paragrafo, ha uno scopo ben specifico: è necessaria alla legittimazione dei nuovi *welfare*.

Per funzionare, la reificazione dell'oggetto regione deve essere articolata in due livelli: in un primo livello, la sfera economica viene separata artificialmente da quella politica e da quella culturale; in un secondo livello, una delle tre sfere viene utilizzata

³⁶⁸ Wallerstein I., 1991, *Unthinking Social Science*, Cambridge, Polity Press; tr. it., 1995, *La scienza sociale: come sbarazzarsene. I limiti dei paradigmi ottocenteschi*, Il Saggiatore, Milano, p. 280.

³⁶⁹ Wallerstein I., 1995, *op. cit.*, p. 281.

come fonte dell'identità regionale e come pretesto per considerare una regione alla stregua di un'unità territoriale autonoma e in qualche modo "naturale". Come conseguenza di questa reificazione a due livelli, i due processi che caratterizzano attualmente l'Europa, ossia la macro-regionalizzazione – l'integrazione degli stati europei in un'unione politica – e la micro-regionalizzazione – la regionalizzazione interna ai singoli stati europei – appaiono come due fenomeni distinti e indipendenti.

Il primo processo non sembra essere altro che una conseguenza delle comuni "radici" e dei valori condivisi in campo economico, politico o culturale dalle nazioni di cui l'Unione europea si compone. In nome di questa base comune gli stati-nazione europei si riunirebbero dando luogo a un'entità politica nuova nella forma ma non nella sostanza, poiché questa entità non farebbe altro che riconoscere qualcosa di preesistente al legame politico, ossia una "nazione" europea. Non a caso l'interrogativo più frequente circa il processo di integrazione europea – la risposta negativa al quale costituisce l'argomento principale degli euro-scettici – è se questi valori siano condivisi in misura adeguata o meno.

Il secondo processo non sembra essere altro che la naturale spinta da parte di aree territoriali omogenee a veder riconosciute politicamente le proprie specificità e le proprie differenze attraverso la conquista di uno spazio maggiore di autonomia amministrativa ed economica. Da questo punto di vista, è l'identità locale l'origine e la causa delle spinte autonomiste.

Da una simile prospettiva, l'integrazione europea e la regionalizzazione interna ai singoli stati componenti l'Unione sembrano essere due fenomeni non soltanto distinti, ma addirittura contraddittori. La creazione di un'europa come soggetto politico, resa possibile dalla preesistenza di un'europa pre-politica fatta di valori e radici comuni, appare incompatibile con il rafforzamento di unità territoriali sub-statali, poiché questo rafforzamento ha come presupposto la diversità e la specificità di tali unità, diversità e specificità a loro volta basate su valori e radici comuni ma aventi questa volta carattere locale e non sovra-nazionale. È così che il regionalismo "forte", ossia quella forma di regionalismo facilmente assimilabile a un localismo caratterizzato da

evidenti venature etniche e anti statali, è stato visto spesso con diffidenza dai costruttori dell'Europa³⁷⁰.

In questo lavoro, tuttavia, si intende mettere in discussione l'effettività di una netta distinzione tra i processi di macro e di micro regionalizzazione. Piuttosto, si intende sottolineare come questi due processi, lungi dall'essere distinti e indipendenti, siano due facce della stessa medaglia: opposti dal punto di vista geografico ma assolutamente complementari dal punto di vista economico e politico.

A riguardo, Robert Gilpin afferma che «le strategie delle multinazionali sono caratterizzate tanto dal globalismo quanto dal regionalismo. Mentre la competizione economica e i mercati finanziari sono diventati sempre più globali, la produzione e i servizi sono sempre più regionali»³⁷¹. In questo senso, le ragioni di una strategia di regionalizzazione contemporaneamente sovra e sub-nazionale appaiono abbastanza chiare, poiché sono legate alle esigenze di espansione del capitalismo storico. Altri autori, tra cui Paolo Perulli³⁷², hanno ricondotto l'unità dei fenomeni di macro e micro regionalizzazione, o di macro e micro regionalismo, alla crisi dello stato. In seguito a questa crisi, lo stato cederebbe progressivamente il proprio ruolo di regolatore istituzionale dei processi economici, da un lato, a forme di organizzazione dell'economia e della politica posizionate a livello globale, e dall'altro a loro equivalenti situati a livello locale. Secondo Perulli, quindi, le trasformazioni economiche che derivano da questo slittamento di ruoli – e questo è l'elemento centrale della sua argomentazione – sono *insieme* mondiali e regionali, dato il collegamento inestricabile tra i due livelli alternativi allo stato. Dello stesso avviso

³⁷⁰ Cfr. Perulli P., "La dimensione regionale in Europa", in *il Mulino*, n. 4, 1996, p. 776.

³⁷¹ Gilpin R., 2003, *op. cit.*, p. 302. Per spiegare questa strategia lo studioso adduce la presenza di vari fattori: «nuovi metodi di produzione e management, come l'organizzazione snella e la produzione flessibile, incoraggiano la regionalizzazione; entrambe le tecniche richiedono forza lavoro altamente addestrata e motivata che può essere utilizzata pienamente e con meno rischi a livello regionale piuttosto che a livello globale. [...] la concentrazione regionale inoltre facilita le economie di scala nella produzione. Un'altra considerazione è che le reti di produzione regionali permettono alle imprese di essere più vicine ai loro principali clienti; questo fattore diventerà sempre più importante a mano a mano che continueranno a svilupparsi mercati regionali in Europa Occidentale e in Nord America. [...] Inoltre, la regionalizzazione della produzione può isolare le economie di tutta la regione dalle guerre commerciali e dalle fluttuazioni valutarie. Per queste e altre ragioni, il movimento verso la regionalizzazione della produzione è destinato a continuare in Nord America, nell'Asia Pacifico e nell'Europa Occidentale ed è probabile che si rafforzi in America Latina e altrove» (pp. 302-303). Su questo punto cfr. anche Oman C., 1994, *Globalization and Regionalization: The Challenges for Developing Countries*, Paris, OCSE.

³⁷² Cfr. Perulli P., (a cura di), 1998, *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri.

sembra essere Paul Kennedy, secondo il quale «il principale protagonista degli affari politici internazionali degli ultimi secoli rischia di perdere non soltanto e semplicemente il proprio controllo o la propria integrità, quanto piuttosto di sembrare il tipo sbagliato di organizzazione per far fronte alle nuove circostanze. Per alcuni problemi, essa è troppo vasta per poter agire in modo efficace; per altri, è eccessivamente ristretta. Di conseguenza, molte sono oggi le pressioni in atto per un “trasferimento di autorità” sia verso l’alto che verso il basso, e la creazione di strutture meglio in grado di rispondere alle forze del cambiamento dell’oggi e del domani»³⁷³.

Quello che si vuole mettere in luce, in altre parole, è che il processo di macro-regionalizzazione (nel caso specifico l’integrazione europea) e la regionalizzazione sub-statale rappresentano le articolazioni di un’unica risposta organizzativa alle dinamiche politiche ed economiche globali che caratterizzano l’attuale sistema-mondo. Pertanto, questi due processi sono entrambi riconducibili alle trasformazioni nei rapporti tra stati e capitale che a queste dinamiche conseguono. Infatti, dal momento che «the successful social reproduction of capitalism is also crucially dependent on a framework of political institutions that provide guarantees of legal authority, property rights, and social order, and that have the capacity to intervene remedially whenever the workings of the economic system threaten to subvert its continued viability», accade che mentre «the sovereign state continues to lose ground before the partial reconstitution of capitalism at supra-state and infra-state levels, we can observe many of these alternative forms of governance starting to take shape at corresponding spatial levels»³⁷⁴.

Lo stretto legame tra il livello globale e quello locale, del resto, è affermato esplicitamente da uno degli attori più importanti e influenti del capitalismo, l’OCSE. Secondo questa organizzazione,

people often think of devolution and globalisation as two opposing phenomena, if not contradictory terms. One is a process of increasing localisation of decision-making. The other is a process of

³⁷³ Kennedy P., 1993, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House; tr. it., 1993, *Verso il XXI secolo*, Milano, Garzanti, pp. 173-174.

³⁷⁴ Scott A.J., 1998, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, Oxford University Press, p. 6.

increasing internationalisation of economic interaction. Nonetheless these two trends are interdependent, because in order to compete successfully in a globalized economy, territories increasingly need policies that help build and explain endogenous capabilities. Devolved governments are best placed to design and deliver such policies³⁷⁵.

L'ideologia della globalizzazione è qui pienamente evidente. Secondo Philip McMichael, l'espansione globale del capitalismo e la simultanea presenza di aggregati regionali sono elementi strutturali del "progetto globalizzazione". Infatti, «il capitalismo mondiale presenta tendenze verso l'integrazione sia globale che regionale. L'integrazione regionale può anticipare l'integrazione globale in quanto promuove i flussi commerciali e di investimento tra paesi confinanti. Ma essa può anche riflettere una strategia difensiva da parte di imprese e stati che diffidano delle intenzioni di altri gruppi di imprese/stati», generando così una concorrenza globale tra blocchi regionali all'interno dei quali «vigono accordi minori di libero commercio, spesso basati sulla maggiore affinità economica tra i membri in termini di PNL e livelli salariali»³⁷⁶.

L'ideologia della globalizzazione è evidente anche osservando come le strategie aziendali si muovono parallelamente sul piano globale e su quello regionale: «aziende diverse hanno strategie produttive diverse, sia regionali che globali, a seconda del bisogno di prossimità (ad esempio, tecnologie automatizzate o verdure fresche) o della ricerca di zone di lavoro a basso costo (ad esempio, lavoro di trasformazione poco qualificato). Nell'industria dei servizi, le strategie regionali possono essere necessarie ad assecondare preferenze culturali. La McDonald's, ad esempio, può vendere i Big Mac e gli Happy Meal a Vienna, in Indonesia e in Corea del Sud, ma, a Vienna, si adatta ai gusti locali in fatto di miscele di caffè con i "McCafes"; a Giacarta, il riso affianca le patatine fritte nel menu; e a Seul vende panini alla carne di maiale arrosto con salsa di soia. Per parte sua, Wal Mart, il rivenditore di prodotti di prezzo basso o medio, ragiona per segmenti di consumo ampi e standardizzati [...]. In questo modo McDonald's, società dal marchio globale, lancia menu flessibili per

³⁷⁵ OCSE, 2001, *Devolution and Globalisation*, Paris, OECD, p. 9.

³⁷⁶ McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 104.

mantenere quote del mercato locale, mentre la Wal Mart si sente a casa in ogni parte del mondo dei consumi»³⁷⁷.

L'importanza dei nuovi attori globali e la portata dell'ideologia della globalizzazione sono evidenziate dal dibattito sorto attorno alle cittadinanze "globali". Questo dibattito ha avuto come oggetto, in particolar modo, la questione delle migrazioni e dei diritti dei migranti³⁷⁸.

All'interno dell'ideologia della globalizzazione, la dinamica globale-locale è accompagnata da una rinnovata centralità del concetto di sviluppo, che diventa negli anni novanta del XX secolo «il campo di battaglia ideologico di uno scontro tra le istituzioni controllate dai paesi centrali dell'economia mondiale e quelle che tendono a dare voce alle istanze dei paesi della periferia»³⁷⁹. La stretta relazione tra sviluppo e *welfare* che ha caratterizzato il periodo della modernizzazione, come abbiamo già accennato nella seconda parte, si ripresenta adesso sotto altre forme, riflettendo la traslazione dal piano statale a quello regionale di cui abbiamo fin qui discusso.

Queste nuove forme sono accompagnate da un nuovo lessico e da nuove categorie. Lo sviluppo da esclusivamente economico si fa umano³⁸⁰, da nazionale si fa locale; oltre alla valorizzazione del capitale fisico diventa altrettanto importante quella del capitale umano. In generale, si assiste a un rinnovato interesse per la società e per i legami comunitari che vanno oltre lo stato. Tutto questo ha enormi ripercussioni sulla cittadinanza sociale. A queste è dedicato il prossimo paragrafo.

6.3 Dal welfare state alla welfare society, dallo stato sociale al capitale sociale

³⁷⁷ McMichael P., 2006, *op. cit.*, p. 104.

³⁷⁸ Cfr., in particolare, Soysal, Y.N., 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University Press; Bauböck, R., 1994, *Transnational Citizenship. Membership and rights in International Migration*, Aldershot, Edward Elgar; Ong A., 2003, *Buddha is Hiding: Refugees, Citizenship, the New America*, Berkeley, University of California Press; trad. it. 2005, *Da rigucgiati a cittadini. Pratiche di governo nella nuova America*, Milano, Raffaello Cortina; Hoffman, J., 2004, *Citizenship beyond the state*, London, Sage; Jacobson, D., 1996, *Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*, London, The John Hopkins University Press.

³⁷⁹ Ventrone O., 2004, *op. cit.*, p. 122.

³⁸⁰ L'approccio allo sviluppo umano è stato portato avanti dall'UNDP, riprendendo alcuni temi critici contenuti nel rapporto *Adjustment with a Human Face* pubblicato dall'UNICEF nel 1987.

Dal punto di vista delle politiche sociali, la fase attuale di crisi del *welfare state* è spesso vista come una novità assoluta dell'epoca contemporanea, e come tutte le novità assolute è considerata un rischio ma allo stesso tempo un'interessante sfida. Il rischio è identificato nella fine della solidarietà collettiva, tanto nei suoi risvolti strettamente sociologici – sfaldamento del tessuto sociale, anomia – quanto nei suoi risvolti economici – impoverimento di larghe fasce della popolazione, aumento delle disuguaglianze. La sfida, invece, è individuata nella ricerca di una nuova solidarietà, costruita però su fondamenta differenti e più solide rispetto a quelle dello stato sociale; una solidarietà che, se vuole andare oltre il *welfare state* novecentesco, deve partire non dallo stato, ma dalla società civile, non dall'alto, ma dal basso.

Gli studi sul *welfare state*, a partire soprattutto dalla fine degli anni Settanta, hanno di conseguenza messo in evidenza la presenza di nuovi modelli e di nuovi soggetti sulla scena delle politiche sociali, oppure hanno affermato la necessità di riconsiderare l'importanza di soggetti tradizionali il cui ruolo è stato troppo presto dimenticato. Esping-Andersen, ad esempio, ha recentemente sottolineato, tornando sull'argomento affrontato dieci anni prima in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, l'importanza della famiglia e della sua composizione nello studio del *welfare*, importanza troppo spesso trascurata nelle analisi tradizionali di stampo istituzionale. Egli, infatti, ha affermato che «il lavoro non remunerato delle donne resta ovunque una fonte di welfare di centrale importanza, e in alcuni paesi quella principale; la famiglia non ha mai smesso di produrre»³⁸¹.

Il ruolo svolto dalla famiglia, dunque, è considerato una delle novità più significative del *welfare* societario “post-moderno”. Attraverso la famiglia e le responsabilità che i suoi membri nutrono reciprocamente si ritiene infatti possibile porre un efficace rimedio ai limiti delle politiche assistenziali che hanno caratterizzato il *welfare* del dopoguerra. Riportare la solidarietà dallo Stato alla famiglia; rinunciare all'universalismo astratto e inefficace della solidarietà pubblica collettiva in nome delle responsabilità familiari: questa è la novità del *welfare* comunitario. In altre parole, la transizione dal passato al futuro delle politiche sociali, dal *welfare* moderno a quello “postmoderno”, «è quella da un sistema di *welfare* garantito dallo stato, fondato su principi collettivi e universalistici di solidarietà, verso un sistema basato

³⁸¹ Esping-Andersen G., 2000, *op. cit.*, p. 66.

sull'intreccio di interessi individuali basati sul profitto di mercato o sull'appartenenza alla famiglia e alla comunità»³⁸².

È in questa contrapposizione/collaborazione tra la dimensione individuale e quella collettivo-comunitaria che si cerca di realizzare l'equilibrio tra l'universalismo dei diritti dell'individuo e il particolarismo dell'appartenenza comunitaria, tra la capacità del mercato di stimolare l'iniziativa individuale e quella della comunità di garantire la solidarietà. La congiunzione "o" che troviamo nella citazione di Rodger ha dunque un significato inclusivo e non esclusivo, corrisponde a un *vel* non a un *aut*, e affida quindi il sistema del *welfare* comunitario all'armonia tra i bisogni dell'individuo e le esigenze della comunità, non a una contrapposizione tra i primi e le seconde.

L'armonia del *welfare* comunitario, tuttavia, è suscettibile di rottura. Questa rottura può essere dovuta tanto a una prevaricazione della comunità sui suoi singoli membri quanto a un'esasperazione dei bisogni individuali. Nel primo caso, l'individuo è "schiacciato" dalla comunità e dagli interessi collettivi, e perde così, almeno in parte, la propria autonomia decisionale e la propria capacità di autodeterminazione. Nel secondo caso, è l'individuo a prevalere sulla comunità, e i suoi bisogni sono anteposti a quelli collettivi. La tensione tra queste due alternative necessita dunque di uno strumento di regolazione. Questo strumento, garante dell'armonia tra comunità e individuo, in molte teorizzazioni contemporanee prende il nome di "capitale sociale". La sua assenza è spesso considerata l'origine della mancanza di solidarietà tra i cittadini.

In questa sede non si intende entrare nel merito delle questioni relative al significato, o per meglio dire ai significati, del termine "capitale sociale" e alla sua storia. Per un approfondimento di tali questioni rimandiamo ad altri lavori³⁸³. Ciò che qui interessa comprendere, piuttosto, è il ruolo svolto dal capitale sociale nelle politiche di *welfare*. Questo concetto, infatti, potrebbe essere considerato, a prima vista, una sorta di "ammortizzatore" capace di attutire gli effetti negativi che le contemporanee politiche

³⁸² Rodger J.J., 2000, *From a welfare state to a welfare society: the changing context of social policy in a postmodern era*, Macmillan Press LTD; tr. it., 2004, *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'età postmoderna*, Gardolo-Trento, Erickson, p. 13.

³⁸³ Tra i numerosi testi aventi come argomento il capitale sociale, i suoi significati e la sua storia segnaliamo Bagnasco A., et al. (2001), *Il capitale sociale: istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna; Portes A., 1998, "Social capital: its origins and applications in modern sociology", in *Annual Review of Sociology*, vol. 24, n. 1, pp. 1-23; Ventrone O., Ventrone O., "Il capitale sociale", in Amato E., 2003, *Capitale sociale e classi dirigenti a Napoli*, Roma, Carocci.

di *welfare* hanno su alcuni gruppi sociali. In altre parole, quindi, il capitale sociale sarebbe un sostituto, o per meglio dire un surrogato, di quel *welfare state* forte ormai in declino. Oppure, potrebbe essere considerato un bene in sé che viene danneggiato più che accresciuto dall'azione del *welfare*.

L'argomentazione espressa da John J. Rodger è emblematica di quest'ultima opinione. Nella sua analisi delle nuove forme di *welfare*, egli definisce il capitale sociale come «una risorsa che non è in capo ad alcun singolo individuo, ma dipende dalla struttura che assumono, in ogni contesto sociale, le relazioni interpersonali. A differenza del capitale fisico e del capitale umano, misurabili secondo criteri predefiniti, il capitale sociale è per sua natura *intangibile*», e si caratterizza come «una risorsa basata sulla fiducia, sulla reciprocità, e quindi sull'aspettativa che gli impegni e gli obblighi reciproci siano soddisfatti in una sorta di implicito “contratto fiduciario”»³⁸⁴.

Data questa definizione, Rodger passa poi ad analizzare gli effetti che hanno sul capitale sociale contesti in cui l'armonia tra comunità e individuo è sostituita dal prevalere di uno soltanto dei due elementi. Secondo lo studioso,

laddove una comunità investe soprattutto sull'individualismo e sull'autonomia dei suoi componenti, è probabile che la sua dotazione di capitale sociale risulti modesta. D'altra parte, in un ordine sociale di tipo gerarchico (che sia quello di una comunità o di una famiglia), in cui un leader autocratico distribuisce risorse e favori grazie alla concentrazione di poteri di cui dispone e può quindi costringere i beneficiari a “restituire il favore” non appena necessario, si creerà un “contratto fiduciario” ben definito, a cui il leader autocratico potrà sempre fare appello. È questo un esempio di capitale sociale garantito dal potere e dalla minaccia della coercizione, come quello, ad esempio, della mafia. Perché un simile assetto sociale funzioni, tuttavia, non basta il semplice esercizio del potere e della violenza: ci deve essere anche [...] un adeguato *radicamento* delle norme e dei valori sociali nel tessuto comunitario, combinato, magari, con un bisogno di sostegno reciproco tra i membri della comunità stessa³⁸⁵.

Nel primo caso, dunque, la dotazione di capitale sociale è modesta perché viene a mancare completamente il legame tra gli individui componenti la comunità. Il tessuto sociale rimane per così dire incompleto, la sua trama non è sufficientemente

³⁸⁴ Rodger J.J., 2004, *op. cit.*, pp. 103-104.

³⁸⁵ Rodger J.J., 2004, *op. cit.*, p. 104.

intrecciata. Di conseguenza, questo tessuto non è idoneo all'attivazione delle proprie risorse endogene. Nel secondo caso il capitale sociale scarseggia perché l'ordine sociale monopolizza il legame fiduciario. Il contratto si ha così tra l'ordine e gli individui, viene "imposto" a questi ultimi dall'alto invece di essere generato autonomamente dal basso, dagli individui e tra gli individui.

Pertanto, conclude Rodger, «si può forse trarre la conclusione che, laddove i bisogni sociali sono soddisfatti prevalentemente dal sistema di welfare pubblico, il capitale sociale tenda a indebolirsi. In una società ricca e benestante, gli individui avranno meno bisogno di chiedere (e di offrire) aiuto reciproco»³⁸⁶. In questo senso, il capitale sociale si pone come una risorsa autonoma della società, come un serbatoio di solidarietà spontaneo. Laddove questa risorsa è attiva non c'è bisogno del *welfare* pubblico.

Dal punto di vista politico, una lettura di questo genere si pone come una esplicita legittimazione dei tagli al *welfare state*. Se il capitale sociale può svolgere, e può farlo meglio, le stesse funzioni delle politiche sociali pubbliche, allora non c'è nessun motivo di mantenere in piedi dispendiosi apparati assistenziali.

L'assunto su cui si basa questo argomento è che il capitale sociale impedisce il verificarsi di situazioni di disagio *anche in assenza* dell'intervento dello stato. Tuttavia,

ciò che stupisce [...] nei recenti resoconti sul declino del capitale sociale e dell'impegno civico negli Stati Uniti e altrove, è la smaccata rimozione dalla scena di due dei mutamenti di più vasta portata che hanno caratterizzato gli ultimi anni del ventesimo secolo negli Stati Uniti e nel mondo – vale a dire, i fenomeni paralleli di ristrutturazione economica e smantellamento del *welfare state* – nonostante i documentati effetti disgreganti che colpiscono i gruppi in condizioni di estremo disagio economico, anche in presenza di forti tradizioni di reciprocità e di aiuto reciproco radicate nella fiducia caratteristica dei rapporti faccia a faccia. [...] In quest'ottica, è una situazione di disagio a minare la coesione e partecipazione sociale, il che ribalta il nesso causale ipotizzato da Banfield e riproposto da Putnam, che attribuisce invariabilmente l'arretratezza all'assenza di società civile³⁸⁷.

³⁸⁶ Rodger J.J., 2004, *op. cit.*, p. 104.

³⁸⁷ Ventrone O., "Il capitale sociale", in 2003, Amaturò E., *Capitale sociale e classi dirigenti a Napoli*, Roma, Carocci, Molte informazioni sugli effetti disgreganti dello smantellamento dei programmi pubblici di assistenza pur in presenza di forti reti di solidarietà informale sono presenti in Edwards B. e Foley M.W., 1997 *Social capital and the political economy of our discontent. (Social Capital, Civil Society and Contemporary Democracy)*, in "American Behavioral Scientist", vol. 40, n. 5, pp. 669-78.

Ribaltare questo nesso significa mettere in discussione la tesi della centralità del capitale sociale e, più in generale, sottoporre a severa critica tutte quelle tesi che asseriscono il primato della sfera pre-politica rispetto a quella politica. In questo senso, la società civile non può porsi come una reale alternativa alla politica nella produzione di beni pubblici, dal momento che il disagio economico può produrre effetti negativi *indipendentemente* dalla dotazione di capitale sociale di cui gode una data comunità. Ma ribaltare il nesso tra arretratezza economica e livello di sviluppo della società civile significa, ancora di più, mettere radicalmente in discussione la separazione tra una sfera pre-politica e una sfera politica. In conseguenza di questa messa in discussione, l'idea secondo cui il capitale sociale sarebbe una produzione spontanea della società, estranea quindi alla politica istituzionale, svela i suoi risvolti ideologici³⁸⁸.

La natura ideologica e strumentale del concetto di capitale sociale, nonché di molte retoriche incentrate sul “ritorno” della società civile, è facilmente comprensibile andando semplicemente a osservare gli attori istituzionali coinvolti nel “progetto” capitale sociale. Le iniziative volte al rafforzamento del capitale sociale, infatti, sono elaborate e promosse a livello istituzionale e non a livello di società civile, a livello globale prima ancora che a livello locale. Probabilmente, il contributo maggiore al successo del capitale sociale è stato fornito dall'adozione di questo termine da parte delle principali istituzioni economiche multilaterali³⁸⁹. Come il concetto di globalizzazione, anche quello di capitale sociale ha svolto alla fine del XX secolo il ruolo di metafora mediante la quale rappresentare, ma soprattutto propagandare, specifiche forme di sviluppo economico e sociale:

Uno studio in cui emerge come, in alcune circostanze, la sfera della reciprocità si restringe progressivamente dalla comunità al clan per arrivare poi alla famiglia nucleare mentre si disinveste dal gruppo sociale più ampio nello sforzo di proteggere almeno la parentela più stretta è presente in Sahlins M., 1972, *Stone age economics*, London, Tavistock; tr. it., 1980, *L' economia dell'età della pietra: scarsità e abbondanza nelle società primitive*, Bompiani, Milano.

³⁸⁸ Risvolti ideologici che, tuttavia, non esauriscono né sminuiscono il valore di tutti quegli studi che, alieni da qualsiasi interesse materiale, sostengono il primato della società civile e la sua capacità di produrre spontaneamente capitale sociale.

³⁸⁹ Cfr. Ventrone O., 2003, *op. cit.*,

il capitale sociale è oggi un concetto la cui popolarità è seconda forse solo alla globalizzazione, e con quest'ultima ha notevoli affinità, almeno per quanto riguarda il percorso evolutivo. Nate entrambe nell'ambito delle scienze sociali come metafore di fenomeni specifici e delimitati, hanno avuto in seguito una diffusione enorme a seguito dell'adozione da parte delle IFI deputate all'analisi e alla formulazione di politiche economiche e sociali di respiro globale, ed in particolare della Banca Mondiale³⁹⁰.

Tra queste, dunque, la Banca Mondiale è l'istituzione che più ha insistito sull'importanza del capitale sociale, dedicandogli numerosi studi e definendolo come l'anello mancante (*missing link*) dello sviluppo³⁹¹. Accanto alla Banca Mondiale altre istituzioni, tra cui l'OECD e la Commissione Europea, hanno favorito la diffusione di questo concetto.

La scelta in favore del capitale sociale come chiave di lettura privilegiata dei fenomeni economici, sociali e politici si rivela tutt'altro che politicamente neutra. Nel caso della Banca mondiale, ad esempio, il capitale sociale svolge delle funzioni estremamente importanti:

«attenua il taglio troppo economicistico che ha sempre caratterizzato le analisi e le politiche multilaterali; rappresenta un fattore interno la cui presenza o assenza rappresenta una preconditione e non interferisce quindi con le politiche globali della Banca, anzi, i fallimenti delle politiche imposte si possono, almeno in parte, attribuire all'assenza di capitale sociale; ripropone l'esercizio conosciuto nella letteratura come *blaming the victim* (ovvero, attribuire alla vittima la responsabilità della sua situazione). Come dire, se rimanete in una condizione di arretratezza la colpa non è nostra, siete voi che mancate di capitale sociale (o di società civile, fiducia generalizzata)»³⁹².

Il legame tra capitale sociale e politiche di smantellamento del *welfare state*, quindi, è piuttosto evidente, e può essere efficacemente sintetizzato attraverso il pensiero di uno dei massimi teorici di questo concetto, Francis Fukuyama. Egli, a riguardo, afferma che il *welfare*, soffocando l'iniziativa privata e incoraggiando una dipendenza passiva degli individui dallo stato, è la causa principale del declino di

³⁹⁰ Ventrone O., 2003, *op. cit.*,

³⁹¹ World Bank, 1997, *Social capital: the missing link?*, Indicators and Environmental Valuation Unit, (Draft, revised January 1997).

³⁹² Ventrone O., 2003, *op. cit.*,

capitale sociale e dello sfaldamento della società civile³⁹³. L'assistenza pubblica, in quest'ottica, diventa addirittura dannosa, poiché corrompe il tessuto sociale autentico. I tagli allo stato sociale, di conseguenza, non rappresentano un fattore di declino della solidarietà collettiva, ma l'unico strumento utile per risvegliarla. Se il *welfare state* distrugge capitale sociale, il suo ridimensionamento può invece costruirne di nuovo. Con la scusa del capitale sociale, dunque, molte istituzioni internazionali legittimano le proprie politiche finalizzate all'arretramento del settore pubblico dal campo delle politiche sociali. La tendenza globale, perciò, è verso nuove forme di *welfare* finalizzate alla valorizzazione, e non alla messa in secondo piano, del capitale sociale. Le forme di *welfare* societario si pongono, da questo punto di vista, come uno strumento più che adatto all'obiettivo.

Nello scenario attuale, pertanto, l'"economia morale" del nuovo *welfare* societario va pienamente d'accordo con il "capitalismo sociale" della Banca Mondiale³⁹⁴. La crescente attenzione posta nei confronti della società civile e della sua capacità di generare spontaneamente solidarietà è la veste nobile che si sono date le politiche sociali degli ultimi decenni del XX secolo e dei primi anni del XXI. Ma il rovescio della medaglia di queste politiche è ben differente. Osservato da un altro punto di vista, infatti, lo scenario attuale si presenta di gran lunga meno orientato alla solidarietà e al bene comune.

Il trasferimento di responsabilità dallo stato alla società civile e l'esaltazione del capitale sociale, quindi, non rappresentano altro, all'interno del capitalismo storico, che nuovi abiti per vecchie abitudini: in questa fase, l'esigenza costante di contenere i costi del lavoro trova nei legami solidaristici della famiglia e della comunità, in altre parole nel capitale sociale, una risorsa strategica seppur niente affatto nuova.

L'altra faccia della medaglia del "nuovo" *welfare*, dunque, è ben differente e lontana dai propositi disinteressati di riattivazione di legami sociali sopiti o perduti, ed è fatta invece di risparmio di fondi pubblici, di delega al piccolo di ciò che il grande non può, o non vuole, fare, di ritiro del pubblico a favore del privato, sia esso profit o non-profit. In altre parole, il passaggio dal *welfare state* centralizzato e standardizzato a un

³⁹³ Fukuyama F., 1995, *Trust: the Social virtues and the Creation of Prosperity*, New York; 1996, *Fiducia*, Rizzoli, Milano, pp. 313-314.

³⁹⁴ L'espressione "capitalismo sociale della Banca Mondiale" è tratta da Ventrone O., 2004 (par. 4.2.3).

welfare locale e fortemente affidato alle iniziative spontanee della società civile non sembra altro che una strategia di ritiro dello stato dalla politica sociale, una strategia mascherata da “altruismo” nei confronti delle comunità locali.

La reificazione di unità alternative allo stato, a cui abbiamo fatto riferimento nel precedente paragrafo, è di conseguenza uno strumento indispensabile per l’attuazione di questa strategia. Per rendere credibile la delega, infatti, è prima necessario che sia credibile il delegato. Una volta ottenuta la credibilità, è possibile istituire nuovi legami tra autorità politica e cittadini.

Il percorso della cittadinanza sociale, in conclusione, appare sempre più frammentato. Al calo intensionale della cittadinanza sociale dovuto alla crisi del *welfare* si aggiunge un’inflazione degli enti autorizzati ad attribuirlo. L’interrogativo a cui è urgente dare risposta, pertanto, è relativo agli effetti di questa frammentazione sulle persone. O, detto altrimenti, alla possibilità che l’inclusione che ha caratterizzato fino a ora la cittadinanza diventi meno esclusiva.

Riferimenti Bibliografici

- Acocella N., 1997, *Globalizzazione e stato sociale*, Bologna, il Mulino.
- Accornero A., 1997, *Era il secolo del lavoro*, Bologna, il Mulino.
- Addario N. e Cavalli A., (a cura di), 1995, *Economia, politica e società*, Bologna, il Mulino.
- Alber J., 1982, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/Main, Campus Verlag; tr. it., 1986, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, il Mulino.
- Aleinikoff T.A., Klusmeyer D., 2001, *Citizenship Today. Global Perspectives and practices*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Amaturo E., 2003, *Capitale sociale e classi dirigenti a Napoli*, Roma, Carocci.
- Andrews G., (eds), 1991, *Citizenship*, Lawrence and Wishart, London.
- Arrighi G., 1994, *The Long Twentieth Century: Money: Money, Power and the origins of Our Time*, London, Verso; tr. it., 1996, *Il lungo ventesimo secolo, denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore.
- Arrighi G., Barr., Hisaeda S., “La trasformazione dell’impresa” in Arrighi G., Silver B. J., 2003.
- Arrighi G., Po-keung H., Krishnendu R., Reifer T.H., “Geopolitica e alta finanza”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003.
- Arrighi G., Silver B.J., “Introduzione”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003.
- Arrighi G., Silver B. J., 2003, *Caos e governo del mondo*, Milano, Bruno Mondadori; 1999, *Chaos and Governance in the Modern World System*, The Regents of the University of Minnesota.
- Baccelli. L., “Lavoro”, in Barbera A., 1997.
- Badie B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard; tr. it., 1996, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste Asterios.
- Bagnasco A., 1999, *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino.

- Bagnasco A., et al. (2001), *Il capitale sociale: istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- Bairoch P., 1993, *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Brighton, Harvester Wheatsheaf; tr. it., 1998, *Economia e storia mondiale. Miti e paradossi*, Milano, Graziati.
- Balibar E., 1993, *Le frontiere della democrazia*, Roma, Manifestolibri.
- Balibar E., Wallerstein I., 1988, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, Éditions la Découverte; tr. it., 1990, *Razza nazione classe. Le identità ambigue*, Roma, Edizioni Associate.
- Barbalet J. M., 1988, *Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press; tr. it., 1992, *Cittadinanza*, Padova, Liviana.
- Barbera A., 1997, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza
- Barracough G., 1967, *An Introduction to Contemporary History*, Penguin, Harmondsworth; tr. it., 1989, *Guida alla storia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza.
- Baumann Z., 1999, *In Search of Politics*, Polity Press; tr. it., 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli.
- Bauboek R., 1994, *Transnational Citizenship*, Edward Elgar, Aldershot.
- Beiner R., 1995, *Theorizing Citizenship*, New York, State University.
- Belvisi F., “Cittadinanza”, in Barbera A., 1997.
- Bendix R., 1967, “Tradition and Modernity Reconsidered”, in *Comparative Studies in Society and History*, 9, p. 331.
- Bonacchi G. e Groppi A., 1993, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza.
- Borghi V. e Rizza R., 2006, *L'organizzazione sociale del lavoro. Lo statuto del lavoro e le sue trasformazioni*, Milano, Bruno Mondadori.
- Borghini A., 2003, *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Bosniak L., “Denationalizing Citizenship”, in Aleinikoff T.A., Klusmeyer D., 2001, *op. cit.*
- Braudel F., 2003, *La dinamica del capitalismo*, Bologna, il Mulino.

Broad D., "The Periodic Casualization of Work: The Informal Economy, Casual Labor, and the Longue Durée», in Tabak F., Crichlow M.A., (eds), 2000.

Brubaker W.R., (ed.), 1989, *Immigration and The Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University press of America.

Brubaker W.R., "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens", in id., (ed.), 1989, *op. cit.*

Brunazzo M., 2005, *Le regioni italiane e l'unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci.

Bussotti L., 2002, *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica di una questione irrisolta*, Milano, FrancoAngeli.

Burley A.M., "Regulating the world: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State", in Ruggie J.G., (ed.s), 1993a.

Caciagli M., 2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, il Mulino.

Carr E., 1945, *Nationalism and After*, London, Macmillan; tr. it., 1946, *Nazionalismo e oltre*, Milano, Bompiani.

Cepr, 1999, *Le politiche sociali in Europa*, Bologna, il Mulino.

Chandler Jr A.D., "The United States: Evolution of Enterprise", in Postan M.M., Mathias P. (ed.s), 1978, *Cambridge Economic History*, vol. 7, II, Cambridge, Cambridge Unive

Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979, *Evoluzione della grande impresa*, Torino, Einaudi

Claude Inis Jr., 1956, *Swords into Plowshares: The Problem and Progress of International Organization*, New York, Random House.

Conti F., Silei G., 2005, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.

Costa P., 2005, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza.

Costa P., 2001, *Civitas, Storia della cittadinanza in Europa. Vol. 3*, Roma-Bari, Laterza.

Costa P., "I diritti oltre lo Stato. La Dichiarazione del 1948 e la sua retorica "universalistica"“, in Salvati M., (a cura di), 2006.

Dal Bosco E., 2004, *La leggenda della globalizzazione. L'economia mondiale degli anni Novanta del Novecento*, Torino, Bollati-Boringhieri.

De Cecco M., 1979, *Moneta e impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Torino, Einaudi.

Derlugian G.M., "The Social Cohesion of the States", in Hopkins T. K., Wallerstein I., 1996.

Di Meglio M., 1997, *Lo sviluppo senza fondamenti*, Trieste, Asterios.

Donati P., (a cura di), 1993, *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Roma, Carocci.

Donati P., 2000, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza.

Edwards B. e Foley M.W., 1997, "Social capital and the political economy of our discontent.(Social Capital, Civil Society and Contemporary Democracy)", in *American Behavioral Scientist*, vol. 40, n. 5.

Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press; tr. it., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, il Mulino.

Esping-Andersen, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Esteva G., "Development", in Sachs W., (ed.s), 1992.

Ferrajoli F., 1997, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza.

Ferrajoli L., "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", in Zolo D., 1999, *op. cit.*

Ferrajoli L., 2002, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza.

Ferrajoli L., "Diritti fondamentali e sfera pubblica internazionale", in Salvati M., (a cura di), 2006, *op. cit.*

Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino.

Ferrara A., "Prefazione alla seconda edizione", in Id., 2000.

Ferrara A., (a cura di), 2000, *Comunitarismo e liberalismo*, Roma, Editori Riuniti.

Fioravanti M., 2002, *Lo stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza.

- Flora P., Heidenheimer A.J., “Introduzione”, in Flora P., Heidenheimer A.J., 1983.
- Flora P., Alber J., “Sviluppo dei “welfare states” e processi di modernizzazione e democratizzazione nell’Europa Occidentale”, in Flora P., Heidenheimer A.J., 1983.
- Flora P., Heidenheimer A.J., 1981, *The Development of Welfare State in Europe e in America*, New Brunswick, N.J., Transaction Books; tr. it., 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, il Mulino
- Foner E., 1998, *The Story of American Freedom*, W.W. Norton & Company; tr. it., 2000, *Storia della libertà Americana*, Roma, Donzelli.
- Fukuyama F., 1995, *Trust: the Social virtues and the Creation of Prosperity*, New York; 1996, *Fiducia*, Rizzoli, Milano.
- Gallissot R., “Nazionalità”, in Gallissot R., Kilani A., Rivera A., 2001.
- Gallissot R., Kilani A., Rivera A., 2001, *L’imbroglio etnico in quattordici parole chiave*, Bari, Dedalo.
- Gilpin R., 2001, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press; tr. It., 2003, *Economia politica globale. Le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, Milano, EGEA.
- Girotti F., 2002, *Welfare state. Storia modelli e critica*, Roma, Carocci.
- Giddens A., 1985, *The Nation-State and Violence*, London, Macmillan.
- Gosewinkel D., “Citizenship, Historical Development of”, in “Smelser N.J. e Baltes P.B., (eds.), 2001, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier.
- Groppi A., “Le radici di un problema”, in Bonacchi G. e Groppi A., 1993, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza.
- Grossi P., “Proprietà e contratto”, Fioravanti M., 2002.
- Habermas J., 1990, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, Erker Verlag, St. Gallen; tr. it., 1992, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi.
- Hammar T., “State, Nation and Dual Citizenship”, in Brubaker W.R., (ed.), 1989.
- Harvey D., 2003, *The New Imperialism*; tr. it., 2006, *La guerra perpetua. Analisi del nuovo imperialismo*, Milano, il Saggiatore.
- Harvey, 1990, *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell; tr. it., 1993, *La crisi della modernità*, Milano, il Saggiatore.

Held D., 1989, *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power and Democracy*, Cambridge, Polity press.

Hobsbawm E., 1975, *The Age of Capital. 1848-1875*, London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1976, *Il trionfo della borghesia. 1848-1875*, Roma-Bari, Laterza.

Hobsbawm E.J., 1964, *Labouring Men. Studies in the History of Labour*, London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1972, *Studi di storia del movimento operaio*, Torino, Einaudi.

Hobsbawm E.J., 1987, *The Age of Empire 1875-1914*, London, Weidenfeld and Nicolson; tr. it., 1987, *L'età degli imperi. 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza.

Hobsbawm E.J., 1990, *Nation and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press; tr. it., 1991, *Nazioni e nazionalismi dal 1780 a oggi. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi.

Hoffman, J., 2004, *Citizenship beyond the state*, London, Sage.

Holmes S. e Sunstein C. R., 1999, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, W.W. Norton; tr. It. 2000, *Il costo dei diritti. Perché le libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino.

Hopkins T.K., Wallerstein I., 1996, *Age of Transition: Trajectory of the World-System 1945-2025*, London, Zed Books; tr. it., 1997, *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025*, Trieste, Asterios.

Hopkins T.K., Wallerstein I., Bach R., Chase-Dunn C. and Mukherjee C., (eds), 1982, *World-Systems Analysis. Theory and Methodology*, Beverly Hills, Sage Publications.

Ignatieff M., "The Myth of Citizenship", in Beiner R., 1995.

Kapstein E.B., 2000, *Governare la ricchezza. Il lavoro nell'economia globale*, Roma, Carocci.

Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton (MA), Edward Elgar.

Keating M., "Introduction", in Keating M, 2004, *op. cit.*

Keating M, 2004, *Regions and Regionalism in Europe*, Northampton (MA), Edward Elgar.

Kennedy P., 1993, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House; tr. it., 1993, *Verso il XXI secolo*, Milano, Garzanti.

Kocka J., "Impresa e organizzazione manageriale nell'industrializzazione tedesca", in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979.

Krugman P., 1994, *Peddling Prosperity: economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*, New York, W.W. Norton; tr. it., 1995, *L'incanto del benessere. Politica ed economia degli ultimi vent'anni*, Milano, Garzanti.

Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. 1999, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino.

Latham M., 2000, *Modernization as Ideology. American Social Science and "Nation-Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Le Galès P., Lequesne C., 1998, *Regions in Europe*, London, Routledge.

Lentini O., 2003, *Saperi sociali, ricerca sociale 1500-2000*, Milano, FrancoAngel.

Lentini O., (a cura di), 2005, *Pensare il mondo*, Milano, FrancoAngeli.

Lippolis 1994, *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino.

Maine, H.S., 1870, *Ancient Law*, London, John Murray; trad. it. 1998, *Diritto antico*, cura di Vincenzo Ferrari, Milano, Giuffré.

Mann M., 1993, *The Sources of Social Power, vol. 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.

Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1996-1992; trad. it. 2002 *Cittadinanza e classe sociale*, Roma- Bari, Laterza.

Martinelli A., 1998, *La modernizzazione*, Roma-Bari, Laterza.

McMichael P., 2000, *Development and Social Change. A global Perspective*, Thousand Oaks; tr. it., 2006, *Ascesa e declino dello sviluppo. Una prospettiva globale*, Milano, FrancoAngeli.

Mèda D., 2004, *Le travail*, Presses Universitaires de France; tr. it., 2005, *Il lavoro. Che cos'è, quando c'è?*, Trieste, Asterios, pp. 22

Mezzadra S. e Petrillo A., 2000, *I confini della globalizzazione*, Roma, Manifestolibri.

Mezzadra, S., 2001, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombrecorte.

Mezzadra, S., 2002, “Diritti di cittadinanza e Welfare State. «Citizenship and Social Class» di Tom Marshall cinquant’anni dopo”, in Marshall, T.H., 2002.

Mezzadra S., 2004, *Cittadinanza : soggetti, ordine, diritto*, Bologna, CLUEB.

Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Roma, Carocci.

Mingione E., Pugliese E., 2002, *Il lavoro*, Roma, Carocci.

Moulier Boutang Y., “Globalizzazione e controllo della mobilità nel capitalismo storico”, in Mezzadra S. e Petrillo A., 2000.

Moulier Boutang Y., 1998, *De l’esclavage au salariat. Économie historique du salariat bridé*, Paris, Puf; tr. it., 2002, *Dalla schiavitù al lavoro salariato*, Roma, Manifestolibri.

O’Connor J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin’s Press; tr. it. 1977, *La crisi fiscale dell stato*, Torino, Einaudi.

OCSE, 2001, *Devolution and Globalisation*, Paris, OECD.

Oestreich G., 1978, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Berlin, Duncker e Humblot; tr. it. 2001, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Roma-Bari, Laterza.

Ohmae K., “The Rise of the Region State”, in Keating M, 2004.

Oman C., 1994, *Globalization and Regionalization: The Callenges for Developing Countries*, Paris, OCSE.

Ong A., 2003, *Buddha is Hiding: Refugees, Citizenship, the New America*, Berkley, University of California Press; trad. it. 2005, *Da rigucgiati a cittadini. Pratiche di governo nella nuova america*, Milano, Raffaello Cortina.

Pateman C., 1997, *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press; tr. It., 1998, *Il contratto sessuale*, Roma, Editori Riuniti.

Payne P.L., 1974, *British Entrepreneurship in the Nineteenth Century*, London, Macmillan; tr. it., in Chandler Jr A.D., Payne P.L., Kocka J., Yamamura K., 1979.

Pelizzon S., Casparis J., “Il welfare mondiale”, in Hopkins T.H. e Wallerstein I., 1997.

Perulli P., (a cura di), 1998, *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri.

Perulli P., 1996, “La dimensione regionale in Europa”, in il Mulino, n. 4.

- Petrillo G. e Bucciero M., 1985, *Produttività e improduttività del lavoro domestico*, Bologna, Pàtron.
- Piven F. e Cloward R.A., 1977, *Poor People's Movements – Why They Succeed, How They Fail*, New York, Pantheon; tr. it., 1980, *I movimenti dei poveri: i loro successi, i loro fallimenti*, Milano, Feltrinelli.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, New York, Holt, Rinehart & Winston Inc.; ed. It., 1974, *La grande trasformazione*, Torino.
- Portes A., 1998, "Social capital: its origins and applications in modern sociology", in *Annual Review of Sociology*, vol. 24, n. 1, pp. 1-23.
- Pugliese Enrico, 1997, "La "divisione etnica" del lavoro", in *Parolechiave*, dicembre, 14/15, pp. 179-194.
- Reyneri E., 1996, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino.
- Rist G., 1996, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; tr. it., 1997, *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Ritter G. A., 1991, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, R. Oldenbourg Verlag GmbH; trad. it., 1996, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Rizza R., 2003, *Il lavoro mobile*, Roma, Carocci.
- Roche M., 1992, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press.
- Rodger J.J., 2000, *From a welfare state to a welfare society: the changing context of social policy in a postmodern era*, Macmillan Press LTD; tr. it., 2004, *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'età postmoderna*, Gardolo-Trento, Erickson.
- Rodotà S., 2004, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Rokkan S., "Formazione degli stati e differenze in Europa", in Tilly C., 1984.
- Rosanvallon P., 1992, *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*, Parsi, Gallimard; tr. it., 1994, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi.
- Ruggie J.G., (ed.s), 1993a, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.

Ruggie J.G., 1993b, "Territoriality and Beyond: problematizing Modernity in International Relations", in *International Organization*, 47, 1.

Sachs W., (ed.s), 1992, *The Development Dictionary*, London and New Jersey, Zed Books; trad. it., 2004, *Dizionario dello sviluppo*, Torino, EGA.

Sahlins M., 1972, *Stone age economics*, London, Tavistock; tr. it., 1980, *L' economia dell'età della pietra: scarsità e abbondanza nelle società primitive*, Bompiani, Milano.

Salvati M., (a cura di), 2006, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. 10 dicembre 1948*, Roma, Ediesse.

Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino.

Sassen S., 1997, *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino.

Sassen S., 1996, *Migranten, siedler, flüchtlinge. Von der massenauswanderung zur festung Europa*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH; trad. it., 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli.

Sassen S., 1998, *Globalization and its Discontents*; tr. it., 2002, *Globalizzati e scontenti*, Milano, il Saggiatore.

Sau R., 2004, *Il paradigma repubblicano. Saggio sul recupero di una tradizione*, Milano, FrancoAngeli, p. 99.

Saul S.B., 1969, *The Myth of the Great Depression*, London, Macmillan.

Schurmann F., 1974, *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*, New York, Pantheon; tr. it., 1980, *La logica del potere. Le origini, le correnti e le contraddizioni della politica mondiale*, Milano, il Saggiatore.

Scott A.J., 1998, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, Oxford University.

Sen A., 1999, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Inc. ; tr. it., 2000, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore.

Siéyès E.J., 1789, "Préliminaire de la Constitution, lu les 20 et 21 juillet 1789, au Comité de Constitution", in *Receuil des pièces authentiques approuvés par l'Assemblée Nationale de France*, Genève, I, 178-200.

Silei G., 2000, *Welfare state e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 a oggi.*, Lacaixa, Manduria-Bari-Roma.

Silver B.J., Slater E., “Le origini sociali delle egemonie mondiali”, in Arrighi G., Silver B. J., 2003.

Soysal, Y.N., 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University Press.

Tabak F., “Introduction: Informalization and the Long Term”, in Tabak F., Crichlow M.A., (eds), 2000.

Tabak F., “La forza lavoro mondiale”, in Hopkins T.K. e Wallerstein I., (a cura di), 1997.

Tabak F., Crichlow M.A., (eds), 2000, *Informalization*, Baltimore and London, John Hopkins University Press.

Tilly C., 1975, *The Formation of national States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press; tr. it., 1984, *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa Occidentale*, Bologna, il Mulino.

Titmuss R., 1958, *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin; tr. it., 1986, *Saggi sul welfare state*, Roma, Edizioni Lavoro.

Trigilia C., 1998, *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Bologna, il Mulino.

Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.

Truman, H.S., “Inaugural Address, 20.1.1949”, in 1967, *Documents on American Foreign Relations*, Connecticut, Princeton University Press.

Turner B.S., 1986, *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism*, Allen and Unwin, London.

Vandelli L., 2002, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, il Mulino.

Veca S., 1990, *Cittadinanza*, Milano, Feltrinelli.

Ventrone O., “Il capitale sociale”, in Amatore E., 2003.

Ventrone O., 2004, *Globalizzazione. Breve storia di un'ideologia*, Milano, FrancoAngeli.

Ventrone O., “Il mondo delle istituzioni economiche multilaterali”, in Lentini O. (a cura di), 2005, *Pensare il mondo*, Milano, FrancoAngeli, pp. 103-128.

Yeates N., 2001, *Globalization and social policy*, London, Sage Publications; tr. it., 2004, *Globalizzazione e politica sociale*, Gardolo-Trento, Erickson.

Wallerstein I., 1989, *The Modern World-System III. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy*, San Diego, Academic Press; trad. it., 1995, *Il sistema mondiale dell'economia-moderna. Volume III. L'era della seconda grande espansione dell'economia-mondo capitalistica 1730-1840*, Bologna, il Mulino.

Wallerstein I., 1991, *Unthinking Social Science*, Cambridge, Polity Press; tr. it., 1995, *La scienza sociale: come sbarazzarsene. I limiti dei paradigmi ottocenteschi*, Il Saggiatore, Milano.

Wallerstein I., 1995, *After Liberalism*, New York, The New Press; 1999, *Dopo il liberalismo*, Milano, Jaca Book.

Wallerstein I., 1995, *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*; tr. it., 2000, *Capitalismo storico e Civiltà capitalistica*, Trieste, Asterios.

Wallerstein I., "Citizens All? Citizens Some! The Making of Citizen", E.P. Thompson Memorial Lecture, Univ. of Pittsburgh, April 18, 2002, <http://fbc.binghamton.edu/papers.htm>. Wallerstein I., 2003. *Utopistica. Le scelte storiche del XXI secolo*, Trieste, Asterios.

World Bank, 1997, *Social capital: the missing link?*, Indicators and Environmental Valuation Unit, (Draft, revised January 1997).

Zapatero, 2006, *Il socialismo dei cittadini*, Milano, Feltrinelli.

Zincone G., 2000, "Cittadinanza e processi migratori: tesi sulle trasformazioni e i conflitti", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Milano, vol. IV.

Zincone G., (a cura di), 2006, *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini*, Roma-Bari, Laterza.

Zolo D., "La strategia della cittadinanza", in Id., 1994.

Zolo D., Prefazione, in Id., (a cura di), 1994, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza.