

Studi e ricerche *Studies and researches*

Introduzione

Andrea Griffante

La letteratura accademica ha a lungo legato la nascita del moderno welfare europeo alla comparsa di una nuova sensibilità da parte dello Stato verso il problema della povertà nel corso dell'Ottocento sull'onda della crescente industrializzazione, dell'inurbamento delle campagne, dell'aumento demografico e, non da ultimo, della democratizzazione del tessuto civile¹. Con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria per malattia (1883), incidenti sul lavoro (1884) e invalidità ed anzianità (1889), Bismarck contribuì alla trasformazione dello Stato in un ente incaricato di stabilire differenti gradi di pericolo sociale e fornire servizi e reddito – seppur a gruppi sociali selezionati – sulla base di diritti individuali². Le principali cesure politiche del Novecento – la prima guerra mondiale, la grande depressione, la seconda guerra mondiale e il crollo del mondo bipolare – hanno coinciso con altrettante rotture degli equilibri sociali in conseguenza delle quali i sistemi di protezione sociale e, con essi, il ruolo dello Stato, sono andati riplasmandosi.

Pur non negando l'importanza del ruolo dello Stato nella storia della protezione sociale contemporanea, la recente letteratura accademica ha vieppiù contestato la lettura dello sviluppo del moderno welfare come un processo di lineare espansione delle funzioni dello Stato a scapito di forme tradizionali di assistenza a guida privata laica o, più spesso, religiosa³. Si è cioè sottolineato come il welfare moderno – dal mutualismo bismarckiano all'universalismo beveridgeano – sia nella sostanza un sistema misto (*mixed economy of welfare*) cui hanno partecipato e continuano a partecipare attori pubblici e privati di varia natura e forma⁴. Sullo sfondo di questa situazione di “welfare pluralistico”, le politiche di protezione sociale sono state interpretate come il risultato di una continua tensione dinamica in cui pubblico e privato non solo hanno negoziato le forme dell'intervento sulla base di propri distinti universi valoriali e obiettivi politici, ma hanno spesso cooperato fino a far

¹ S. Kuhnle, A. Sander, *The Emergence of Western Welfare State*, in *The Oxford Handbook of Welfare State*, eds. D. Béland, K.J. Morgan, H. Obinger, C. Pierson, Oxford University Press, Oxford 2021, pp. 74-75.

² T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, Doubleday & Company, New York 1964.

³ P. Manow, K. van Kersbergen, *The impact of class coalitions, cleavage structures and church-state conflicts on welfare state development (Working Papers Political Science, 2006/03)*, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam 2006, p. 1.

⁴ P. Thane, *The Ben Pimlott memorial lecture 2011. The “Big Society” and the “Big State”: Creative tension or crowding out?*, in «*Twentieth Century British History*», n. 23, 2012, pp. 421-422.

sfumare i contorni stessi della loro soggettività⁵. Da questa prospettiva, la storia del welfare rappresenta, quindi, un'analisi delle proporzioni in cui, dei fini per cui e delle pratiche attraverso le quali pubblico privato hanno operato nell'ambito della protezione sociale⁶.

L'adozione di mezzi di protezione sociale da parte di una gamma tanto ampia di attori pone inevitabilmente una questione sul senso e i fini delle pratiche assistenzialistiche. La legislazione bismarckiana ha rappresentato un tentativo di guadagnare la lealtà dei lavoratori al regime imperiale dopo la restrizione delle libertà di associazione ed espressione a un ampio numero di associazioni e rappresentanze⁷. Non meno centrale della sua funzione di pacificazione sociale è stato il suo apporto ai processi di *state building* e *nation building*⁸. Indipendentemente dall'ispirazione – mutualistica o universalistica – dei sistemi di assistenza sociale, simili funzioni hanno guidato i modelli di welfare sviluppatasi nel corso del Novecento⁹. In essi, la letteratura ha visto strumenti di stimolo ai vincoli di lealtà politica e nazionale e dispositivi volti ad assicurare la stabilità delle strutture politico-economiche¹⁰. Nel quadro di un ambizioso tentativo stabilire una relazione tra democrazia e welfare state, Stein Rokkan ha definito quest'ultimo «il completamento dello stato nazionale». Rokkan ha posto l'attenzione sul fatto che uno Stato-nazione non può definirsi democratico senza aver guadagnato la partecipazione attiva dei suoi cittadini alla cosa pubblica. La redistribuzione sotto forma di reti di protezione sociale diviene, secondo Rokkan, il momento in cui il connubio tra Stato-nazione e democrazia si consolida in un sistema stabile, capace cioè di colmare l'apparente contraddizione tra uguaglianza politica e disuguaglianza economica¹¹.

Per quanto affascinante e condivisibile relativamente al rapporto tra uguaglianza politica e disuguaglianza economica, l'analisi di Rokkan risulta tuttavia limitata dalla sua stessa prospettiva europeo-occidentale, dalla netta divaricazione ideologica su cui essa si fonda (democrazia/non-democrazia) e dalla mancata considerazione della partecipazione attiva ai sistemi di assistenza di attori non-statali. Peter Flora e Arnold Heidenheimer hanno proposto di guardare al welfare state europeo attenu-

⁵ P. Bridgen, B. Harris, *Introduction: The "Mixed Economy of Welfare" and the Historiography of Welfare Provision*, in *Charity and Mutual Aid in Europe and North America since 1800*, eds. P. Bridgen, B. Harris, Routledge, London 2007, pp. 1-9.

⁶ F. Giomi, C. Keren, M. Labbé, *Introduction*, in *Public and Private Welfare in Modern Europe: Productive Entanglements*, eds. F. Giomi, C. Keren, M. Labbé, Routledge, London 2021, pp. 1-4.

⁷ H.U. Wehler, *The German Empire, 1871–1918*, Berg, New York 1985.

⁸ P. Manow, *Germany: Cooperative federalism and the overgrazing of the fiscal commons*, in *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, eds. H. Obinger, S. Leibfried, F.G. Castles, Cambridge University Press, Cambridge 2005, pp. 222-262.

⁹ M. Daunton, *Wealth and Welfare: An Economic and Social History of Britain 1851-1951*, Oxford University Press, Oxford 2007, p. 8.

¹⁰ C. de Neubourg, *Social Protection and Nation-Building: An Essay on Why and How Universalist Social Policy Contributes to Stable Nation-States*, in *Building Decent Societies Rethinking the Role of Social Security in Development*, ed. P. Townsend, Palgrave Macmillan, Chippenham and Eastbourne 2009, pp. 61-79.

¹¹ S. Rokkan, S. Salen, J. Warmburnn, *Nation Building: A Review of Recent Comparative Research and a Select Bibliography of Analytical Studies*, Mouton, The Hague 1973.

nando le connotazioni ideologiche presenti in Rokkan e vedendone un prodotto della modernizzazione piuttosto che il frutto di un determinato regime politico¹². Tale considerazione risulta particolarmente rilevante da un punto di vista metodologico.

Essa permette infatti di disgiungere la storia dell'assistenza sociale dalla storia politica oltrepassando il recinto geografico-ideologico che pareva legare la nascita e lo sviluppo della prima all'Europa occidentale. In quest'ottica, la storia del welfare acquisisce una pluridimensionalità prima assente. Da un lato, tale prospettiva – seppur ancora una volta legata esclusivamente al ruolo dello Stato – pone le premesse per un'analisi diacronica della storia del welfare in ambiti in cui diversi regimi politici si sono susseguiti. Dall'altro, l'iscrizione delle politiche di welfare nel quadro della teoria della modernizzazione pone le premesse per un'analisi dei transfer in contesti ideologicamente tra loro divergenti e lo studio dell'aderenza delle pratiche adottate da diversi regimi politici con le strategie e i valori ad esse associati.

Un approccio a vari livelli come quello indicato risulta estremamente utile nell'analisi dello sviluppo dell'assistenza sociale in un contesto soggetto a svariati rivoluzionamenti di regime politico come l'Europa centroorientale. In un suo volume dedicato ai sistemi di welfare in Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria tra il 1919 e il 2004, Tomasz Inglot ha sottolineato l'esistenza di una sostanziale continuità dei sistemi di assistenza sociale in contrasto con le cesure della tortuosa storia politica esperita dai paesi dell'area e materializzatasi nella riemersione, durante il periodo socialista, di soluzioni istituzionali e modelli di assistenza ereditati dall'esperienza interbellica. L'analisi condotta da Inglot dimostra, del resto, come l'evoluzione dei sistemi di welfare dell'Europa centroorientale abbia vissuto trasformazioni – pur con le significative particolarità dovute alle scaturigini ideologiche – analoghe a quelle della controparte occidentale del continente: dalla nascita nel periodo interbellico, alla loro fase espansionistica dopo la seconda guerra mondiale per rispondere alle necessità dell'industrializzazione e di un impiego in continua crescita, fino alle tentate riforme degli anni Ottanta¹³. David Stark e Laszlo Bruszt hanno proposto di leggere la storia del welfare nell'Europa centroorientale non tanto come una serie di transizioni, quanto come un processo di trasformazione caratterizzato da continue riconfigurazioni e ricombinazioni¹⁴.

Le preziose osservazioni di Inglot, Stark e Bruszt non nascondono una concezione del welfare ancora pienamente incentrata attorno ruolo dello Stato. I contributi raccolti nella sezione monografica del presente numero di «Qualestoria» intendono raccogliere l'invito ad adottare una prospettiva più ampia e analizzare i sistemi di protezione sociale dell'Europa centroorientale come il frutto di incontri/scontri tra

¹² *The Development of Welfare States in Europe and America*, eds. P. Flora, A. Heidenheimer, Transaction Press, New Brunswick 1981.

¹³ T. Inglot, *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, pp. 23-26.

¹⁴ D. Stark, L. Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press, New York 1988, p. 7.

Stato e società civile, tradizioni assistenziali e regimi politici¹⁵. L'analisi riguarderà quattro casi di studio cronologicamente compresi tra il momento della formale implosione degli imperi multinazionali europei al termine della prima guerra mondiale e il crollo dei regimi socialisti tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta. In particolare, gli studi si focalizzeranno sulla relazione tra protezione sociale e i complessi meccanismi di nation e state building che hanno interessato una regione in cui l'alternanza di regimi politici di differente colore ha caratterizzato l'intero Novecento e il concetto di nazione ha goduto costantemente di una centralità mancata altrove.

Nei rispettivi articoli sulle pratiche di assistenza alimentare a Vilnius alla fine del primo conflitto mondiale e sulle associazioni di supporto ai profughi istriani nella Jugoslavia interbellica, Andrea Griffante e Francesca Rolandi mostrano come l'assistenza sociale sia stata utilizzata in funzione di integrazione e controllo sociale nei confronti di categorie dalla dubbia lealtà politica – il proletariato urbano e i profughi – considerate potenzialmente nocive per la stabilità dello Stato e la sua “identità”. In entrambi i casi, le politiche e le azioni adottate furono il risultato complesso della negoziazione tra autorità dello Stato, amministrazioni locali e associazioni private, spesso unite dalla presenza di attori trasversali. Tanto a Vilnius che nel contesto jugoslavo, la presenza pubblica agì da elemento di legittimazione dell'azione sociale privata. Un analogo rapporto di continuità tra pubblico e privato è quello analizzato da Julia Nietsch nel suo contributo sull'attività della Mother Theresa Society nel Kosovo degli anni Novanta. Nietsch dimostra come i legami dell'organizzazione con il governo “parallelo” albanese del Kosovo siano stati parte di una precisa strategia di legittimazione intrapresa da parte dell'organizzazione e abbiano causato, di fatto, una scomparsa dei limiti tra sfera pubblica e privata.

I contributi qui raccolti dimostrano, inoltre, come il welfare sia stato utilizzato come strumento – alla volta positivo e negativo – di nation building e di regolazione dei rapporti nazionali in un contesto in cui il valore politico della “nazionalità” risultava centrale per la definizione stessa dello Stato. Griffante e Rolandi illustrano come attraverso l'assistenza si sia tentato di “guadagnare alla nazione” particolari gruppi sociali – i ceti più umili e indifferenti da un punto di vista nazionale di Vilnius e i profughi istriani – legandone il diritto all'assistenza a particolari pratiche di acculturazione. Come documenta Jakub Rákosník nel suo articolo, l'assistenza e la previdenza sociali rappresentarono gli strumenti utilizzati dallo Stato cecoslovacco per escludere la minoranza tedesca e stimolare – con risultati tuttavia incerti – la trasformazione della struttura sociale in accordo con l'impostazione ideologica del nuovo regime socialista. Analizzando il caso del Kosovo, Nietsch mette in risalto come l'assistenza sanitaria privata sia stata, a sua volta, concepita come uno strumento per contrastare le politiche nazionali delle autorità centrali dello Stato in chiara difesa della locale popolazione albanese e in chiaro appoggio a una opzione politico-nazionale.

¹⁵ F. Giomi, S. Petrunaro, *Voluntary associations, state, and gender in interwar Yugoslavia: An introduction*, in «European Review of History/Revue européenne d'histoire», n. 1, 2019, Special issue *Voluntary Associations in Yugoslavia (1918-1941)*, eds. F. Giomi, S. Petrunaro, pp. 1-18.

I contributi illustrano, per finire, come i cambiamenti di regime politico non sempre abbiano rappresentato una premessa per il cambiamento delle politiche di assistenza sociale. Nella Vilnius di inizio anni Venti, il progressivo aumento dell'interesse pubblico per l'assistenza alimentare avvenne attraverso la graduale integrazione delle strutture create all'inizio del secolo e cresciute durante gli anni dell'occupazione tedesca. Nel caso della Cecoslovacchia postbellica, come argomenta Rákosník, le politiche previdenziali adottate non si discostarono significativamente da quelle introdotte precedentemente, sebbene con fini ideologicamente distinti. All'insegna della continuità risulta anche il caso del Kosovo. Nonostante il progressivo raffreddamento dei rapporti tra le autorità politiche albanesi e la Mother Theresa Society nel corso dei primi anni Duemila, la trasformazione del contesto politico-istituzionale del Kosovo non ha fatto mutare il ruolo dell'organizzazione nel sistema sanitario della regione.