
Perché gli americani non votano?

Arnaldo Testi

In questo intervento intendo esplorare, a proposito degli Stati Uniti del Novecento, le connessioni storiche fra la cittadinanza sociale da una parte e, dall'altra, la cittadinanza politica attiva cioè l'esercizio attivo (o il non esercizio) del diritto di voto da parte dei cittadini. In che misura, insomma, l'effettiva partecipazione elettorale dei diversi gruppi sociali abbia influenzato formazione, godimento, estensione di diritti sociali di cittadinanza. E viceversa: in che misura la titolarità di diritti sociali abbia concorso a stimolare la partecipazione elettorale, generando nei cittadini il senso di avere *a stake in society* da far valere anche con il voto. Il taglio dell'intervento è sperimentale e ipotetico, di esplorazione preliminare del territorio. E questo perché ho appena cominciato il lavoro di ricerca; ma anche perché, mi sembra, le ricerche storiche non sono soddisfacenti.

1. La cittadinanza sociale negli Stati Uniti

Per alcuni anni ho indagato la questione storica del non voto negli Stati Uniti, e solo incidentalmente ho trovato allusioni alla cittadinanza sociale o allo stato sociale. Questo "silenzio" continuava a sorprendermi, anche perché ignorava una domanda che emergeva da alcune vicende politiche del presente. Mi riferisco al-

la tentata e fallita riforma sanitaria del 1994, quando l'amministrazione del presidente Bill Clinton cercò di introdurre un sistema di assicurazioni sanitarie, gestite privatamente ma obbligatorie per tutti; e quando un gruppo di legislatori democratici abbozzò una proposta più radicale, e cioè un sistema nazionale, pubblico e universale di tipo (si dice negli Stati Uniti) "canadese". Il problema da affrontare era quello dei 39 milioni di americani senza assistenza sanitaria, oggi saliti a 44,3 milioni, il 16% della popolazione.

Il tentativo, come sappiamo, è fallito. Le ragioni del fallimento sono state individuate in varie direzioni. Ma la domanda che a me sembrava ineludibile e tuttavia poco considerata era questa: se fosse davvero possibile, in termini politico-elettorali, immaginare sistemi sanitari universali quando ci fosse (come c'è) un esercizio effettivo tutt'altro che universale del diritto di voto; quando vota, nel migliore dei casi, la metà degli aventi diritto.¹ Questa domanda immediata rinviava a una questione storica più generale, complessa e di lungo periodo, che formulo qui con due affermazioni molto secche e prive di sfumature, ma che in effetti sono solo due ipotesi di ricerca. Mettiamola così: negli Stati Uniti non c'è uno stato sociale universalistico perché gli americani non votano; e viceversa, gli americani non votano perché negli Stati Uniti non c'è uno

* Arnaldo Testi insegna Storia degli Stati Uniti d'America all'Università di Pisa. Il suo libro più recente è *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti, 1860-1930* (2000). Il testo qui pubblicato è stato presentato come relazione al convegno *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, organizzato dalla Società italiana per lo studio della storia contemporanea (SISSCO) e dal Dipartimento di storia dell'Università di Padova (Padova, 2-3 dicembre 1999); una versione più lunga sarà inserita negli atti del convegno stesso.

1. Theda Skocpol, *Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U. S. Politics*, New York, Norton, 1996; Jacob S. Hacker, *The Road to Nowhere: The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security*, Princeton, Princeton University Press, 1997; Andrew Hacker, *The Medicine of Our Future*, in "New York Review of Books" (12 giugno 1997), p. 28; Frances F. Piven and Richard A. Cloward, *Why Americans Don't Vote*, New York, Pantheon, 1988, pp. 7-8. Sulle politiche sociali negli anni Novanta rinvio a Bruno Cartosio, *L'autunno degli Stati Uniti. Neoliberalismo e*

stato sociale universalistico. Le due ipotesi sono intrecciate.

Questo approccio richiede di abbozzare un primo discorso sulla cittadinanza sociale negli Stati Uniti. Nel 1997 la Organization of American Historians tenne il suo congresso annuale sul tema *The Meanings of Citizenship in America*.² Nell'indirizzo presidenziale Linda Kerber sottolineò come la cittadinanza americana abbia una storia complessa, non lineare, non "progressiva": persone e gruppi diversi (diversi per razza, genere, classe sociale) hanno fatto esperienza dei significati della cittadinanza in modi diversi, in periodi diversi, e con diversi intrecci degli elementi che fondano le tre cittadinanze individuate analiticamente da T.H. Marshall.³ Idee di responsabilità sociale pubblica e quindi di cittadinanza sociale sono presenti nella storia americana fin dalle origini, diceva Kerber; e queste idee sono state spesso difese ricordando che il governo federale fu istituito anche per "promuovere il benessere generale [*general welfare*]", come recita il preambolo della Costituzione del 1787.

Il significato di termini come *general welfare*, e tanto più *general-welfare state*, è stato da allora terreno di conflitto politico-culturale.⁴ Va ricordato che questi termini facevano riferimento ai compiti del governo nazionale mentre, nel sistema federale, i luoghi della *public responsibility* erano gli stati.⁵ Era a livello statale che si definivano i diritti di cittadinanza; una prima affermazione del primato della cittadinanza na-

zionale si ebbe, in effetti, solo dopo la Guerra civile con il XIV Emendamento alla Costituzione (1868).⁶ Furono gli stati a istituire sistemi scolastici pubblici e gratuiti; e l'accesso all'istruzione è uno dei primi elementi che definiscono la cittadinanza sociale secondo Marshall. Per tutto l'Ottocento, furono gli stati a sviluppare una tale congerie di politiche di intervento economico-sociale che gli osservatori europei ne erano sorpresi; trovavano questa "sollecitudine paterna" degli stati (l'espressione è di James Bryce) in contraddizione con la dottrina del *laissez faire* professata a Washington.⁷ Intorno al volgere del secolo questa tendenza si accentuò e, per ragioni simili a quelle discusse in Europa, negli stati più industrializzati e popolosi si tradusse in legislazione sociale e sul lavoro.

Dunque, se all'inizio del Novecento era difficile individuare negli Stati Uniti i segni di uno stato sociale di tipo "europeo", era anche perché si guardava nella direzione sbagliata: a Washington D.C. e non alle capitali statali.⁸ Forzando un po' la mano, si può dire che gli Stati Uniti non avevano i segni di uno stato sociale nazionale perché avevano un patchwork di stati sociali. Con Woodrow Wilson ciò cominciò a cambiare. Cambiò poi decisamente con il New Deal di Franklin D. Roosevelt e, più tardi, con le innovazioni della Great Society di Lyndon B. Johnson negli anni Sessanta.⁹ E tuttavia la capacità di New Deal e Great Society di fondare una cittadinanza sociale a base nazionale fu limitata. Non ci si avvicinò mai alla definizione marshal-

declino sociale da Reagan a Clinton, Milano, Shake Edizioni, 1998; Malcolm Sylvers, *Gli Stati Uniti tra dominio e declino. Politica interna, rapporti internazionali e capitalismo globale*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

2. Linda K. Kerber, *The Meanings of Citizenship*, in "Journal of American History", LXXXIV (dicembre 1997), pp. 833-854; parziale trad. it. *I significati della cittadinanza*, in "Ácoma. Rivista internazionale di studi nordamericani", n. 13 (primavera 1998), pp. 80-87.

3. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, ed. it. a cura di Paolo Maranini, Torino, Utet, 1976, pp. 1-71.

4. Solo alla fine dell'Ottocento il termine "general-welfare state" emerse a indicare le funzioni positive e desiderabili del governo nazionale; comparve la prima volta in W.W. Willoughby, *An Examination of the Nature of the State* (1896). Vedi Sidney Fine, *Laissez Faire and the General-Welfare State: A Study of Conflict in American Thought, 1865-1901*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1956, pp. 167-168.

5. William J. Novak, *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth-Century America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996; William R. Brock, *Investigation and Responsibility: Public Responsibility in the United States, 1865-1900*, Cambridge (U.K.), Cambridge University Press, 1984.

6. John H. Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1978.

7. James Bryce, *The American Commonwealth*, New York, Macmillan, 1893, vol. II, pp. 537-544.

8. L'unico segno di uno stato sociale nazionale, alla fine dell'Ottocento, era quello rappresentato dalle pensioni di guerra ai veterani della Guerra civile. Vedi Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

9. Edward D. Berkowitz, *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan*, Baltimore, The Johns Hopkins Univer-

liana, che di fatto descriveva l'esperienza britannica del 1949: fare "entrare i diritti sociali nello status della cittadinanza" e creare "così un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto".¹⁰ Le ragioni di questi sviluppi limitati erano molteplici.¹¹ Molte ragioni avevano a che fare con la struttura politico-elettorale del paese.¹² Fra queste, ritengo, dovrebbe essere inserita la struttura della partecipazione e non-partecipazione elettorale.

2. Perché gli americani non votano (più)?

Prima di procedere oltre, conviene inquadrare meglio il problema storico del non voto negli Stati Uniti. E conviene farlo guardando al lungo periodo, non solo al Novecento ma anche all'Ottocento. "Perché gli americani non votano?" è infatti domanda da politologi e sociologi. Gli storici dovrebbero piuttosto chiedersi: "Perché gli americani non votano più?". Nell'Ottocento, nell'età dell'oro del suffragio universale maschile (dopo il 1840), gli americani votavano in massa: l'80% alle elezioni presidenziali, con punte dell'85-90% nelle aree più sviluppate del Nord. La percentuale scese lentamente nel primo Novecento, precipitò al 50% negli anni Venti, poi risalì episodicamente al 60% o poco più (vedremo quando). La stessa sorte è toccata alle elezioni congressuali di medio termine (dove oggi vota un terzo degli aventi diritto), alle elezioni statali e municipali, a quelle referendarie (dove decisioni importanti sono prese dal 15-25% degli elettori). Il non voto, insomma, non è un dato "naturale" della democrazia americana. È piuttosto il prodotto storico di cambiamenti storici, che devono essere spiegati.

L'approccio storico deve fare i conti con le profon-

de differenze di giudizio sul fenomeno del non voto che, dagli anni Cinquanta in poi, sono emerse fra gli analisti americani. Alcune valutazioni sono pessimistiche e preoccupate: il non-voto (si dice) è una riduzione di fatto dei diritti di cittadinanza; è segno di una crisi della democrazia, di una "democrazia dimezzata" (la definizione è del *New York Times*) in cui a partecipare sono solo i ceti medi; è il "ventre molle" del sistema, il risultato di un sistema politico-sociale che limita le alternative politiche offerte agli elettori, e che emargina schiere di cittadini che non si sentono rappresentati o difesi nei loro interessi.¹³ Altre valutazioni sono invece ottimistiche e rassicuranti: il non-voto (si dice) è modernità; è "politica della felicità"; è "un riflesso della stabilità del sistema" e della soddisfazione dell'elettorato.¹⁴ Lungi dall'essere un segno di crisi (si è detto), il non-voto costituisce una condizione per superare la crisi della democrazia indotta da un eccesso di partecipazione e quindi da un sovraccarico di domande.¹⁵

Le ricerche sociologiche sembrano confermare le analisi più preoccupate. Sappiamo che l'assenteismo non è socialmente neutro; ha carattere patologico nelle fasce sociali giovani, povere, poco istruite e fra le minoranze etnico-razziali. Il 20% più ricco della popolazione vota quasi il doppio del 20% più povero. Chi ha un'istruzione elementare vota al 50%, chi ha un'istruzione universitaria al 92%. I bianchi votano al 60%, gli ispanici al 30%.¹⁶ Insomma: la correlazione fra reddito-istruzione e partecipazione elettorale è diretta e visibile.¹⁷ Sappiamo anche che, fra le ragioni addotte per il non-voto, ha un ruolo centrale la convinzione di non trovare una adeguata rappresentanza dei propri interessi.¹⁸ Quasi la metà dei non-votanti (il 44%), in effetti, ha due caratteristiche: è povero e ri-

city Press, 1991; Edward D. Berkowitz and Kim McQuaid, *Creating the Welfare State. The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, Lawrence, University Press of Kansas, 1992.

10. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 39.

11. Joan Higgins, *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*, Oxford (U.K.), Blackwell, 1981, pp. 60-68; Nathan Glazer, *Il Welfare State statunitense: ancora un'eccezione?*, in Maurizio Ferrera, a cura di, *Stato sociale e mercato. Il Welfare State europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, pp. 203-226.

12. Kerber, *The Meanings of Citizenship*, cit., p. 44.

13. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Ill., Dryden Press, 1975 (prima ed.: 1960); Walter D. Burnham, *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1982.

14. Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Londra, Heineman, 1983, p. 185.

15. Samuel Huntington ha scritto che "l'efficace funzionamento di un sistema politico democratico richiede generalmente una certa misura di apatia e non coinvolgimento da parte di alcuni individui e gruppi". Vedi Michel J. Crozier, Samuel

tiene che il governo non faccia abbastanza per i poveri.¹⁹ Sembrerebbe dunque paradossale che a essere più “felici” e soddisfatti di come va il mondo siano proprio coloro che meno ne sono premiati. E sembrerebbe anche paradossale che a celebrare il non-voto siano degli intellettuali, che votano moltissimo: e che quindi celebrano il non voto degli altri.

Le ricerche storiche sulle origini del non-voto vanno nella stessa direzione. Nell’Ottocento gli americani votavano molto, e tutti; anzi i poveri votavano più dei ricchi. Esisteva allora una correlazione inversa fra reddito e partecipazione.²⁰ L’universo elettorale che si formò all’inizio del Novecento era dunque diverso non solo quantitativamente (più ristretto) ma anche qualitativamente (più *middle-class*): aveva acquistato un *bias* di classe. Si è scritto che negli anni Venti gli Stati Uniti erano tornati a essere una “repubblica di proprietari”, come alle origini storiche (e mitiche) del paese.²¹ Per spiegare questa trasformazione, gli storici hanno concentrato l’attenzione sui cambiamenti politico-istituzionali avvenuti al volgere del secolo: il declino dei partiti di massa (con l’avvento di un regime politico, si dice, a “partiti deboli”); i cambiamenti nella legislazione elettorale (compreso il trionfo della segregazione razziale nel Sud); la personalizzazione della politica; il passaggio da una democrazia rappresentativa di interessi diffusi a forme di rappresentanza di interessi organizzati forti; la concentrazione del potere in organi di governo centralizzati e burocratici, po-

co sensibili all’influenza elettorale.²²

Alcuni storici, in polemica con gli interpreti ottimisti del non voto e riprendendone il linguaggio, si sono chiesti con ironia: forse che nell’Ottocento il sistema era più instabile che nel Novecento? Forse che gli americani erano allora meno “felici” di oggi? La risposta, nelle intenzioni, è ovviamente negativa. In realtà, da un punto di vista storico, credo che queste domande siano tutt’altro che polemiche; dovrebbero invece essere prese sul serio. Mi limito a ricordare, a proposito della supposta stabilità del sistema ottocentesco, il disastro della Guerra civile e le aspre contrapposizioni che la precedettero e seguirono, per decenni. E a proposito della felicità, ricordo come questo termine abbia una valenza densissima nel lessico politico-sociale americano, a cominciare dal diritto al “perseguimento della felicità” scritto nella Dichiarazione d’indipendenza.²³ Ricordo inoltre come questo termine abbia una pluralità di significati storici, che hanno a che fare con diverse idee di partecipazione e diverse definizioni di cittadinanza. Nell’Ottocento era viva un’idea repubblicana che parlava di felicità pubblica, civile e quindi di cittadinanza politica attiva come dovere e, perché no, piacere. Nel Novecento emerge un’idea di felicità privata che si realizza non nella politica ma altrove, nel mercato, nel mercato dei consumi di massa e degli stili di vita. La formula che riassume questo atteggiamento è “felicità tramite il consumo”; la libertà diventa libertà di scelta fra beni di consumo.²⁴

P. Huntington and Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975, p. 114.

16. I dati sono relativi alle elezioni presidenziali del 1988. Vedi Ruy A. Teixeira, *The Disappearing American Voter*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 62, 66, 70.

17. Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row, 1972.

18. John F. Zipp, *Perceived Representation and Voting*, in “American Political Science Review”, LXXIX (marzo 1985), pp. 50-61.

19. John E. Schwarz and Thomas J. Volgy, *The Forgotten Americans: Thirty Million Working Poor in the Land of Opportunity*, New York, Norton, 1992, pp. 158-160, 195 (n. 20).

20. Paul Kleppner, *Who Voted? The Dynamics of Electoral Turnout, 1870-1980*, New York, Praeger, 1982, pp. 34, 63-

70.

21. Walter D. Burnham, *The Turnout Problem*, in A. J. Reichley, ed., *Elections American Style*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pp. 118, 127. Si può aggiungere che alcuni ritengono che oggi quella americana sia “una democrazia che appartiene ai benestanti e agli appagati” dove “la ricchezza monopolizza sostanzialmente il diritto di voto”. Cfr. Galbraith, *La cultura dell’appagamento*, Milano, Rizzoli, 1993, cit. in Sylvers, *Gli Stati Uniti tra dominio e declino*, cit., p. 266.

22. Discuto questi cambiamenti in Arnaldo Testi, *La politica dell’esclusione*, Bologna, Il Mulino, 1994; Arnaldo Testi, *The Construction and Deconstruction of the U. S. Electorate in the Age of Manhood Suffrage, 1830s-1920s*, in Raffaele Romanelli, a cura di, *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representational Systems*, L’Aia-Londra-Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 390-420.

23. Tiziano Bonazzi, a cura di, *La Dichiarazione di indi-*

3. Stato sociale e partecipazione elettorale: tre indicatori

Comunque, dagli anni Trenta del Novecento, quando si pose il problema della creazione di uno stato sociale nazionale, il non voto era già un dato centrale della vita pubblica del paese. Da allora, a suggerire l'esistenza di una possibile relazione fra la scarsa partecipazione elettorale e il carattere limitato della cittadinanza sociale negli Stati Uniti, si sono manifestati tre fenomeni che considero indicatori cruciali.

(a) Il primo indicatore è elementare. Gli Stati Uniti hanno avuto, nel corso del Novecento, insieme lo stato sociale più limitato e il non voto più esteso fra i più importanti paesi comparabili (democratici, industrializzati, capitalistici); per entrambi questi aspetti gli osservatori hanno parlato di una "eccezionalità" del caso statunitense. Non mi soffermo su questa affermazione, né fornisco dati comparati, piuttosto noti.²⁵ Il problema, naturalmente, è se esistano correlazioni storiche significative fra questi due fenomeni. Per il momento, alla luce di quello che ho appena detto, credo che almeno si possa mettere in discussione, e forse falsificare, un certo senso comune acquisito. Penso all'idea secondo cui quella americana sarebbe una *polity* che, rispetto all'Europa, premia più la partecipazione politica della tutela sociale.²⁶ In realtà, sembra proprio che le cose non stiano così: sembra proprio che negli Stati Uniti, dacché si è posto il problema dello stato sociale nazionale, la scarsa tutela si sia accompagnata a una scarsa partecipazione effettiva. Ma

per elaborare ulteriormente questa affermazione occorre fare riferimento ad altri due indicatori.

(b) Il secondo indicatore è questo. A cominciare dagli anni Trenta, sia la struttura della partecipazione elettorale sia la struttura delle politiche sociali lasciano intravedere una società stratificata, anzi, spaccata in due da fratture politico-sociali. In entrambi i casi, chi sta da una parte e chi sta dall'altra di queste fratture è assai simile, e fa sorgere il sospetto, diciamo meglio l'ipotesi che esse si sovrappongano, si rafforzino a vicenda, siano in effetti la stessa frattura. Da una parte ci sono gruppi sociali forti che votano, e che sono titolari di benefici sociali ritenuti legittimi; dove "legittimi" sono i programmi assicurativi di tipo contributivo della Social Security, gli unici che siano considerati parte integrante dei diritti di cittadinanza.²⁷ Dall'altra ci sono gruppi sociali deboli che non votano, e che sono esclusi da ogni beneficio, ovvero che, in quanto "poveri bisognosi", sono inclusi nei programmi di assistenza pubblica: programmi controversi, instabili, ritenuti creatori non di diritti bensì di dipendenza.

Se guardiamo alle politiche del New Deal il discorso si chiarisce. Nella retorica e nelle intenzioni di Roosevelt c'era l'idea di una rete di sicurezza sociale ampia, per tutti, di protezione "dalla culla alla tomba".²⁸ Negli anni di guerra parlò di un "secondo Bill of Rights", di un "Bill of Rights economico", di diritti sociali di cittadinanza che nel dopoguerra avrebbero dovuto tradursi in politiche adeguate.²⁹ Ma le cose andarono diversamente. Dopo il 1935, il Social Security Act creò sistemi di pensioni di vecchiaia e di assegni di di-

pendenza degli Stati Uniti d'America, Venezia, Marsilio, 1999.

24. Richard W. Fox and T.J. Jackson Lears, eds., *The Culture of Consumption: Critical Essays in American History, 1880-1980*, New York, Pantheon, 1983, p. ix-x; Eric Foner, *The Story of American Freedom*, New York, Norton, 1998, pp. 262-273.

25. Sulla partecipazione elettorale in vari paesi vedi Teixeira, *The Disappearing American Voter*, cit., pp. 7-8, 13-18; Frances F. Piven, *Regole, partiti e atteggiamenti politici: l'assenteismo elettorale americano in prospettiva comparata*, in Maurizio Vaudagna, a cura di, *Il partito politico americano e l'Europa*, Bari, Laterza, 1991, pp. 80-107. Sugli stati sociali, oltre ai titoli indicati nelle note 11, vedi Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecló and Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, St. Martin's Press, 1975; Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *Lo*

sviluppo del Welfare State in Europa e in America, Bologna, Il Mulino, 1983; Robert E. Goodin et al., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, New York, Cambridge University Press, 1999; Robert M. Solow, *Welfare: The Cheapest Country*, in "The New York Review of Books" 23 marzo 2000, pp. 20-23.

26. Ne discute Giovanna Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 63-64.

soccupazione che riguardavano solo i lavoratori con un impiego stabile, e che avevano carattere di assicurazioni a base contributiva.³⁰ Dopo la fine della guerra, i tentativi iniziati da Roosevelt di creare un sistema sanitario nazionale fallirono, e spinsero i sindacati più forti a battersi con successo per ottenere programmi assicurativi aziendali (privati) nei contratti collettivi di lavoro.³¹

Le conseguenze furono subito evidenti. Il fatto che tutte queste assicurazioni fossero legate a un lavoro stabile, magari sindacalizzato, ne definì i confini. Rimasero esclusi fra gli altri i braccianti agricoli, i lavoratori domestici, temporanei, stagionali, migranti, i lavoratori nei settori o nelle regioni non sindacalizzate come il Sud. In altri termini, rimase esclusa la stragrande maggioranza delle donne e dei neri, che in questi settori erano impiegati.³² A una quota ristretta di popolazione, la meno abbiente, anch'essa formata soprattutto da neri e donne, furono riservati i ridotti benefici dell'assistenza pubblica, cioè di programmi destinati ai "poveri bisognosi" (*means-tested*), finanziati dalla fiscalità generale e gestiti dagli stati.³³ Il risultato fu la creazione di uno stato sociale limitato, comunque a due (o tre) livelli, che rispecchiava una stratificazione sociale per razza, genere e tipo di occupazione.

Le ragioni di questi sviluppi erano facili da identificare, in positivo e in negativo. In positivo, lo stato sociale del New Deal aveva una attiva *constituency* politico-elettorale nei lavoratori industriali organizzati (e nei ceti medi che trassero vantaggio da queste politiche).³⁴ Le politiche newdealiste permisero ai Democratici di diventare il "partito del lavoro"; non solo di negoziare il consenso dei lavoratori che votavano, ma anche di rimobilizzare molti che non votavano più. La partecipazione crebbe di parecchi punti in tutto il paese (fino al 61% nel 1936 e al 62,5% nel 1940), e soprattutto fuori del Sud, nel Nord industriale (dal 66% nel 1932 al 73% del 1940). In negativo, rimasero fuori o ai margini del patto sociale newdealista i soggetti più deboli che votavano poco o niente: lavoratori marginali, donne, neri. In termini politici, il freno decisivo all'espansione universalistica dello stato sociale fu posto dai democratici meridionali, che rappresentavano regioni non industrializzate, non sindacalizzate, e razzialmente segregate, dove i neri non votavano affatto.³⁵

(c) Queste ultime considerazioni introducono il terzo indicatore. Storicamente, dal primo dopoguerra in poi, i periodi di partecipazione elettorale più elevata sono quelli in cui la questione dei diritti sociali è centrale nell'agenda politica. Dopo i record negativi degli anni

27. Theda Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 212.

28. Frances Perkins, prefazione a Edwin E. Witte, *The Development of the Social Security Act*, Madison, University of Wisconsin Press, 1962, p. vii.

29. Fine, *Laissez Faire*, cit., pp. 397-98; Alan Brinkley, *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*, New York, Knopf, 1995.

30. Si trattava dei programmi di Old Age Insurance e Unemployment Compensation, finanziati dai versamenti pagati in egual misura dai salariati e dai datori di lavoro (*payroll taxes*). I primi emendamenti (del 1939) al Social Security Act intaccarono il carattere strettamente assicurativo della Old Age Insurance e vi introdussero elementi di assicurazione sociale; estesero infatti i benefici anche alle mogli anziane prive di mezzi, alle vedove e ai figli "dipendenti" degli assicurati: cioè, in nome del principio della "protezione della famiglia", a persone che non avevano pagato quei contributi. Vedi Alice Kessler-Harris, *Designing Women and Old Fools: The Construction of the Social Security Amendments of 1939*, in Linda K. Kerber, Alice Kessler-Harris and Kathryn Kish Sklar eds., *U. S. History as Women's History*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995, p. 90.

31. Alan Derickson, *Health Security for All? Social Unio-*

nism and Universal Health Insurance, 1935-1958, in "Journal of American History", LXXX (marzo 1994), p. 1357; Nelson Lichtenstein, *From Corporatism to Collective Bargaining: Organized Labor and the Eclipse of Social Democracy in the Postwar Era*, in Steve Fraser and Gary Gerstle eds., *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 122-152; Paul Starr, *The Social Transformation of American Medicine*, New York, Basic Books, 1982.

32. La Old Age Insurance non copriva quasi la metà della forza-lavoro. I tre quinti di tutti i lavoratori neri rimasero fuori. Dei lavoratori esclusi, il 60% erano donne. Sulla questione delle donne, vedi Gwendolyn Mink, *The Wages of Motherhood: Inequality in the Welfare State, 1917-1942*, Ithaca, Cornell University Press, 1995.

33. I programmi principali di assistenza pubblica creati dal Social Security Act erano due: Aid to Families with Dependent Children (AFDC), che di fatto era diretto alle madri singole povere, e Old Age Assistance (OAA), diretto agli anziani indigenti. Questi programmi erano gestiti dagli stati con il contributo di fondi federali. Gli stati potevano stabilire i loro criteri di ammissione, che a volte includevano standard morali; fra stato e stato c'erano disegualianze sostanziali, e in alcuni casi pesanti discriminazioni. Inoltre questi programmi portavano

Venti, quando alle elezioni presidenziali vota la metà degli aventi diritto, i picchi in positivo si raggiungono negli anni Trenta di cui ho appena detto e poi all'inizio degli anni Sessanta. Un simile andamento è riscontrabile anche nelle elezioni congressuali di medio termine. L'ipotesi interpretativa da considerare è se non sia proprio la domanda di cittadinanza sociale, e l'apertura di concrete possibilità politiche di allargarne la portata, a stimolare la partecipazione elettorale; sia pure, sempre, in un contesto generale di scarsa affluenza alle urne.

Il caso del New Deal sopra esaminato sembra confermare questa ipotesi, in maniera chiara. Il caso degli anni Sessanta è più complesso. Qui il picco di partecipazione si ebbe all'inizio del periodo (65% nel 1960), con una diminuzione successiva proprio in concomitanza con le riforme della Great Society johnsoniana, fra il 1964 (63%) e il 1968 (62%). Quello che accadde allora è tuttavia significativo, perché si verificò una sorta di avvicendamento nei gruppi sociali mobilitati, in stretta relazione al tipo di espansione delle politiche sociali. Le riforme toccarono infatti marginalmente la struttura dello stato sociale; le innovazioni riguardarono solo l'assistenza ospedaliera agli anziani (con i programmi Medicare e Medicaid, del 1965).³⁶ La crescita delle spese avvenne soprattutto altrove, nei programmi di assistenza pubblica già esistenti. E avvenne grazie a un meccanismo originale e straordinario che faceva appello alla partecipazione dei cittadini.

Il governo federale (tramite l'Equal Opportunity Act del 1964) stimolò la partecipazione diretta dei poveri affinché si organizzassero e chiedessero agli uffici locali che gestivano i programmi di assistenza di essere inseriti nelle liste degli aventi diritto, e di avere migliori prestazioni. Il governo federale, cioè, favorì l'espansione dell'assistenza tramite la pressione so-

ciale dal basso, tramite (si disse) la "massima partecipazione possibile".³⁷ L'impresa aveva un cruciale risvolto politico-partitico. Johnson voleva integrare nella coalizione elettorale democratica soprattutto i cittadini neri (che erano anche i più poveri), sia quelli che erano emigrati al Nord, sia quelli che nel Sud stavano riconquistando i loro diritti e ritornando in massa alle urne. E mirava a farlo scavalcando le autorità locali, spesso democratiche esse stesse, ma lente a muoversi, legate a vecchi interessi, razziste.

I risultati furono dirompenti e contraddittori. I neri si mobilitarono, e si iscrissero non solo alle liste dell'assistenza ma anche a quelle elettorali, per votare democratico. Nacquero movimenti autonomi che parlavano di *welfare rights*. I programmi di assistenza pubblica esplosero.³⁸ Nel contempo, e per reazione, i democratici persero consensi fra i bianchi del Sud e nel loro tradizionale elettorato operaio (bianco) del Nord. I *working-class taxpayers* si ribellarono a un'espansione dello stato sociale che era a favore dei *minority poor*, ma finanziata dalla fiscalità generale cioè da tutti; e smisero di votare democratico³⁹ o addirittura uscirono dall'elettorato attivo.⁴⁰ Insomma, crebbe l'elettorato nero,⁴¹ ma si innescarono anche altri processi di medio periodo: il collasso della coalizione Democratica newdealista; la rivolta fiscale; il ridimensionamento dello stato sociale; e infine il ritorno del non voto ai livelli bassissimi degli anni Venti.

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

Per concludere, propongo un possibile itinerario di ricerca: il rapporto cittadini-elettori/stato sociale/partiti politici dalla fine dell'Ottocento in poi.⁴²

con sé lo stigma della dipendenza, perché i beneficiari per definizione non pagavano alcun contributo, alcuna Social Security tax, e dovevano dimostrare di essere bisognosi.

34. La lotta per i "diritti sociali di cittadinanza" fu anche un potente strumento di "americanizzazione" per i lavoratori delle ultime ondate migratorie pre-1924. Vedi Russell A. Kazal, *Revisiting Assimilation: The Rise, Fall, and Reappraisal of a Concept in American Ethnic History*, in "American Historical Review", C (aprile 1995), p. 438.

35. Frances F. Piven and Richard A. Cloward, *Structural*

Constraints and Political Development: The Case of the American Democratic Party in Id., *The Breaking of the Social Compact*, New York, The New Press, 1997, pp. 421-452.

36. Medicare è un programma contributivo destinato a fornire una assicurazione ospedaliera ai lavoratori anziani; Medicaid è invece un programma non contributivo, e offre assistenza ospedaliera agli anziani indigenti.

Nell'Ottocento i partiti di massa erano i principali agenti della mobilitazione elettorale e della definizione dei contenuti e dei confini della cittadinanza politica. Nei primi anni del Novecento, in molti settori della società americana, per molti motivi, crebbe l'insofferenza nei loro confronti e ci furono attacchi espliciti ed efficaci. Questi attacchi, almeno all'inizio, presero di mira gli aspetti più controversi della democrazia dei partiti, e cioè la "supremazia di partito" negli organi di governo e la *machine politics*, cioè i boss di partito con i loro legami "corrotti" con l'elettorato popolare e immigrato nelle città (Tammany Hall, insomma). Alcuni riformatori annunciarono progetti complessi. Il giornalista Lincoln Steffens affermò che, se si voleva davvero battere le *machines*, occorreva rendersi conto che esse svolgevano funzioni sociali, che fornivano alle loro *constituencies* servizi che non esistevano altrove, aiuto, rifugio e asilo ai bisognosi; svolgevano un "sanctuary service" come le chiese di una volta. Se si voleva davvero vincere, scrisse Steffens, dovevano essere i riformatori stessi a fornire questi servizi, a dotarsi di un "programma sociale".⁴³

Questo programma sociale emerse dal partito Democratico, anche da uomini politici legati alla *machine politics* e a Tammany Hall in particolare, a New York City.⁴⁴ Fin dall'amministrazione Wilson, i democratici avviarono il progetto di usare le politiche sociali federali per gettare le basi di una cittadinanza so-

ziale nazionale e, nel contempo, per riformare i partiti e per far vincere il proprio: cioè per creare una nuova coalizione democratica.⁴⁵ Dagli anni Sessanta, questi progetti sembravano realizzati. E tuttavia qualcosa si era perso per strada, qualcuno mancava all'appello.

L'analisi di chi mancasse all'appello fu fatta da alcuni osservatori radicali: da Michael Harrington nel pamphlet del 1962, *La povertà negli Stati Uniti (L'altra America)*; e, nel 1963, da una sociologa che poi si è occupata a lungo di questi problemi, Frances Fox Piven. I poveri in America, scrisse Harrington, erano diventati invisibili anche perché erano politicamente invisibili. Una volta i poveri "rappresentavano per i leader politici un motivo immediato, anche se cinico, di sollecitudine; gli slums godevano del diritto di voto; [...] potevano costituire una forza nelle contese politiche, non fosse che per il peso brutto della loro consistenza numerica". Ora negli slums non esistevano più organizzazioni di partito, i poveri non votavano più, e nessuno aveva più interesse a occuparsi di loro.⁴⁶ Finita l'epoca delle *machines*, scrisse Piven, i poveri avevano cessato *tout court* di essere rappresentati dai partiti, e quindi di contare, e quindi di votare; e quindi non erano entrati nello stato sociale. Il risultato era che i "voti dei poveri non sono più comprati con *private rewards*, né sono sollecitati con *public rewards*".⁴⁷ Insomma: niente partiti, niente esercizio del diritto di voto, niente diritti sociali.

37. Arnaldo Testi, *La massima partecipazione possibile. Riforma del welfare, partecipazione, protesta, in una esperienza americana fra gli anni Sessanta e Settanta*, in Fedele Ruggeri, a cura di, *Assistente sociale. Processi di cambiamento, politica dei servizi*, Firenze, Guaraldi, 1982, pp. 27-40.

38. Fra il 1965 e il 1970 i beneficiari del programma AFDC passarono da 1 milione di famiglie a 2,5 milioni, da 4,4 milioni di individui a 9,7 milioni. Le spese per il programma passarono da 1,5 miliardi di dollari a 5 miliardi, e gli assegni mensili medi per famiglia da 135 dollari a 190. Aumentarono anche le spese complessive del sistema-paese per il *social welfare*, dall'11,8% del GNP al 15,3%.

39. Il "partito del lavoro" democratico aveva avuto per decenni il voto della stragrande maggioranza della classe operaia industriale. Degli operai che votavano, nel 1964 il 75% votò democratico (e l'80% degli operai sindacalizzati). Ma nel 1968 la percentuale precipitò al 50%. Vedi Piven and Cloward, *Structural Constraints*, cit., p. 422.

40. Secondo i dati del National Election Study, la categoria *operative-crafts* votava al 79,5% nel 1960, al 71% nel 1972, al 59% nel 1980; la categoria *laborers* votava all'80% nel 1960,

al 58% nel 1972, al 60% nel 1980. Le categorie *professional, technical, managerial* restarono invece stabili per tutto il periodo, a livelli molto alti (80-90%). Vedi Teixeira, *The Disappearing American Voter*, cit., pp. 66.

41. Secondo i dati del National Election Study, i neri votavano al 53% nel 1960 e al 68% nel 1968, restando poi stabili con una diminuzione nel 1988 al 60%. Vedi Teixeira, *The Disappearing American Voter*, cit., p. 70. Questo incremento è responsabile anche dell'esplosione della partecipazione generale nel Sud, da sempre bassissima a causa della esclusione de facto dei neri. Alle elezioni presidenziali l'affluenza alle urne nel Sud era del 25% circa negli anni Trenta e ancora nel 1948, del 41% nel 1960, del 52% nel 1968. Vedi Walter D. Burnham, *The System of 1896*, in Paul Kleppner et al., *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Greenwood Press, 1981, p. 100.

42. Arnaldo Testi, *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti, 1860-1930*, Torino, Otto editore, 2000 (on line al sito www.otto.to.it); Testi, *La politica dell'esclusione*, cit.

43. Lincoln Steffens, *The Autobiography of Lincoln Steffens*, New York, Harcourt Brace & World, 1931, pp. 312, 394,

Credo che questo passaggio, dalla progettualità ottimistica di Steffens (intorno al 1900) alle desolate constatazioni di Harrington e Piven (intorno al 1960), segnali una questione cruciale a proposito del rapporto storico fra cittadinanza politica attiva e cittadinanza sociale nella democrazia americana. E quindi anche a proposito di alcuni aspetti di quella democrazia che sono stati a lungo considerati come “peculiari”. Ridotta tutela sociale e bassa partecipazione elettorale (e partiti deboli) sono caratteristiche che hanno marcato una differenza evidente fra l’esperienza degli Stati Uniti e le esperienze dei principali paesi europei nel Novecento. Forse non è più così. Se è vero, come sostiene Nathan Glazer, che a fine secolo il limitato stato sociale statunitense non è più l’“eccezione” di una volta, a mano a mano che anche in Europa le politiche sociali vengono ridimensionate, i partiti di massa mutano natura, e i partiti del lavoro mutano strategie.⁴⁸ E se è vero, si potrebbe aggiungere, che anche il non voto sta diventando sempre più un dato corrente della politica europea.

618, 622; Lincoln Steffens, *The Shame of the Cities*, [1904], New York, Sagamore Press, 1957, pp.17, 5-7.

44. J.J. Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner and the Rise of Urban Liberalism*, New York, Atheneum, 1971; John D. Buenker, *Urban Liberalism and Progressive Reform*, New York, Scribner, 1973; Robert F. Wesser, *A Response to Progressivism: The Democratic Party and New York Politics, 1902-1918*, New York, New York University Press, 1986; Donald Sarasohn, *The Party of Reform: Democrats in the Progressive Era*, Jackson, University Press of Mississippi, 1989.

45. Stephen Skowronek, *Building a New American State:*

The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920, New York, Cambridge University Press, 1982, p. 175.

46. Michael Harrington, *La povertà negli Stati Uniti. L'altra America*, Milano, Il Saggiatore, 1971 (1962).

47. Frances F. Piven, *Low-Income People and the Political Process* [1963], in Frances F. Piven and Richard A. Cloward, *The Politics of Turmoil*, New York, Pantheon, 1974, p. 85.

48. Glazer, *Il Welfare State statunitense: ancora un'eccezione?*, cit., p. 205.