

INDICE

INTRODUZIONE	p. 1
CAPITOLO I: BIOGRAFIA	5
1. LE ORIGINI	5
2. IL PERIODO DI OXFORD	9
3. TOYNBEE HALL E LE POLITICHE SUL LAVORO	16
4. LA CARRIERA NELL'AMMINISTRAZIONE E LA GUERRA	25
5. IL PIANO BEVERIDGE E GLI ULTIMI ANNI	30
CAPITOLO II: THE BEVERIDGE REPORT	43
1. CINQUANT'ANNI DI RIFORME SOCIALI	43
2. LE IDEE ALLA BASE DEL PIANO BEVERIDGE	51
3. THE MAKING OF THE BEVERIDGE REPORT	54
4. DATI TECNICI	59
5. IL CASO INTERNAZIONALE	63
CAPITOLO III: BEVERIDGE E L'ITALIA LIBERA	69
1. ASSISTENZA SOCIALE NEL REGNO D'ITALIA	70
2. PRIME REAZIONI	81
3. LE COMMISSIONI ITALIANE	105
4. L'ITALIA E IL WELFARE STATE NEGLI ANNI DELLA RICOSTRUZIONE	113
5. CONCLUSIONI: UN'OCCASIONE MANCATA	115
BIBLIOGRAFIA	119

INTRODUZIONE

Il tema del presente studio è duplice. In primo luogo si è indagato lo sviluppo di quella che fu una delle prime e maggiori proposte per la previdenza statale, mirante a concedere ai cittadini un'assistenza in ogni fase della loro vita e contro ogni eventuale imprevisto che ne limitasse l'autosostentamento o li ponesse in condizione di necessità. Tale proposta, nota come *Beveridge Plan*, è considerata di fondamentale importanza nello sviluppo del concetto del moderno *welfare state*, non solo per la vasta gamma di proposte e procedure che essa delinea, ma anche per il grande eco internazionale che il Piano era destinato ad avere sin dai primi istanti della sua pubblicazione.

In secondo luogo si è cercato di far emergere, in una prospettiva di *global history*, le influenze che il *Plan* ebbe in particolare in Italia dopo la sua pubblicazione e, soprattutto, nello sviluppo di politiche analoghe nella nuova Repubblica italiana dalla sua pubblicazione fino ai primi anni Cinquanta.

Per cercare di realizzare tale scopo si è effettuato un lavoro diviso in tre parti, a ognuna delle quali corrisponde un capitolo.

Nel primo di questi capitoli si è tracciato un profilo biografico dell'autore del *Plan*, William Beveridge, cercando di seguirne il percorso personale e di evidenziare quali eventi abbiano influenzato il suo interesse e le sue idee riguardo alle politiche sociali.

Beveridge visse una serie di esperienze peculiari, che ne fecero un attore di storia davvero unico, per cultura, formazione e carattere, in un *mix* che lo portò a inseguire con instancabile tenacia l'obiettivo delle riforme sociali.

Nel capitolo secondo si è invece analizzato in maniera approfondita il Piano Beveridge, cercando di coglierne sia gli elementi di continuità che quelli di novità rispetto alle passate politiche di sollievo della povertà adottate in Inghilterra.

Si è tracciato, quindi, seguendo peraltro quanto fatto dallo stesso Beveridge, un breve resoconto di tutte le iniziative legislative preesistenti alla proposta, e il dibattito che la precedette, a cui lo stesso Beveridge aveva partecipato in maniera attiva.

In seguito si è analizzata, nel paragrafo denominato *making of the Beveridge Report*, la vicenda del comitato presieduto dal riformatore anglosassone, cercando di capirne alcuni passaggi che ne hanno fatto quasi una leggenda nella storiografia del *welfare state*.

Si è poi cercato di enunciare in maniera riassuntiva i dati tecnici della proposta Beveridgeana, fatta di procedure lungamente studiate e cifre calcolate in maniera puntigliosa, conferendole così un carattere pragmatico e consentendone una ricezione meno astratta.

In conclusione al capitolo si è indagato il successo internazionale del piano di previdenza sociale e come esso si sia inserito in un più vasto movimento mondiale per i diritti dell'uomo e del cittadino. Il piano faceva parte della propaganda bellica e contrapponeva il modello democratico delle potenze alleate alla negazione di tali libertà nei regimi criminali nazisti e fascisti. Questo successo internazionale e questa caratteristica di arma di propaganda ne favorirono ovviamente anche la ricezione nella penisola italiana.

Nel terzo capitolo si è cercato infine di seguire l'influenza avuta dal *Report* in Italia. Si è innanzitutto analizzato, analogamente a quanto fatto per l'Inghilterra, lo sviluppo precedente delle politiche di sostegno, in modo da capire il contesto italiano e, confrontandolo anche con quello inglese, cercare di evidenziare con quali elementi e perché essi erano favorevoli o contrari ad una buona ricezione dell'elaborato.

Dopo aver analizzato velocemente la reazione fascista, allo scopo di dimostrare come fin da subito il piano britannico ebbe un forte impatto in Italia, si è provato a seguirne e capirne le interpretazioni principali nel panorama dell'Italia libera.

Interpretazioni, critiche e suggestioni sull'argomento arrivarono da alcuni esponenti principali della politica italiana, come Einaudi, Rossi, Fanfani e La Pira.

Vennero fatte analisi su una sua applicabilità al modello italiano, come quelle di Coppini.

Simili analisi e grande interesse si registrarono anche nel mondo accademico, della cui prova si è portata come esempio la serie di lezioni presenti nella rivista *La sicurezza sociale*.

Il Piano produsse inoltre, in unione con le nuove teorie keynesiane, un acceso dibattito nel mondo della Democrazia Cristiana che, diventato pubblico dopo un articolo di La Pira sulla rivista di Dossetti *Le cronache sociali*, ebbe risonanza nazionale e portò ad esprimersi sull'argomento anche i rappresentanti delle parti sociali come gli allora Presidente della Confindustria Costa e Segretario della Confederazione Generale Italiana del Lavoro Di Vittorio.

Una volta analizzati gli elementi di discussione che il *Report* introdusse nel nostro paese, si è provata a cogliere l'influenza che esso ebbe su due Commissioni che,

analogamente a quanto fatto in Inghilterra con la *Beveridge Commission*, vennero istituite nella Penisola per la riforma della previdenza sociale e per lo studio dei problemi del lavoro.

Negli ultimi due paragrafi si è infine cercato di capire se alla discussione ed alle analisi sia corrisposto un qualche risultato pratico, se la situazione sia mutata e perché ciò sia o non sia avvenuto.

Vanno segnalati, nella conduzione di questo studio, una serie di problemi irrisolti, primo tra tutti l'impossibilità di accedere a fonti primarie su William Beveridge, che sono per lo più conservate all'archivio della *London School of Economics and Political Science* a Londra.

Sarebbe stato inoltre interessante accedere all'archivio della *British Broadcasting Corporation*, dove sono conservate una serie di registrazioni di Beveridge, solo parzialmente disponibili in Internet.

Per quanto riguarda la diffusione immediata in Italia del testo britannico, una stima esatta è stata resa impossibile dal periodo bellico in cui esso è stato pubblicato e dai tentativi del regime fascista di limitare tale diffusione.

Non si è inoltre trovato alcun dato sulle copie del rapporto stampate in italiano dalla Stamperia Reale inglese, né di tipo quantitativo, relativi al numero delle copie prodotte, né di tipo logistico, riguardo alle ragioni ufficiali della diffusione e ai metodi utilizzati dal governo britannico per portare il manoscritto in Italia.

Sarebbe interessante, in futuro, indagare se in Inghilterra sia disponibile ulteriore materiale che spieghi la strategia inglese adottata per la diffusione del Piano Beveridge in Italia.

CAPITOLO I: BIOGRAFIA

«Un cinico ebbe a dichiarare una volta che questo è il migliore di tutti i possibili mondi perché in esso quasi ogni cosa è un male necessario (...) Io sostengo che il nostro mondo è ben lontano dall'essere il migliore di tutti i possibili mondi, ma che potrebbe diventare un mondo buonissimo perché la maggior parte dei mali, lungi dall'essere necessaria, è evitabile»¹.

1. LE ORIGINI (1879-1897)

Ricostruendo il profilo, le vicende e le principali teorie di William Henry Beveridge, risulta chiaro che raramente, come invece nel suo caso, l'infanzia ebbe un ruolo cruciale nella formazione di un intellettuale.

William nacque il 5 Marzo 1879 a Rangpur, colonia indiana dell'impero britannico e attualmente provincia più settentrionale del Bangladesh.

La sua famiglia apparteneva alla *middle class* inglese da più di quattro generazioni, ma pur condividendo molte delle caratteristiche e delle ideologie tipiche di quel ceto sociale, aveva per certi versi dei tratti atipici destinati a influenzare la visione e le idee di William: suo padre, Henry Beveridge, era figlio di un negoziante ed editore di libri scozzese e presbiteriano, autore di un libro sulla storia dell'India fortemente critico nei confronti del governo britannico²; in seguito al fallimento della libreria, appena terminati gli studi alla *Belfast University*, Henry fu costretto ad arruolarsi nel 1857 nell'*Indian Civil Service*, arrivando primo all'esame d'ammissione³.

Gli anni di servizio non ammorbidirono però il suo pensiero antimperialista e Henry si oppose fortemente all'introduzione di un numero sempre maggiore di Europei nelle gerarchie, sia all'interno dell'esercito indiano, sia sul piano amministrativo, dove

¹ William Beveridge, *Why I Am a Liberal*, London, Herbert Jenkins, 1947, trad. it. di J. J. Marus, Perché e come sono liberale, Milano, Rizzoli, 1947, p.69.

² Cfr. J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977, p.8.

³ Fu il terzo esame effettuato con il nuovo regolamento stabilito dalla riforma del 1855 del Governo Gladstone; fino ad allora la selezione degli ufficiali era stata affidata all'*East India Company* e questo aveva favorito la cooptazione e la corruzione all'interno della Commissione d'Ammissione. L'esame rimase prevalentemente nozionistico e incapace di accertare l'effettiva capacità dei candidati nello svolgere il loro successivo impiego anche dopo la riforma, tuttavia il nuovo test era imparziale e Henry riuscì a vincere nonostante non provenisse dalle università inglesi più prestigiose, ma dall'Università di Belfast, creando molto stupore. Cfr. J Beveridge, *Beveridge and his plan*, London, Hodder and Stoughton, 1954, p. 13-14.

ormai gli Inglesi occupavano tutti i posti di rilievo⁴; dimostrò sempre, inoltre, un rispetto e un interesse per le culture e le lingue locali fuori dal comune per quei tempi.

Proprio il perseverare in queste opinioni danneggiò probabilmente la sua carriera nell'esercito e comportò la sua mancata promozione nell'*Indian High Court*.

Per contrasto, la sua visione della politica interna inglese era molto più tradizionalista: era infatti un liberale Gladstoniano ortodosso, sostenitore delle libertà civili e fortemente contrario a un eccessivo controllo da parte dello stato.

Henry aveva contratto un primo matrimonio, terminato tragicamente con la morte dell'amata sposa Jeanie⁵, e fu probabilmente proprio per uscire da questa tormentata esperienza che nel 1875 sposò Annette, la madre di William⁶.

Annette Beveridge, nata Ackroyd, viene descritta dalla Harris come una figura assai complessa e acuta, di temperamento imperioso e più ambiziosa del marito⁷, che esercitò sempre sul figlio una forte influenza. Figlia di un uomo d'affari di Worcestershire, ricevette un'educazione prettamente tradizionalista, distinguendosi al *Bedford College* di Londra e dimostrando presto inusuali doti di leadership e organizzazione.

Tuttavia, per una donna di quell'epoca, e per giunta della classe agiata, era difficile trovare un'occupazione adatta a tali doti; intraprese comunque la professione di

⁴ In realtà anche se la conquista ufficiale dell'India data 1858, questo processo d'inserimento inglese nelle strutture amministrative dell'impero Mogul inizia dalla seconda metà del XVIII secolo. In particolare furono due conflitti nel corso del Settecento a portare a un più stretto controllo del territorio indiano da parte degli inglesi: il primo in Bengala dopo che nel 1756 il *nawab* locale, estremamente sospettoso del rafforzamento dell'influenza europea, si impossessò di Calcutta rendendosi peraltro responsabile del famigerato episodio del *Black Hole*, la galera dove perirono una cinquantina di soldati inglesi. Sotto la guida di Robert Clive e utilizzando un esercito di duemila *sepoys* e solo un migliaio di britannici, gli inglesi sconfissero le più numerose truppe nemiche a Plassey, installando nella regione un *nawab* apertamente filo inglese. Una seconda e decisiva vittoria fu ottenuta nel 1764, stavolta con una battaglia più impegnativa avendo gli europei impiegato più di cinquemila *sepoys* e anche alcune batterie di cannone. La vittoria fu ottenuta contro l'imperatore mogul Shah Alam II che assieme ad altri principi Indiani voleva installare in Bengala un *nawab* a loro fedele. Il successivo trattato, oltre a sancire la definitiva giurisprudenza degli inglesi sulla scelta del governatore locale, introdusse tra le prerogative degli inglesi il cosiddetto *divan*, ossia l'amministrazione civile, in particolare fiscale, di Bengala, Bihar e Orissa. La trasformazione di quella che era una compagnia commerciale in una potenza territoriale era ormai iniziata, e molti europei, spinti dal mito delle ricchezze indiane si arruolarono nel *Civil Service*. La precoce gerarchizzazione è dovuta anche al fatto che, a differenza di quanto era successo per la Compagnia delle Indie orientali olandese, la *East India Company* avesse lasciato la libertà a privati sudditi britannici di inserirsi nei traffici locali sia come mercanti che come armatori. Cfr. G. Abbattista, *L'espansione europea in Asia (secc. XV-XVIII)*, Roma, Carocci, 2011, pp. 87-95.

⁵ Morte avvenuta a causa del clima malsano che tormentò i familiari di Henry durante tutto il periodo in India. Apprendiamo, infatti, nel libro della Harris, che anche l'infanzia di William e dei suoi fratelli e sorelle è tormentata da continue malattie. Harris, *William Beveridge*, cit. pp.11-14. A ulteriore testimonianza di quanto il precedente matrimonio abbia segnato il padre di William è il nome della terza figlia, Jeanette, unione dei nomi delle due mogli. Cfr. Beveridge, *Beveridge and his plan*, cit. p. 18.

⁶ Ivi, p. 11.

⁷ Ivi, p. 9.

insegnante di grammatica. Fu proprio grazie a questo lavoro che conobbe un gruppo di Indiani istruiti che visitò l'Inghilterra negli anni Settanta al seguito del filosofo Hindu Keshub Chunder Sen⁸.

Rimasta colpita dai principi predicati dal riformista indiano, colse quest'esperienza come un segno: imparò il bengali e nel 1873 si trasferì a Calcutta per educare le donne del Bengala, avendo già sviluppato l'idea che l'imperialismo avesse enormemente danneggiato la società indiana e considerando di conseguenza la sua nuova professione come una missione⁹.

Tuttavia l'esperienza non coincise per niente con le aspettative della giovane donna, che dovette ben presto scontrarsi con le difficoltà nel dialogo con le istituzioni locali e con la mancanza di appoggio da parte del governo inglese; difficoltà alle quali si aggiunse la delusione alla scoperta che lo stesso Sen aveva ridotto sua moglie allo stato di soggezione e dato la figlia in sposa secondo il rituale del matrimonio combinato.

Colse quindi senza esitazioni l'opportunità di sposare William e abbandonare il suo lavoro.

I due coniugi, in seguito al trasferimento di Henry, affittarono casa a Rangpur, città nel nord del Bengala a capo dell'omonimo distretto, il cui clima tropicale, caratterizzato da monsoni e forti precipitazioni, alte temperature e una notevole umidità, rendeva la vita particolarmente inadatta alla crescita dei figli¹⁰. Il giudice distrettuale chiese quindi un nuovo trasferimento, ottenendolo nel 1880 a Bankipur, nel distretto di Patna, situato a Nord-Est, che aveva un clima più mite e adatto a risiedervi durante tutto l'arco dell'anno. Fu in questo periodo che nacque la terza figlia Jeanette.

Nel 1885 Annette diede alla luce anche il quarto figlio Hermann, destinato però a una breve esistenza: nel 1890 durante il viaggio di rientro in Inghilterra¹¹ morì di influenza a soli quattro anni.

Dopo la morte del figlio, Henry raggiunse immediatamente la famiglia e decise che si sarebbe ritirato a breve, ponendo fine a quelli che Annette tristemente ricorderà come anni da vagabondo.

⁸ Keshub Chunder Sen fu un riformista Hindu che predicò l'abolizione del sistema delle caste, l'emancipazione delle donne Hindu e la fondamentale unità di tutte le religioni.

⁹ Cfr. Beveridge, *Beveridge and his plan*, cit. p. 16.

¹⁰ William nacque come già detto proprio nella città bengalese nel 1879 mentre la sorella maggiore, Laetitia, era nata un anno prima.

¹¹ Annette, infatti, aveva da tempo spinto per tornare a vivere in Europa, ma Henry si era opposto sostenendo di non poter lasciare il lavoro al quale era fortemente dedito; la donna aveva in seguito deciso di partire da sola a causa di una grave malattia contratta da William che, diagnosticata come malaria, lo aveva tenuto per quattordici giorni tra la vita e la morte.

Durante il periodo indiano la famiglia godette di standard di vita decisamente alti, resi ancora più evidenti dal contorno di povertà che distingueva l'ambiente coloniale indiano.

Secondo le immagini che ci danno la Harris e Janet Beveridge, quest'ultima moglie di William, i coniugi potevano far affidamento su una numerosa servitù e le dimensioni della loro proprietà erano davvero notevoli¹²; per quanto riguarda l'istruzione dei figli, fu affidata in questo periodo all'attenzione di insegnanti privati, i bambini furono inoltre educati in un ambiente multirazziale, imparando molto sugli usi e i costumi locali.

Tuttavia non fu la povertà indiana bensì quella inglese a scioccare il giovane William, che ebbe il suo primo contatto con la *working class* inglese durante un soggiorno estivo a Epping Forest; può sembrare strano che in India non fosse mai venuto in contatto con la povertà, ma dalle parole di suo padre: «*Poverty in Calcutta bears a much less dread aspect than it does in London or Edinburgh... There are no gin places and not so much terrible squallor*»¹³.

¹² Guido Abbattista spiega come questo stile di vita sfarzoso, fatto di servitù ed ostentazione, sia il risultato dell'imitazione del modello di lusso delle corti principesche indiane. Abbattista parla di una vera e propria *Anglo-Indian way of life*, di un modo di vivere caratteristico dell'inglese residente in India. Cfr. Abbattista, *L'espansione europea in Asia*, cit., pp. 87-95.

¹³ Harris, *William Beveridge*, cit., p.15.

2. L'ISTRUZIONE E IL PERIODO DI OXFORD

Nella scelta dei coniugi di tornare in Europa aveva giocato un ruolo fondamentale la necessità di dare un'istruzione adeguata ai figli: Annette, infatti, non aveva mai giudicato adeguata la preparazione offerta in India; tuttavia, che l'istruzione di William fosse di buon livello lo testimonia il fatto che, nel 1892, vinse una borsa di studio per la *Charterhouse*¹⁴, dove si distinse, per i cinque anni seguenti, studiando i classici e la matematica.

La Harris ci descrive il Beveridge di questo periodo come uno studente modello, molto timido ma allegro e ordinato. A rovinare il suo soggiorno nella vecchia scuola inglese giunse una nuova disgrazia: durante il suo primo anno di scuola la sorella maggiore Laetitia morì all'età di quindici anni. Questa seconda tragedia unì ulteriormente la famiglia e aiuta a spiegare la possessività di Annette che concentrò le sue ambizioni sui figli superstiti, in particolare sull'unico figlio maschio.

Nel 1897, dopo aver vinto una borsa di studio in matematica, William si trasferì al *Balliol*, prestigioso college di Oxford, dove era preside il celebre filosofo Edward Caird¹⁵.

Tuttavia, l'antico college inglese, tradizionalmente rinomato per lo studio dei classici, non era sicuramente il posto giusto per la matematica¹⁶; inoltre William, pur ottenendo ottimi risultati, non dimostrava una vera propensione per questa disciplina e la materia lo annoiava. Oltre all'essere afflitto da una scelta che riteneva sbagliata, si trovò anche in grosse difficoltà relazionali: il suo unico vero amico durante il primo

¹⁴ La *Charterhouse* è una delle grandi scuole storiche di Londra, istituita da Thomas Sutton nel 1611 come lascito testamentario. I suoi alunni sono indicati come certosini, poiché gli edifici della scuola un tempo ospitavano un monastero certosino. La Harris spiega che l'educazione in questo istituto era di stampo classico, ma grande importanza era data anche agli sport, creando non pochi problemi al piccolo e gracile Beveridge, che non spiccava certo per fisico e statura.

¹⁵ Edward Caird fu un filosofo inglese che insegnò filosofia morale all'università di Glasgow e fu in seguito *master* del *Balliol College* di Oxford nel 1893. La sua attività di scrittore, dedicata soprattutto alla storia della filosofia, fu rivolta a diffondere in Inghilterra la conoscenza del pensiero di Kant e di Hegel, e a rielaborare la filosofia religiosa di quest'ultimo. Fu tutore di William Beveridge in filosofia greca, anche se non era solito prestare molta attenzione agli studenti. Riguardo ai suoi principali lavori si veda Edward Caird, *Hegel*, Bristol, Thoemmes, 1999 e Edward Caird, *Miscellaneous writings: 1865-1906*, Bristol, Thoemmes, 1999. I suoi maggiori lavori furono le due opere su Kant: *The critical account of the Critique of Pure Reason* del 1877 e *Critique of Pure Reason, Critique of Practical Reason and Critique of Judgment*, opera composta di due volumi e pubblicata nel 1889. Cfr. S. M. Den Hotter, *Oxford Dictionary of National Biography*: Vol. 9, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 451-454.

¹⁶ Cfr. Beveridge, *Beveridge and his plan*, cit., p.42.

anno fu Arthur Collins Carré¹⁷, un classicista che incontrò alla fine del 1897 e con cui condivideva diversi interessi intellettuali.

Insomma, l'impatto con Oxford fu molto difficile e lo stesso Beveridge, parlando di quel periodo, disse «was the most miserable that I remember»¹⁸.

Dopo questa falsa partenza si trovò, nel suo secondo anno, ad assaporare meglio la vita universitaria: alla disciplina noiosa di una scuola pubblica convenzionale, che riempiva anche il tempo libero degli studenti con innumerevoli compiti e impegni, si era sostituita la libertà della vita universitaria di Oxford, dove gli studenti, sotto la guida dei ragazzi più grandi, vivevano il periodo di passaggio tra adolescenza ed età adulta, liberi di coltivare anima e mente in preparazione dei successivi anni di lavoro¹⁹.

Anche il senso di isolamento del primo anno fu parzialmente risolto durante il secondo: diventò amico di H. W. Garrod, futuro poeta, di Richard Denman, giovane storico con l'ambizione di entrare nella politica liberale, grazie al quale fu ammesso ad un circolo intellettuale tra i cui membri si annoveravano Jimmy Palmer, cappellano di Balliol, e Uthwatt, futuro giudice; ma la conoscenza più importante per il suo futuro la fece nel novembre 1899, quando incontrò per la prima volta Richard H. Tawney²⁰, con

¹⁷ La Harris ci descrive il rapporto di William con Carré come un rapporto quasi ossessivo, contornato dal desiderio di farsi apprezzare dall'amico e da un senso di gelosia che non scomparirà nemmeno quando negli anni seguenti il ragazzo stringerà nuovi rapporti; parlando di Carré, Beveridge disse: «My years without Carré would almost certainly have been happier, but poorer in soul to the end of my time». Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit. p. 23-26.

¹⁸ Ivi, p.23.

¹⁹ Cfr. Beveridge, *Beveridge and his plan*, cit., pp.43-45.

²⁰ Richard Henry Tawney è un sociologo inglese che sarà tra i principali sostenitori e interlocutori di Beveridge nel campo delle riforme sociali; fu legato a Beveridge anche dal fatto che sposò la sorella minore Annette. Nella sua opera confluiscono due importanti correnti del Novecento: la rivoluzione storiografica della *History Review* britannica e le celebri *Annales d'histoire économique et sociale*; Tawney, che P. Burke ha incluso nel novero degli alleati e simpatizzanti delle prime *Annales*, entrando anche a far parte nel comitato di edizione della rivista, può essere indicato a buon diritto come il principale e più influente esponente britannico del moto internazionale di critica e rinnovamento che investe la storiografia accademica precedente, puntando a modificare la disciplina in scienza sociale storica. Coinvolto prima nelle attività extramurali di Oxford insieme a Beveridge, Tawney insegnò anche *Economic History* alla *London School of Economic* in due periodi, prima del 19 e successivamente anche nel periodo in cui William fu Direttore della scuola. Fu autore di alcuni lavori pionieristici di storia economica e sociale, trascendendone però l'ambito tematico poiché colloca al centro del suo campo d'indagine le connessioni tra gli aspetti economici e le dimensioni culturali e politico-istituzionali del mutamento storico: una delle caratteristiche che i due amici svilupperanno durante il periodo di Oxford. A fianco di William anche sulle principali tappe della costruzione del Welfare State e sotto l'influenza del socialismo fabiano, concentra il suo impegno scientifico e pubblicistico sui problemi di politica sociale all'ordine del giorno dell'iniziativa riformatrice promossa dai governi liberali dal 1906, auspicando l'adattamento alla realtà inglese del modello tedesco di interventismo statale. In particolare, caratteristica che non li abbandonerà mai durante il loro percorso personale, è la fiducia nel metodo empirico come fondamento di qualsiasi teoria economica e sociale. Cfr. T. Tagliaferri, *La nuova storiografia britannica e lo sviluppo del Welfarismo: Ricerche su R. H. Tawney*, Napoli, Liguori, 2005, pp. 3- 49.

cui strinse un'amicizia fondata sull'interesse comune per George Elliot²¹ e le riforme sociali²².

Dal punto di vista formativo il giovane studente iniziò a costruire il suo primo background ideologico a sostegno di quelle che sarebbero state le sue visioni future su religione, politica e questioni sociali.

Per quanto riguarda la sfera religiosa, invece, incidevano ancora sulla sua visione, mista di agnosticismo e ortodossia, le convinzioni confuse dei genitori.

Un lavoro che influenzò molto la sua concezione in campo teologico fu *Work in the Great Cities: Six lectures on Pastoral Theology* del vescovo di Londra Arthur Winnington-Ingram, non solo perché lo introdusse alla teologia moderna, ma anche, soprattutto, alla scienza sociale²³.

In ogni caso fu costretto a porsi maggiormente il problema della fede e, dalla lettura di una serie di lettere inviate alla famiglia tra il 1898 e il 1903, possiamo dedurre come le sue posizioni si avvicinassero sempre di più a quelle dell'agnosticismo positivo di

²¹ Ivi, p. 73

²² In questo periodo William iniziò a studiare la letteratura non classica, divorando i lavori del diciannovesimo secolo di poeti e romanzieri inglesi e di autori continentali come Goethe, Schiller, Zola, Ibsen e Maeterlinck, amando particolarmente i lavori che erano sia di valenza sociale sia moralmente elevati; più di tutti ammirò George Elliot, dalle cui storie estrasse alcuni principi filosofici che fece suoi, come l'amore intellettuale per la storia, l'impegno nella scienza e la credenza nell'assoluta natura morale della vita di ogni giorno; sulle interpretazioni di Beveridge riguardo ai libri di Elliot si veda Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 27-30 e Cfr. Beveridge, *Beveridge and his plan*, cit., pp.43-45.

²³ Parlando dell'East End di Londra il religioso non descrive solo la desolazione spirituale ma anche la vasta popolazione, la povertà, la malattia e la grande pressione sotto cui molte persone lavoravano per sopravvivere. Sulle condizioni dell'East End si veda Jack London, *The People of the Abyss*, tra. It. di Andrea Minucci, *Il popolo degli abissi*, Roma, Robin, 2009. Lo scrittore statunitense, come spiega in premessa di lettura al libro, racconta la sua esperienza nei bassifondi di Londra nell'estate del 1902; parlando dell'East End commenta: «La vita di Londra è così innaturale che il lavoratore o la lavoratrice media non riescono a sopportarla. Il corpo e la mente sono minati da influenze insidiose e incessanti. Il vigore morale e fisico viene spezzato, e il buon lavoratore, appena giunto dalla campagna, diventa alla prima generazione in città un lavoratore povero; la seconda generazione urbana, priva di determinazione e iniziativa e fisicamente incapace di svolgere il lavoro dei padri, è avviata verso il mattatoio e il fondo dell'abisso». Sorprende nella descrizione del celebre scrittore la sensazione d'impotenza presente in tutte le persone che conosce durante la sua esperienza "sotto copertura", e l'assoluta mancanza di politiche volte a cercare di cambiare questa condizione: così il racconto è costellato di gente che si spacca la schiena per uno stipendio con cui non è in grado di mantenere la famiglia, lavoratori assunti che sono costretti a dividere l'alloggio con vari uomini; gli ospizi per poveri, tutti a carattere caritativo, sono l'unica alternativa a una notte in giro per Londra, e vengono descritti dall'autore statunitense come un inferno; le porzioni di cibo sono scarse e disgustose ma soprattutto colpisce il fatto che il giorno seguente gli ospiti siano costretti a lavorare per buona parte del giorno rendendo così impossibile la ricerca di un lavoro e dando vita ad un meccanismo perverso in cui devono nuovamente cercare un alloggio; impietosa la riflessione sull'impossibilità di cambiare vita a p. 30: «Loro sono le pietre che il costruttore ha scartato. Non c'è posto per loro nell'edificio della società: tutte le forze sociali li spingono verso il basso finché non periscono [...] il mondo non ha bisogno di loro. C'è una moltitudine di persone molto più efficienti, aggrappate al ripido pendio, che lottano disperatamente per non scivolarne giù».

Thomas Huxley²⁴, il pensatore moderno che iniziava ad amare sopra tutti gli altri. William accettava il darwinismo e riteneva le dottrine della trinità e dell'eucaristia arbitrarie e totalmente irrilevanti per la religione pratica. Scrisse alla sorella nel 1898:

Credo in un Dio; ma non credo che si disturbi oltre l'azione delle forze della natura... solamente confinandosi a supportare e influenzare la mente dell'uomo. Credo che la mente dell'uomo abbia avuto una creazione separata. Non credo in un dio di nessuna religione in particolare perché il mio dio è giusto ed equo. Come conseguenza non dico mai che qualche particolare credenza è peggiore della mia; semplicemente dico che non può esserci tutta la verità in ciò che tenta di tagliare fuori tutto il resto del mondo. Credo nell'immortalità di alcune parti di noi ma non credo in un Paradiso che sarebbe insipido né in un Inferno che sarebbe ridicolo... personalmente non vedo ragioni di tormentarsi riguardo l'origine del mondo quindi lo faccio riguardo la sua fine; guardo dietro all'eternità nel passato come guardo avanti per l'eternità nel futuro. Credo ci sia qualcosa, uno spirito di qualche tipo, che è sempre esistito e sempre esisterà e che questo sia tutto quello che un uomo può dire²⁵.

Le idee politiche di Beveridge, quando entrò al *Balliol*, erano ancora meno definite di quelle teologiche e ancora una volta furono la visione dei suoi genitori, in forte disaccordo con l'imperialismo inglese, e la loro dicotomia tra attitudine umanitaria e liberalismo autoritario, ad avere una notevole influenza sulle idee del figlio e a ripercuotersi poi sulla sua carriera futura.

Sia Henry che Annette, comunque, erano più coinvolti nella politica indiana che in quella inglese: la madre, come molti membri delle classi agiate, aveva perso la fiducia nel partito liberale dopo il primo *Home Rule Bill*²⁶ di Gladstone, mentre il padre

²⁴ Il celebre scienziato e biologo da un punto di vista teologico si era posto a equidistanza sia dal materialismo che dallo spiritualismo, ritenendoli entrambi non dimostrabili, e su questa base aveva coniato una nuova etichetta per sé stesso, definendosi nel 1869 agnostico. Cfr. A. Desmond, *Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 29*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 99-111.

²⁵ Harris, *William Beveridge, cit.*, p. 30

²⁶ L'Irlanda era stata unita alla Gran Bretagna nel 1800 dall'*Act of Union*, il quale aveva lasciato aperte una serie di questioni: sia di carattere religioso, relativa alla richiesta di emancipazione cattolica, sia di carattere politico, data la volontà degli irlandesi di esercitare un proprio governo distinto, e infine di carattere economico a causa della forte povertà presente in Irlanda e del dispotismo dei *landlord*. Il periodo degli anni Trenta dell'Ottocento fu dominato dalla lotta per l'emancipazione cattolica che negli anni Quaranta andò intensificandosi e unendosi alla richiesta di un ritorno ad una legislatura irlandese; a rendere più incandescente la situazione si aggiunse inoltre la carestia di patate del 1845. Negli anni '50 e '60 l'opposizione alla giurisdizione inglese continuò ad intensificarsi. Quando Gladstone prese il potere, nel 1868, a seguito delle continue pressioni e sperando nella collaborazione dei moderati irlandesi, emise nel 1865 l'*Irish Church Act*, con cui molti beni della chiesa protestante furono ridistribuiti a scuole, ospedali e working house, e l'*Irish Land Act*, che impedì ai proprietari terrieri di riscuotere i loro

continuò a fornire il suo supporto al partito, almeno a parole; in ogni caso la discussione sulla politica interna ebbe sempre poco spazio in casa Beveridge e quando il ragazzo arrivò a Oxford era quasi totalmente disinformato sulle maggiori questioni politiche del momento. I suoi primi pronunciamenti furono di vago appoggio all'annessione dell'Egitto²⁷ e a una politica di progresso in India, e di critica della condizione degli operai inglesi, che riteneva un ostacolo all'avanzamento della democrazia nel mondo.

Ciò che iniziò sempre più a interessarlo fu invece il campo della politica sociale: dopo aver assistito ad alcuni dibattiti sull'argomento, lamentò la mancanza di precise informazioni sociologiche e per rimediare vi fondò con l'amico Tawney una società, il cui scopo secondo le carte dello stesso Beveridge era:

La scrittura di documenti sulle questioni sociali da una base di fatti e, per quanto possibile, da un punto di vista pratico. Le teorie devono essere per quanto possibile evitate mentre i fatti (...)devono abbondare nella società. Ha solo due membri allo stato attuale ma spera di espandersi; l'unico modo di imparare un argomento è di scrivervi a riguardo²⁸.

Questa società non sembra essere stata molto attiva, ma fu indicativa del crescente interesse di William nell'interazione tra ricerca sociale e riforme; nel 1899 fece la sua prima visita al centro di *Toynbee Hall*²⁹ dove visitò un club per ragazzi, un collegio e la

esorbitanti affitti e stabilì il pagamento di una compensazione per ogni affittuario sfrattato che avesse migliorato la proprietà durante il periodo di affitto. Il secondo governo Gladstone alternò tentativi di riforma a misure coercitive come l'incarcerazione di leader estremisti come Parnell, che però nel 1885 riuscì ad unire tutto il nazionalismo irlandese nella richiesta di *Home Rule*. Il conseguente tentativo di riforma effettuato da Gladstone, presentato nell'aprile 1886, fu sconfitto alla *House of Commons*, 343 voti a 313; oltre a decretare l'inizio del declino del primo ministro inglese questo tentativo di riforma decretò la scissione di novantatré deputati liberali che formarono il movimento Unionista, andando a sostenere i conservatori Cfr. S. J. Lee, *Gladstone and Disraeli*, Abingdon, Routledge, 2005, pp. 124-138. Allo stesso modo la tendenza degli elettori delle classi più agiate e conservatrici fu quello di sconfessare il partito liberale o semplicemente, come fece la madre di Beveridge, non sostenerlo più. A tal proposito dice Jonathan Parry «it was the determination of Gladstone to stay in charge and to redefine Liberalism around Home Rule that caused so many crippling defections from liberal party». Jonathan Parry, *The rise and fall of Government in Victorian Britain*, in Lee, *Gladstone and Disraeli*, cit., p. 143.

²⁷ Durante il governo Gladstone l'Inghilterra occupò l'Egitto nel 1882.

²⁸ Harris, *William Beveridge*, cit., p. 32.

²⁹ *Toynbee Hall* era un centro di osservazione delle problematiche sociali dell'East End che, in collaborazione con l'Università, mirava sia a fornire i dati necessari agli studiosi delle problematiche sociali per formulare teorie e proposte di riforma, sia a eseguire un'azione di sostegno nei confronti dei poveri. Posizionato tra due mondi opposti, il malfamato quartiere di Whitechapel, che aveva i tassi di mortalità infantile e criminalità più alti di Londra, e i prosperosi nuovi sobborghi di Hackney e Islington. In questo centro gli studiosi avevano la possibilità di interagire con le classi meno agiate non come missionari ma come vicini, ovvero in un rapporto non subordinato. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., p.44.

locale *Charity Organization Society*³⁰, e nel giugno seguente aiutò ad organizzare una visita degli operai di *Toynbee*, guidandoli in un tour per Oxford.

Anche se ormai era chiaro che il suo interesse principale era per le scienze sociali e i relativi problemi, per lungo tempo non ebbe idea di cosa poter fare per lavorare a una loro soluzione, così si iscrisse a legge con l'idea di fare l'avvocato³¹.

L'università stessa però iniziava a stancarlo e dei suoi amici solo Tawney era rimasto a Oxford, mentre la maggior parte dei suoi conoscenti si era trasferita a Londra.

Inoltre, nel 1902 fu colpito da due grossi shock emozionali: Carré, in preda a stress, droga e depressione, si suicidò; il secondo colpo arrivò tre giorni dopo, quando il suo tutore alla facoltà di legge, Edward Jenks, segnalò che non giudicava Beveridge adeguato per la professione di avvocato praticante.

Ostinato a non deludere il padre, William ottenne comunque la laurea in legge e si trasferì a Londra nell'appartamento dell'amico Denman, prendendo il posto di Carré.

Londra gli aprì nuove possibilità nel campo del sociale: Tawney, laureatosi nell'estate del 1902, divenne assistente sociale al *Children Country Holiday Fund*, e Beveridge lo affiancò in alcune visite ai genitori; con Denman e altri colleghi del *Balliol* aiutò a creare un circolo per bambini in *Elephant and Castle*³²; diventò anche fondatore e azionista nella *Garden City Company*, creata per diffondere la filosofia sociale di Ebenezer Howard³³.

³⁰ La *Charity Organization Society* o COS era un'organizzazione a scopo filantropico che aveva l'obiettivo di aiutare i bisognosi ma uscendo dalla logica dell'elemosina tipica del circuito caritativo delle *Poor Laws* e aiutandoli invece a trovare lavoro. Fondato nel 1869 anche questo organismo finì spesso per essere, data la grande discrezionalità nella scelta dei candidati a ricevere l'aiuto, teatro di logiche clientelari. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., p.58.

³¹ In realtà questo fu il suo terzo cambio di indirizzo: infatti dopo matematica in un primo momento si iscrisse nel 1898 alla *Oxford Classic School*, tuttavia essendo questa propedeutica per le professioni più disparate, non era di per sé specifica per alcuna professione lavorativa, fornendo un'educazione filosofica generica. Riguardo ai dubbi del giovane Beveridge sui suoi studi si veda Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 30-36.

³² *Elephant & Castle* è il nome dell'area circostante uno degli snodi fondamentali del centro di Londra, situato nel quartiere di Southwark.

³³ Ci si riferisce al *Garden City Movement*, fondato sulla filosofia di Ebenezer Howard, volta a proporre una soluzione alle drammatiche condizioni di salute e ai problemi di sovraffollamento delle nuove città industriali. Howard aveva avuto l'idea durante un'esperienza negli Stati Uniti quando, mentre lavorava come stenografo nei tribunali di Chicago, partecipò alla ricostruzione di alcuni quartieri della città, distrutti quasi completamente nel 1871 da un incendio. Nei progetti di riedificazione si prevedeva una serie estesa di parchi e spazi pubblici, in grado di dare più respiro alla città e consentire condizioni abitative più salubri, tanto che il progetto fu denominato *Garden City*. Howard fece sua l'esperienza sostenendo nella sua opera, intitolata appunto *Garden City of Tomorrow*, la necessità di ripensare il futuro basandolo su un nuovo concetto di civiltà, in cui all'interesse personale si sarebbe sostituito il servizio alla comunità, passaggio che si sarebbe attuato attraverso la riprogettazione degli insediamenti urbani secondo piani di sviluppo ben regolamentati. Cfr. M. Miller, *Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 9*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 330-333. Queste idee influenzarono la visione di Beveridge, che sosterrà la necessità di una progettazione sul modello howardiano per le nuove città.

Allo stesso tempo, tre mesi di lavoro confermarono il suo disinteresse per le pratiche legali e nel gennaio 1903 informò la sua famiglia di aver deciso di non praticare legge.

Nonostante le opposizioni dei genitori, grazie alla raccomandazione di E. J. Palmer, ebbe un colloquio con Samuel Barnett, direttore del centro di *Toynbee Hall* e accettò il posto come vicedirettore, sperando di acquisire velocemente l'esperienza pratica necessaria che stava cercando nel campo del sociale.

Nella sua autobiografia Beveridge fece derivare il suo interesse per le riforme sociali da Edward Caird, che l'aveva invitato a scoprire perché, con così tanto benessere in Gran Bretagna, continuasse a esserci così tanta povertà e come questa povertà potesse essere sanata.

Tuttavia fu lo spirito di Huxley, più che quello di Caird, quello che si ritrova nella sua appassionata difesa della scelta di andare a *Toynbee Hall*:

Vorrei andare lì perché vedo questi problemi in un modo scientifico, come ostacoli alla futura prosperità dello Stato. Ho assolutamente diffidenza nel potere salvifico della cultura, delle missioni e dei buoni sentimenti isolati così come un chirurgo ha sfiducia nella scienza cristiana. Se fossi stato educato nella scienza non si poteva chiamarmi un sentimentale per dedicarmi allo studio di una malattia distruttiva, o perché ambizioso ho pensato che dovrei piuttosto perseguire tale indagine in tutto il tempo a mia disposizione invece che nelle mezz'ore libere dal lavoro. Non credete che il parallelo sia valido? Il mio motivo è quello che vi ho esposto, per studiare alcuni rami dello Stato come uno scienziato studia la sua materia (...) per favore cercate di pensare a me, alla luce del parallelo con lo scienziato. E 'assolutamente vero³⁴.

Già da queste parole s'inizia a intravedere il Beveridge del futuro: un lavoratore assiduo convinto dell'assoluta validità del metodo scientifico per la risoluzione dei problemi sociali. *Toynbee Hall* lo aiuterà a definire ancor più queste caratteristiche.

³⁴ Harris, *William Beveridge*, cit., P.43

3. TOYNBEE HALL E LE POLITICHE SUL LAVORO.

Quando Beveridge arrivò a *Toynbee Hall*, nel settembre 1903, il centro stava vivendo un periodo di forte espansione e cambiamento. Espansione rispetto a un più modesto progetto originale, che prevedeva di osservare e documentare i comportamenti e le problematiche dei diversi strati sociali presenti nell'East End: nel corso degli anni Novanta le sue funzioni erano state ampliate, facendo dello stabile un luogo di esperimenti pedagogici e analisi sociale e filantropica, con tanto di conferenze sui problemi sociali, società e circoli di osservazione e discussione e molte altre forme di ricreazione ed educazione. Quindi un periodo di cambiamento rispetto al carattere conservatore e nostalgico³⁵, cambiamento che si incarnò nella figura e nelle strategie del canonico Samuel Barnett, che divenne direttore di *Toynbee* all'inizio del '900, dopo vent'anni di servizio alla *Whitechapel*³⁶. L'esperienza nel centro di ricovero lo aveva fatto riflettere sui malesseri sociali, convincendolo che le cause economiche fossero importanti tanto quanto quelle dovute all'esperienza personale del singolo individuo³⁷; Barnett ruppe quindi con la *Charity Organization Society*, che predicava un assistenzialismo di matrice tradizionale e basato sulla beneficenza, senza condannare la *Poor Law*³⁸, ma ritenendo che fosse necessario affiancare altri strumenti statali di

³⁵ Il centro manteneva una filosofia conservatrice, per certi sensi reazionaria, implicitamente riconoscendo la superiorità dei valori delle classi agiate e allo stesso tempo guardando nostalgicamente al passato pre-industriale.

³⁶ La piccola cappella che diede nome al quartiere al centro dell'East End. Per quanto riguarda il complesso assistenziale del *Whitechapel* possiamo trovare ancora una volta un'utile descrizione nelle parole di Jack London, che passò proprio nel ricovero occasionale di *Whitechapel* una notte. Lo scrittore statunitense esordisce dicendo: «Prima di tutto devo chiedere perdono al mio corpo per gli orrori in cui l'ho trascinato, e al mio stomaco per gli orrori che vi ho introdotto. Sono stato al "chiodo"- espressione in gergo per indicare appunto il ricovero-, ho dormito e mangiato lì e poi sono corso via». London, *The People of the Abyss*, cit., pp. 122. Il racconto ci permette di cogliere le storie dei suoi "compagni", gente che lavorava, ma che per una disgrazia, spesso fortuita, si ritrovava nell'abisso per la mancanza di un sistema previdenziale degno di questo nome; gli uomini venivano lavati in primo luogo tutti con la stessa acqua - e molti di loro erano infettati da parassiti e malattie -, poi si veniva condotti in stanze buie con un odore orrendo, il rancio era pessimo - «Per mangiare quel pane ci vuole una pinta d'acqua» Cfr. *Ivi*, pp. 122-151.

³⁷ Infatti, secondo la visione più diffusa nelle teorie classiche sulla disoccupazione, essa non era dovuta a cause sociali ma all'incapacità o alla pigrizia dei soggetti che si trovavano sul gradino più basso della scala sociale. Proprio il superamento di tale concezione era uno dei punti focali delle battaglie degli ambienti progressisti e dello stesso Beveridge. Cfr. F. Girotti, *Welfare State: Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998, pp. 165-166.

³⁸ Della *Poor Law* e delle sue evoluzioni nel corso dei secoli si darà una trattazione più ampia nel primo paragrafo del secondo capitolo, in cui si compirà un rapido excursus di tutte le misure di previdenza sociale che preesistevano al Piano Beveridge. Per ora basti spiegare che era un insieme di leggi sull'assistenza ai poveri di origine elisabettiana, ma riformate nel 1834, nella *New Poor Law*, con l'intento di conferire all'assistenza ai poveri un apparato centralizzato e sotto il controllo dello stato. In realtà il risultato fu un compromesso tra potere centrale e potere locale che mantenne una forte discrezionalità delle organizzazioni *in loco* sulla scelta dei candidati a far parte del sistema previdenziale,

sostegno ai bisognosi, come le pensioni per i poveri e i programmi di supporto nella ricerca di lavoro per i disoccupati.

Secondo il canonico, *Toynbee* doveva farsi carico del nuovo spirito di innovazione sociale che alimentava il dibattito in Inghilterra e dare una spinta nella direzione delle riforme sociali. Fu con questo intento che invitò Beveridge ad assumere l'incarico di vicedirettore del centro.

Da parte sua, l'ormai ventiquattrenne William vedeva nell'esperienza di *Toynbee* l'occasione di acquisire quelle capacità che gli sarebbero servite per poter legittimare opinioni personali nel campo delle riforme sociali.

Era diventato molto sicuro dei propri mezzi ed era convinto di poter ideare un nuovo approccio alle riforme sociali, basato sull'applicazione del metodo scientifico all'osservazione delle problematiche sociali, in modo da poter studiare delle risposte basate sui dati raccolti sul campo.

Inoltre era un'occasione per entrare in contatto con la sfera degli affari pubblici attraverso esperienze come quella del *Stepney Council of Public Welfare*³⁹.

È con questo spirito di grande volontà che si adoperò per i seguenti due anni: si mise a dirigere le attività educative di *Toynbee*, presiedendo conferenze e organizzando meeting di reclutamento a Oxford e Cambridge. Prese inoltre parte all'amministrazione del Campo e assunse l'incarico di editore del *Toynbee Record*, sprovvincializzandolo dal

mantenendo così gli assistiti in un rapporto di dipendenza/sudditanza nei confronti dei filantropi. A tal proposito si vedano le voci sulla *Poor Law* di A. J. Kidd, *The Oxford Encyclopedia of Economic History: Vol. 4*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 214-218 e sul *Poor Relief* Ivi, pp. 218-223.

³⁹ Lo *Stepney Council of Public Welfare* era stato fondato nel 1903 sotto la guida di Barnett; composto soprattutto da ecclesiastici, la sua linea era quella di promuovere la cooperazione tra agenzie di lavoro sociali e volontarie e di incoraggiare la salute e la moralità pubblica. Beveridge ebbe il primo contatto con il Concilio del Welfare nel Settembre 1903, quando partecipò a un incontro sul sostegno dei candidati alle successive elezioni di quartiere e ne fu cooptato nel 1904 come segretario municipale. Il problema su cui si concentrò in particolare era il commercio domenicale: era diventato molto comune aprire di domenica tra i commercianti dell'East End, apparentemente in competizione con i negozianti ebrei che aprivano di domenica avendo chiuso però il *Sabbath*, il festivo sabato ebraico durante il quale è proibito lavorare. Era un trend che Beveridge disapprovava a causa della perdita del giorno di vacanza per gli impiegati e nel 1904 compilò un rapporto per il concilio sull'esistente *Lord's Day legislation*, mostrando che la maggior parte datava diciassettesimo secolo e aveva poco rapporto con le condizioni di commercio moderne. Nelle rare occasioni in cui i commercianti venivano multati, le contravvenzioni erano ridicolmente basse e di solito ammontavano a meno di venti scellini. Il concilio decise in primo luogo di sondare l'opinione dei negozianti e si scoprì che due terzi rimanevano aperti di domenica, ma di questi tre quarti avrebbero preferito chiudere e che la ragione principale dell'apertura domenicale era la paura della competizione. Come risultato del sondaggio il *Council of Public Welfare* decise di far pressione per una nuova legge e Beveridge fu scelto come oratore per la deputazione del 6 luglio, durante la quale fece pressione per una forte limitazione delle aperture con esenzione solo per i negozianti che chiudevano per il sabato ebreo. Anche se non ebbe ripercussioni immediate questa vicenda entrò a far parte di un più ampio e complesso movimento contro l'apertura domenicale che portò all'istituzione di un'inchiesta parlamentare nel 1906. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 57-61.

suo approccio parrocchiale e trasformandolo in un forum di discussione per le riforme sociali.

I suoi articoli nel *Toynbee Record* iniziarono ad avere un eco nazionale e, incoraggiato da ciò, iniziò a scrivere per un pubblico più vasto, producendo articoli sulla disoccupazione e sulle leggi delle *Trade Union* per quotidiani a diffusione nazionale. Tutto questo fece riconoscere Beveridge come un'autorità nell'amministrazione sociale di Londra e spinse Fabian Ware, editore del *Morning Post*⁴⁰, a proporgli di tenere una rubrica di articoli sulle politiche sociali a partire dal 1905.

Il ventiseienne scozzese accettò la proposta congedandosi da Samuel Barnett e da *Toynbee*.

I tre anni di Beveridge come scrittore del *Morning Post* coincisero con importanti sviluppi nella politica sociale inglese che, attraverso l'opera coordinatrice di Lloyd George⁴¹, videro l'emergere di un significativo movimento laburista parlamentare⁴² e la conseguente notevole espansione delle organizzazioni sindacali⁴³.

In un'atmosfera di compromesso tra liberali, forzati dall'emergere della politica di massa, e movimento operaio, che aveva abbandonato in buona parte l'ideale rivoluzionario, nasceva la cosiddetta *progressive alliance*, che creava le condizioni politiche per le auspiccate riforme sociali.

Anche nella vita e nella carriera di Beveridge questi tre anni furono molto importanti da diversi punti di vista: lo portarono a sviluppare un credo politico maturo, una teoria personale sulle impellenti questioni sociali e infine a muovere quei passi che lo portarono a partecipare attivamente alla vita politica del paese a partire dal 1908.

Dal punto di vista delle convinzioni politiche, Beveridge era una figura estremamente originale, difficilmente ascrivibile a una linea di partito: come detto

⁴⁰ Il *Morning Post* è un quotidiano di Londra di stampo conservatore; il fatto che Beveridge si sia prestato a tenere una rubrica in detto giornale dimostra ancora una volta come, pur essendo vicino agli ambienti liberali, non sia mai stato davvero inquadrato in una mentalità partitica, ma abbia sempre mantenuto una visione politica indipendente. Beveridge stesso commentando quel suo periodo come giornalista disse che l'unica limitazione che aveva nel *Post* fu quella di poter criticare più duramente e apertamente solo i politici liberali, mentre doveva essere cortese e ragionevole con quelli unionisti, il che non si rivelò, come egli stesso ammise, un grosso problema poiché c'erano molti punti in cui lui stesso e i leader liberali erano in disaccordo. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp.90-92.

⁴¹ Fu in questo periodo presidente del *Board of Trade*, dirigendo le attività produttive nel 1906, poi dal 1908 nominato cancelliere dello scacchiere, fu responsabile di tutta la politica economica britannica, avvalendosi anche dell'operato di Wiston Churchill, al tempo in forza al partito liberale e ministro del commercio dal 1908. Sarà proprio Churchill a chiamare Beveridge al *Board of Trade*. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., pp.165-166.

⁴² Il partito laburista fu fondato agli inizi del secolo, ma la sua nascita fu formalmente sancita nel 1906. *Ivi*, p. 165.

⁴³ A inizio Novecento e in poco più di dieci anni le *Unions* passarono da un milione e mezzo a quattro milioni di aderenti. *Ibidem*.

aveva ereditato dai genitori simpatie liberali, ma si trovò in questo periodo vicino ad abbracciare certi principi teorici del socialismo; per contrasto le pagine da cui scriveva erano di un quotidiano dichiaratamente conservatore.

Lui stesso per descriversi utilizzò termini contrastanti come un laburista imperialista, un Tory democratico, un conservatore tremendamente rivoluzionario, fino ad arrivare a quella che sarà la definizione da lui usata anche nella campagna del 1945 con il partito liberale: un liberale col programma radicale⁴⁴.

Simbolo di questa dicotomia sono anche le frequentazioni del periodo: conobbe molti membri del *Rainbow Circle*, il nucleo intellettuale del liberalismo, ma senza diventarne mai membro; nel 1906-07 al contrario fu «very nearly into the socialist fold», probabilmente per la forte influenza dei Webb, iscrivendosi anche come associato alla *Fabian Society* nel 1904⁴⁵. Tuttavia non diventerà mai membro a tutti gli effetti dell'associazione fondata dai coniugi Webb, allontanandosene, quantomeno formalmente, alla fine del 1907⁴⁶.

I suoi dubbi sul socialismo non erano tanto sulla dottrina, di cui per altro dava una sua personale interpretazione considerandolo come il prevalere dell'interesse della comunità sulle esigenze del singolo, ma nella sua applicazione, che in Inghilterra, temeva, avrebbe provocato solo l'ingiusta attribuzione di vantaggi ai non meritevoli.

The dangerous aspect of English socialism [...] is not revolution or free love, but sentiment and overconfidence in trying to abolish competition and prop up the unfit, without making any alternative provision for promoting human progress. A state cannot refuse to let the less

⁴⁴ Beveridge, William Beveridge, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010, p. 176.

⁴⁵ Sidney e Beatrice Webb furono i due coniugi fondatori della *Fabian Society*, un circolo socialista creato il 4 gennaio 1884 che diede vita ad un vero e proprio movimento, il fabianismo. A tal proposito si vedano E. R. Pease, *The History of the Fabian Society*, New York, Dutton & company, 1857 e L. R. Pench, *Il socialismo fabiano: un collettivismo non marxista*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998. In particolare nel libro di Edward Reynolds Pease, a sua volta membro fondatore dell'associazione, possiamo trovare, oltre alla storia della società nelle tre appendici, un manifesto di quelle che sono le idee principali e la *raison d'être* della stessa. Scrive Pease "The Fabian Society consists of Socialists. It therefore aims at the reorganization of Society by the emancipation of Land and Industrial Capital from individual and class ownership, and the vesting of them in the community for the general benefit", R. Pease, *The History of the Fabian Society*, p. 313. Sul rapporto di Beveridge con la Fabian Society si veda invece Cfr. Harris, *William Beveridge*, *cit.*, pp. 86-90. Si veda inoltre il suo libro *Why I am a liberal* in cui Beveridge nell'introduzione sostiene: «Non sono mai stato un socialista, pur avendo avuto e tutt'ora avendo molti amici tra i socialisti, e pur avendo verso i coniugi Webbs un debito più grande di quanto io possa dire. Poco dopo aver lasciato Oxford, nel 1902, mi indussi ad associarmi alla *Fabian Society*, il che però non significa affatto che ero disposto a dichiararmi socialista bensì che mi interessavo a quanto i Fabiani facevano. Ma il fatto di essere un semplice frequentatore non mi consentiva di influire sulla linea di condotta e, dopo un breve tentativo, decisi di non continuare a frequentarli dal momento che non avevo alcun potere su di loro». William Beveridge, *Why I Am a liberal*, *cit.*, p. 2.

⁴⁶ Harris, *William Beveridge*, *cit.*, p. 88.

industrious, the less competent, the less inventive suffer the disadvantages of their inferiority without itself becoming inferior⁴⁷.

In conclusione Beveridge, pur restando sempre molto legato ai Webbs e a quel movimento per le riforme sociali che in larga parte era schierato nell'ala sinistra dell'arena politica, non fu mai parte integrante di un pensiero politico o di un partito⁴⁸, cambiando opinione molte volte nel corso della carriera e trovandosi di volta in volta in accordo con le diverse parti, a seconda delle soluzioni prospettate.

Tuttavia la Harris sostiene che ci siano dei punti fondamentali nel suo sistema di valori che possiamo prendere come costanti e determinanti: innanzitutto una fiducia mai svanita nel pragmatismo e nell'empirismo come criteri di azione nel campo del sociale, colonne che poggiano le basi sulla fiducia nell'evoluzione sociale come scopo della razza umana. In secondo luogo, una visione ottimistica della natura dello Stato e la sua identificazione con gli interessi di tutta la società. Una terza credenza fondamentale era la sua convinzione che nella sfera economica gli uomini ragionassero in modo razionale su incentivi e ricompense, e quindi potessero essere indirizzati al giusto comportamento attraverso il loro utilizzo.

Infine Beveridge fu sempre fiducioso non solo nella possibilità di un'organizzazione sociale, ma anche nella necessità della solidarietà tra classi diverse come unico modo per far progredire lo stato inglese.

Tali convinzioni si rifletterono sulla sua azione in campo sociale. Come era avvenuto per le idee politiche, anche in questo campo gli anni tra il 1905 e il 1908 furono fondamentali per l'affermazione di idee chiare e ben argomentate. In particolare partecipò a due grandi discussioni del periodo: quella sulle pensioni di vecchiaia e quella sulla disoccupazione.

Il grande dibattito, volto a cercare una soluzione per il problema della povertà nella terza età, era iniziato in Inghilterra a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento⁴⁹. Coinvolto nel 1905, Beveridge evidenziò quattro possibili soluzioni per dare sollievo alla povertà degli anziani: in un primo modello lo Stato avrebbe potuto subsidiare

⁴⁷ *Ivi*, p. 94.

⁴⁸ Fatta eccezione la tardiva esperienza con i liberali quando ormai, nel 1945, era già un'autorità internazionale nel mondo del welfare.

⁴⁹ Le proposte più importanti furono il Joseph Chamberlain's Plan di assicurazione di pensione contributiva, il Charles Boot's Plan di pensione universale finanziata attraverso le tasse e quella del Comitato selezionato della House of Commons, di pensionamento attraverso i means test, ovvero l'accertamento delle risorse che quindi garantiva la pensione solo ai più bisognosi.

l'assicurazione pensionistica volontaria, curata da società come le *Trade Unions* o da privati; nel secondo modello, quello contributivo e obbligatorio, i contributi invece andavano tolti dai salari dei lavoratori; una terza via era quella di una pensione non contributiva e basata sui *means test*⁵⁰, che avesse quindi come destinatari solamente i bisognosi; l'ultimo modello era infine quello di una pensione universale e gratuita a tutti i cittadini oltre una certa età.

In un primo momento, pur non giudicando nessun modello perfetto, sembra che propendesse per il quarto, quello universalistico e gratuito, anche se era molto costoso per lo stato e avrebbe garantito una pensione anche a chi non ne avesse avuto assolutamente bisogno; finì presto però per scegliere il sistema contributivo, con sottrazione dagli stipendi, basato sul modello tedesco. Il *turning point* su questa scelta sembra essere stato un viaggio effettuato in Germania nel 1907 con lo scopo di studiare le misure di sicurezza sociale, che lo convinse della superiorità del secondo modello, come sostenne in una serie di articoli nel *Post*.

Quando nel 1908 il governo liberale con l'*Old Age Pension Act* optò infine per una riforma basata sul terzo modello, ovvero non contributiva per i cittadini con oltre settant'anni e con mezzi limitati, William criticò fortemente tale scelta per due ordini di ragioni: in primo luogo il limite di settant'anni era arbitrario e non teneva conto che la media di pensionamento in Inghilterra all'epoca era di sessantatré anni e mezzo; in secondo luogo sosteneva che tali misure scoraggiassero il risparmio nei cittadini⁵¹.

Per quanto riguarda la disoccupazione, quando Beveridge aveva iniziato a interessarsene, si sapeva davvero poco sul tema, e le teorie più diffuse la vedevano come una conseguenza dei salari anelastici, ipotesi che fu anche uno dei principi cardine della *Poor Law* del 1834. Dagli anni Ottanta dell'Ottocento erano emerse diverse scuole di pensiero: da un lato la scuola sotto-consumista di Hobson, che interpretò la disoccupazione come un problema di mal distribuzione delle entrate e inadeguata domanda di consumo; dall'altro gli scrittori socialisti che avevano cominciato a suggerire che il surplus lavorativo fosse un inevitabile corollario della produzione capitalistica.

⁵⁰ I *Means Test* ovvero l'accertamento dei redditi. Misura che, come scrive Girotti, era severa e dal carattere infamante. Il superamento di tale strumento antiquato era sostenuto da tutte le forze progressiste. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 166.

⁵¹ Poiché manteneva il meccanismo dei *Means Test*, seppure applicato con modalità meramente amministrative e sempre più impersonali. *Ivi*, pp. 166-167.

Un nuovo approccio innovativo al problema fu proposto da Huber Llewellyn Smith, capo del *Labour Department* e del *Board of Trade*, che evitò le teorie generali e cominciò a collezionare dati empirici sulla disoccupazione, basati in primo luogo sui dati raccolti da alcune delle *Trade Unions* principali. È proprio a questa nuova scuola empirica che aderisce Beveridge: egli aveva, infatti, letto pochi libri sulle teorie economiche, concentrandosi invece sullo studio dei dati statistici, sull'analisi di casi e sul lavoro degli scrittori storici e descrittivi, come Charles Booth, Llewellyn Smith e Sidney e Beatrice Webb⁵².

Furono in particolare due lavori, giunti alla sua attenzione nel 1905, ad essere destinati ad avere profonde ripercussioni sulla sua visione della tematica: per primo lesse la dimostrazione di Charles Booth per il comitato selezionato sulla penuria di domanda di lavoro nel 1895. In questo rapporto Booth evidenziò l'esistenza di un permanente margine di lavoratori semioccupati, margine creato non dai flussi del lavoro, ma dall'abitudine di centinaia di datori di lavoro ad attingere alla propria riserva di lavoratori casuali. Booth concluse che ben i due terzi di questi potevano essere assunti su base regolare, mentre i restanti avrebbero perso ogni possibilità di rimanere e sarebbero stati costretti a cercare impiego altrove.

Il secondo lavoro che influenzò il pensiero di Beveridge fu *The Unemployed: A National Question*, di Percy Alden. Nel suo libro Alden trattava una serie di metodi di dialogo sulla disoccupazione di cui Beveridge non era a conoscenza. In particolare portava l'attenzione a vari schemi continentali per sovvenzionare le assicurazioni delle *Trade Unions* attraverso i fondi pubblici e soprattutto sulla rete nazionale di *labour exchange*⁵³, che era stata stabilita in Germania per favorire la transizione dei disoccupati verso nuove occupazioni.

Inoltre dallo studio dei risultati delle analisi aveva dedotto che la disoccupazione non doveva essere vista più come un problema di pigrizia sociale o a carattere personale ma come un problema di organizzazione industriale.

Identificò, quindi, tre cause principali di disoccupazione che erano caratteristiche dell'esistente organizzazione industriale: uno a carattere eccezionale, causato dalla decadenza di una particolare industria o dalla minore necessità di manodopera a seguito dell'innovazione tecnologica; un secondo tipo a carattere occasionale e causato dalla

⁵² Harris, *William Beveridge*, cit., p. 115.

⁵³ Uffici di collocamento. Cfr. *Ivi*, p. 116.

stagionalità degli impieghi o da cicliche fluttuazioni nella domanda; infine, la disoccupazione cronica del mercato di lavoro casuale.

Unendo i concetti estrapolati dalle teorie di Booth e di Alden alle considerazioni a cui era giunto attraverso l'analisi empirica, arrivò a teorizzare un sistema di uffici di collocamento per organizzare e regolarizzare l'impiego dei lavoratori occasionali. Elaborò quindi un sistema basato su tre tipi di campi di lavoro: protettivi per gli inabili, punitivi per i fannulloni, e di addestramento per coloro che faticavano a trovar lavoro.

Questi fattori economico-strutturali erano, secondo Beveridge, molto più rilevanti delle tradizionali spiegazioni basate sulla mancanza di abilità, parsimonia e carattere morale tra i disoccupati.

Non negava l'idea che un disoccupato fosse meno produttivo di un lavoratore abituale, ma argomentò che senza una riorganizzazione del lavoro industriale il miglioramento morale non avrebbe creato un singolo nuovo posto di lavoro.

Risultato di questi studi fu la pubblicazione nel 1909 del suo primo libro *Unemployment: a problem of industry*.

Per quanto riguarda infine il più generale campo delle politiche sociali, William aveva ormai formato una propria visione coerente, intendendo le riforme come strumento di coesione e armonia, in grado di ridistribuire equamente la produzione del libero mercato⁵⁴.

Già nel 1905 sostenne che la priorità di una società civilizzata fosse la distruzione del mostro della povertà, senza la quale tutte le altre idee sociali perdevano di significato e valore.

Si oppose quindi strenuamente alla scuola economica ortodossa, che vedeva la povertà come un'inevitabile condizione della società industriale, dettata dal volume delle masse proletarie, e tacitava la redistribuzione dei redditi come minante il diritto di proprietà e dannosa agli investimenti di capitale.

Beveridge era invece ormai persuaso che la società industriale avesse i mezzi necessari per debellare la povertà e denunciò fortemente nel *Morning Post* la

⁵⁴ Quello che sembrò spingerlo particolarmente nella direzione del valore di politiche destinate a promuovere la coesione sociale ed eliminare il conflitto fu lo studio delle istituzioni della Germania imperiale. Ciò si evince dalla sua presa di posizione a favore del sistema di assicurazioni contributive, dal suo non amare le politiche classiste e dalla sua derivante critica alla scelta, effettuata dalle élite politiche, della scissione a sinistra per formare il partito laburista che si proponeva di rappresentare la *working class*. Beveridge invece riteneva che il ruolo di catalizzatore del movimento di avanzamento sociale dovesse essere condotto dal partito liberale, poiché a differenza di quello laburista, non riceveva l'eccessiva pressione dei sindacati, ma era libero di operare secondo le necessità del Paese. Cfr. Beveridge, *La libertà solidale*, cit., pp. 166-176.

tradizionale visione che misure come pensioni, scuole gratuite e mense incidessero negativamente sul livello degli stipendi; sostenne anzi che queste misure avrebbero aiutato ad alzare la domanda di consumo, il numero degli impiegati e, in ultima istanza, i salari.

Un ultimo passo fondamentale fu la sua partecipazione, in qualità di esperto, ai lavori della *Royal Commission* sulla *Poor Law* istituita nel 1905, anche a supporto del *Minority Report*⁵⁵ che sollecitava l'abrogazione della legge e un sistematico intervento statale, finanziato per via fiscale ed esteso a tutti i cittadini.

A misure così tendenti al socialismo si opponeva la maggioranza parlamentare, preoccupata sia dei costi che delle violazioni della libertà personale. Pur auspicando un'attenuazione della severità e del carattere infamante dei *means test*, essa si espresse dunque a favore dell'assicurazione volontaria. Il dibattito non portò ad alcun risultato ma influenzò profondamente la successiva condotta di Lloyd George e garantì a Beveridge l'accesso al *Board of Trade*.

⁵⁵ Il rapporto di minoranza sostenuto dalle fazioni più progressiste e dai coniugi Webb, il cui intento era di superare il carattere stigmatizzante della vecchia assistenza pubblica provvedendo all'assistenza dei poveri anche in assenza di una loro espressa domanda. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 166.

4. LA CARRIERA NELL'AMMINISTRAZIONE E LA GUERRA

«E' assurdo dire che le guerre sono inevitabili. Le guerre sono opera degli uomini e quindi gli uomini possono evitarle»⁵⁶.

Quando Beveridge nel 1908 entra nel *Board Of Trade*, esso era uno dei dipartimenti più dinamici e in espansione della *Whitehall*⁵⁷. William lo scelse per tre principali ragioni: in primo luogo era formato in buona parte da persone che prima erano professionisti di affari commerciali e industriali, e quindi in contatto con la realtà del lavoro e non solo con lo studio teorico delle università; in secondo luogo sia il livello dello staff che quello delle indagini condotte era decisamente superiore, anche rispetto al *Local Government Board*; infine esso intratteneva buoni rapporti sia con i proprietari che con gli operai.

Beveridge era diventato un *civil servant* su invito di Wiston Churchill⁵⁸, neopromosso *President of The Board of Trade*⁵⁹, e vedeva in questa nuova posizione la possibilità di mettere in pratica quelle idee di politica sociale sviluppate sin dal 1904:

I am really there... to formulate arguments and schemes for National Labour Exchange with a view to getting them accepted by the Government. If and when that I done there will be a Labour Exchange department and I shall no dubt be there as a full civil servant, with pension and all the rest of it. If it does not get accepted by the Government as soon we... hope, I still go on permanently in the present position and do whatever come to hand. There is of course any amount to do⁶⁰.

⁵⁶ Beveridge, *Why I Am a liberal*, cit. p.23

⁵⁷ Il ruolo tradizionale del *Board of Trade* era la raccolta di informazioni per fornire consigli al governo in materia di mercato e commercio, ma nei vent'anni precedenti all'arrivo di Beveridge le sue funzioni si erano fortemente estese nella sfera dell'investigazione sociale, delle relazioni e degli arbitrati sul lavoro. Sotto la presidenza di Lloyd George tra il 1905 e il 1908 introdusse un importante programma di riforme legislative. Allo stesso tempo il dipartimento aveva assorbito molte responsabilità in aree di politica che erano precedentemente appartenute ad altri dipartimenti di governo, come il consolato estero e nel 1908 ebbe il ruolo principale rispetto al *Local Government Board* nel preparare misure di dialogo con i disoccupati, introducendo nel 1909 la legislazione *anti-swearing*, contro le condizioni proibitive del lavoro nelle fabbriche. Harris, *William Beveridge*, cit., p. 144.

⁵⁸ I due erano venuti in contatto già negli anni del Post. Churchill in questa fase della sua carriera politica non faceva ancora parte del partito Conservatore ma si era fatto strada tra i ranghi dei liberali. M. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, Swansea, Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, 1996, p. 21.

⁵⁹ Churchill era succeduto nel 1908 come Ministro del Commercio a Lloyd George.

⁶⁰ Harris, *William Beveridge*, cit., p. 147.

L'atmosfera era favorevole agli intenti del giovane e nell'estate molti ministeri liberali sostennero pubblicamente la necessità di nuove politiche liberali, probabilmente a causa dell'aumento della disoccupazione che portò agitazioni popolari in varie parti del Paese.

Furono due le riforme alla cui progettazione Beveridge partecipò con un ruolo significativo: alla creazione di un impianto di *Labour Exchange* e al *National Insurance Act*, che istituiva l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per le industrie ad alto rischio di disoccupazione. Le due riforme, strettamente collegate, si congiungevano con una terza riforma fondamentale, affidata però direttamente al Tesoro e a Lloyd George: il *National Health Insurance Act*.

Alla fine di giugno Beveridge fu convocato diverse volte nell'ufficio di Churchill per discutere piani di legislazione e il 20 luglio 1908 scrisse il suo primo compendio per il Ministro: la sua proposta era di favorire la mobilità del lavoro, i cui ostacoli riteneva fossero le principali cause del crollo dell'occupazione.

La riforma proposta avrebbe avuto una serie di scopi secondari come incoraggiare l'educazione tecnica e riaddestrare lavoratori diventati inefficienti; per farlo propose un programma nazionale di ampio respiro per gli scambi di lavoro e l'istituzione di un dipartimento di *intelligentia* industriale; calcolò il costo complessivo di queste misure a centotrenta mila sterline l'anno e propose un sistema a base regionale sotto la supervisione del *Board of Trade*.

Beveridge incontrò alcune critiche tra gli impiegati stabili del *Board*, ma l'idea circolò comunque in diversi gabinetti ministeriali; Churchill non accettò l'intero programma, ma in ogni caso fu presa la decisione di procedere con i sussidi di disoccupazione.

Nel frattempo Beveridge iniziò una proficua collaborazione con Llewellyn Smith⁶¹ e i due iniziarono ad elaborare i dettagli amministrativi di un progetto congiunto degli uffici di collocamento e del sussidio di disoccupazione; si tennero consultazioni con l'attuario del governo, il Tesoro, le unioni commerciali e con esperti indipendenti del

⁶¹ Sir Hubert Llewellyn Smith era il Segretario Permanente del Board of Trade; Beveridge era in buoni rapporti con lui fin dai tempi di *Toynbee Hall* e i due avevano un percorso di formazione molto simile: come William infatti Llewellyn Smith aveva studiato al *Balliol* e aveva poi lavorato a *Toynbee* interessandosi della situazione dell'East End; come William era infine stato molto vicino all'ambiente del *Fabian Socialism* e aveva una forte propensione per il metodo empirico. Su tali basi la loro relazione si fece ancora più stretta all'interno del *Board of Trade* e Llewellyn Smith finì per diventare una sorta di mentore sul lavoro per Beveridge. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp.147-148.

calibro di Sidney Webb, i principi fondamentali del nuovo progetto furono poi messi in evidenza da Churchill in una relazione presentata al Gabinetto nel dicembre 1908⁶².

Se la paternità dei progetti va spartita tra Beveridge e Llewellyn Smith, quello sugli Uffici di collocamento è però stato creato quasi interamente da William, mentre nel secondo progetto ebbe un ruolo prevalentemente tecnico, di critica e ampliamento delle proposte del segretario permanente⁶³.

Il problema principale era contemporaneamente di organizzare la mobilità, di facilitare la ricerca del lavoro e allo stesso tempo prevenire la rovina economica delle case e delle famiglie mentre questa ricerca era ancora in corso.

Gli aspetti amministrativi del piano degli uffici di collocamento, spiegati dettagliatamente in un'altra relazione al gabinetto stesa da Beveridge, proponevano la suddivisione del paese in nove o dieci divisioni regionali sulla base di caratteristiche industriali e geografiche; tali divisioni dovevano essere soggette alla supervisione del *Board of Trade* e nelle città principali ci sarebbero state una *Clearing House* regionale controllata da un *Divisional Chief* responsabile di gestire gli uffici di collocamento del luogo; l'intero sistema sarebbe poi stato diretto da una *National Clearing House* collocata presso il *Board of Trade*.

La registrazione sarebbe stata del tutto gratuita e volontaria, come facoltative le informazioni sui lavori precedenti di chi ne avesse fatto richiesta; gli applicanti sarebbero stati raccomandati per un impiego non in base ai bisogni economici ma solo alla loro idoneità per il lavoro.

La proposta ricevette il sostegno della *Royal Commission* sulla *Poor Law* e Churchill annunciò al parlamento l'intenzione di introdurre il sistema nazionale di collocamento del lavoro, trovando appoggio da molte parti politiche. Mobilità del lavoro, conciliazioni industriali e controllo della produzione furono separati dal Dipartimento di Commercio, Lavoro e Statistica e diventarono responsabilità del nuovo Dipartimento del Lavoro. Una nuova diramazione dell'ufficio di collocamento fu creata a *Caxton House* per ideare nuove politiche e supervisionare le nuove divisioni regionali.

A Beveridge fu offerta la carica di capo amministrativo del nuovo sistema nel settembre 1909 che fu annunciato in ottobre e ricevette molta pubblicità e approvazione sulla stampa; fu la consacrazione di William che ormai era visto come la massima

⁶² Il tono e il contenuto di quest'intervento rivelano quanto fortemente in questo periodo Churchill condivideva la visione di Beveridge dei vantaggi che sarebbero derivati da un'organizzazione del lavoro a livello nazionale.

⁶³ Cfr. Harris, *William Beveridge I*, cit, p. 169.

autorità del tempo nel campo della disoccupazione e fu assunto come permanente tra i funzionari del *Board of Trade*.

I nuovi collocamenti partirono a Febbraio 1910⁶⁴ e Beveridge passò i primi mesi viaggiando e pubblicizzando il nuovo servizio.

Nel 1914, quando i venti di guerra soffiavano ormai poderosi sulla bandiera inglese, Beveridge non partecipò ai facili entusiasmi per la guerra, né credette in una rapida soluzione del conflitto e fu conscio da subito della necessità di estendere i poteri dello Stato allo scopo di vincere il conflitto.

Non potendosi arruolare a causa di problemi al cuore, fu nominato Cavaliere e segretario permanente al *Ministry of Food*.

La sua carriera all'interno del Ministero dell'Alimentazione fu formativa a livello personale in diversi modi e la sua esperienza come uno dei principali fautori del razionamento e del controllo dei prezzi fra il 1916 e il 1919 influenzò fortemente la sua visione sugli scopi dell'azione amministrativa e delle politiche economiche, tanto che nel 1920 scriverà la storia ufficiale del *Ministry of Food*.

Nel 1919 lasciò la carriera nell'amministrazione per occupare il posto di Preside della *London School of Economics and Political Science*⁶⁵.

In particolare fu Sidney Webb a spingere per la sua assunzione, sostenendo che egli potesse offrire alla scuola il talento e le prospettive che servivano per un periodo di rapido sviluppo: aveva grandi capacità organizzative, istinto per la divulgazione e numerosi contatti con pubblici ufficiali. Inoltre, rispetto al suo predecessore William Pember Reeves aveva la capacità di mantenere gli impegni presi⁶⁶.

Negli otto anni in cui rimase in carica William non riuscì a dedicarsi, come avrebbe voluto, alla ricerca, poiché era completamente assorbito da compiti burocratici e dagli sforzi effettuati per cercare di far avanzare la scuola: in tal senso il suo risultato più

⁶⁴ Questo per non interferire con le elezioni generali del Gennaio.

⁶⁵ Fondata ventiquattro anni prima, nel 1885, da un gruppo di riformatori progressisti capeggiati da Sidney e Beatrice Webb la *London School of Economics and Political Science* fu ideata per portare un alto grado di istruzione in alcuni campi dove la tradizionale educazione inglese era notoriamente debole. All'inizio ebbe, a causa delle sue radici, una forte reputazione socialista, reputazione a cui i Webb cercarono di ovviare inserendo docenti e presidi delle più diverse ideologie politiche ed economiche; infatti dei primi tre direttori solo Reeves era socialista. A tal riguardo Sidney Webb sostenne che era giusto che ci fosse una pluralità di idee all'interno della scuola, in modo che il confronto accademico fosse il più elevato possibile e che, in caso, il socialismo si sarebbe semmai rivelato la dottrina migliore in seguito ad un serio confronto critico. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit. pp. 263-266.

⁶⁶ Dalle carte private di Beatrice Webb conservate alla LSE. Passfield Papers, B. Webb's Diary, 16 Dec. 1933; BP, IIB, B. Webb to WHB, I Oct.

importante fu probabilmente l'incorporazione della LSE nel circuito di Bloomsbury⁶⁷. Vicenda, quest'ultima, travagliata a causa della decisione del *Board of Education* di rivendere il sito al Duca di Bedford.

Questo spinse i sostenitori del progetto a candidare Beveridge al ruolo di vicedirettore della *London University*.

Eletto in un'atmosfera di tensione, William convinse Churchill, diventato cancelliere dell'esecutivo, a concedere all'università parte del ricavo della vendita di *Bloomsbury*; poi in dicembre fece visita alla fondazione Rockfeller a New York, allo scopo di chiedere donazioni per la LSE ma durante le negoziazioni persuase la fondazione a istituire anche un fondo superiore a quattrocento mila sterline per l'acquisto di *Bloomsbury*, ottenendo alla fine un completo successo; prestò poi servizio come cancelliere per altri due anni, rifiutando di ricandidarsi, sostenendo che aveva bisogno di più tempo per la sua mansione di Preside.

Certo non tutto il merito dell'espansione della LSE va attribuito a Beveridge, ma gli va riconosciuto che ebbe un grande successo nell'ottenere fondi da uomini d'affari, autorità pubbliche e fondazioni di carità.

Dove invece arrivarono problemi e insuccessi per William fu nel campo dei rapporti umani con i suoi collaboratori: all'inizio erano tutti favorevoli al suo arrivo, ma col tempo la sua popolarità nello staff andò sempre più peggiorando, soprattutto a causa del suo carattere sempre più duro e inflessibile, costringendolo infine a ritirarsi nel 1937. I motivi di tale declino erano dovuti principalmente al periodo piuttosto turbolento che il preside dell'LSE stava passando in famiglia, con i genitori che, dopo aver passato in litigio gli ultimi anni della loro vita, morirono entrambi nel 1929, acuendo il senso di cupezza del figlio.

Questa difficoltà nell'intrattenere buoni rapporti sarà una caratteristica costante negli anni a venire che, se da una parte rese difficile la collaborazione con il testardo riformatore, portandogli avversari e inimicizie, dall'altro gli consentirà di portare avanti le sue convinzioni a dispetto delle critiche e senza perdersi d'animo.

⁶⁷ Bloomsbury è un quartiere centrale di Londra e sede di molti edifici universitari; dopo il 1890 la *Royal Commission on the University of London* favorì l'incorporazione nell'Università di molti college nell'area di Londra. Beveridge a ragione pensava che se la LSE avesse fatto parte di un sistema centrato a South Kensington sarebbe stata un'università di secondo piano, al contrario se avesse fatto parte del circuito di Bloomsbury sarebbe divenuta uno dei college più importanti di Londra.

5. IL PIANO BEVERIDGE E GLI ULTIMI ANNI

Dopo l'esperienza all'LSE diventò preside dell' *University College* di Oxford, dove al prestigio si unì un lavoro meno duro e stressante, che gli consentì di concentrarsi sulle scienze sociali.

Ma già la guerra stava nuovamente incombando e William, in opposizione alle politiche di *appeacement* del governo inglese, scrisse una serie di articoli sul *Times* in cui sosteneva la necessità di pianificare il razionamento del cibo e l'evacuazione di massa, posizione che trae ovviamente origine dalla sua esperienza nell'amministrazione durante il primo conflitto mondiale ed è indicativa di una sempre maggiore fiducia nella programmazione come strategia di amministrazione: sostenne la necessità dell'istituzione di un gabinetto di guerra, di un ministero alimentare e di misure di emergenza per le politiche sociali; inoltre riteneva fosse necessario pianificare da subito un programma di ricostruzione economica onde evitare la crisi che aveva investito l'Europa negli anni Venti dopo la prima guerra mondiale.

Sin dallo scoppio delle ostilità sperò di essere chiamato a *Whitehall* per prendere parte al governo di guerra; in particolare sperava di poter essere collocato nella distribuzione di manodopera o nella progettazione economica.

Tuttavia le sue continue offerte di collaborazione vennero tutte respinte, soprattutto a causa della polemica da lui alimentata sull'inadeguatezza del vigente staff a gestire l'emergenza; alla sua denuncia si unì ben presto quella di altri veterani di guerra come Keynes, Layton e Salter: riunitisi nella casa di Keynes a Bloomsbury denunciarono la mancanza di una politica coerente da parte del governo Chamberlain, criticando la dispersione dei dipartimenti di *Whitehall* nelle province e idearono nuove strategie per la prosecuzione della guerra.

Uno a uno ai suoi compagni furono dati incarichi nel governo,⁶⁸ mentre per Beveridge sembrava non esserci posto.

Ciò era dovuto probabilmente a fattori personali: come ex segretario permanente era più difficile da posizionare, poiché la sua esperienza richiedeva un posto stabile e di un certo rilievo; inoltre lui stesso aveva posto le condizioni di collaborazione, indicando quali erano le posizioni che era disposto a ricoprire.

Allo stesso tempo Beveridge partecipò al movimento della *Federal Union*⁶⁹.

⁶⁸ Keynes al Tesoro, Salter nell'Ammiragliato e Layton al Ministero dei Riformamenti.

In questo periodo di esclusione William non si diede per vinto e continuò a combattere la guerra da privato cittadino: organizzò conferenze a Oxford sul governo della Germania dopo la guerra, progettando i termini della pace, la creazione dell'Europa federale e misure per l'estirpazione del nazismo dalla mentalità tedesca.

Il tanto sospirato ingresso nell'ambiente ministeriale si deve al ministro del lavoro Ernest Bevin⁷⁰: nel luglio 1940 chiese infatti a Beveridge di stendere una breve indagine sulla manodopera del governo in tempo di guerra e, dato il successo di quest'ultima, due mesi dopo fu nominato presidente di un comitato sui requisiti di manodopera del *Production Council*⁷¹ dando al riformista inglese un punto di appoggio nell'area di politiche che aveva scelto. In quel periodo lavorò a stretto contatto con G. D. H. Cole⁷² con cui ebbe un produttivo scambio di pareri e idee, come riporta Beatrice Webb, che parlando del loro rapporto disse: “*working together and modifying each other view*”⁷³.

Quella che invece appare problematica fu la relazione tra William e Ernest Bevin, a cominciare da un rapporto steso nel 1940 in cui criticò fortemente le mancanze di

⁶⁹ Un movimento di intellettuali radicali per la prevenzione di guerre future attraverso la creazione di alcune forme di governo internazionale tra gli europei e i paesi anglofoni. In particolare Beveridge scrisse un pamphlet, *Peace by Federation*, in cui, data per assunta la vittoria degli alleati, propose che dopo la guerra venisse creata una federazione costituita dai domini inglesi ed i paesi europei ad eccezione della Russia, ma possibilmente includendo gli Stati Uniti. Nella proposta di Beveridge ogni membro avrebbe dovuto rinunciare a parte della sovranità in favore del governo federale, soprattutto nei campi della difesa e degli affari esteri; inoltre la democrazia parlamentare andava imposta anche con la forza a Italia, Germania e agli altri regimi totalitari. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 369-370.

⁷⁰ Ernest Bevin fu un politico del partito laburista attivo a partire dal 1910 nel mondo delle *Trade Union*. Occupò la carica di *Minister of Labour* nel governo Churchill e di *Foreign Secretary* durante il seguente governo Attlee. Sul rapporto spesso burrascoso avuto con Beveridge si discute in questo paragrafo e nel paragrafo seguente al paragrafo 2.3, relativamente alle reazioni alla pubblicazione del Plan. A riguardo si veda A. Bullock, *the life and time of Ernest Bevin: Volume two Minister of Labour 1940-1945*, London, Heinemann, 1967. Si veda anche A. Bullock, *Ernest Bevin: Foreign secretary 1945-1950*, London, Heinemann, 1983.

⁷¹ Il *Production Council* fu un dipartimento del ministero del lavoro preposto alla pianificazione delle risorse umane e produttive.

⁷² George Douglas Cole fu un celebre insegnante universitario e teorico politico. Frequentò come Beveridge il *Balliol College*, quando William era già un membro dell'amministrazione civile, tra 1908 e 1912. Già da studente era implicato in attività politiche e si unì sia alla *Fabian Society* che al *Labour Party*. Terminati gli studi pubblicò all'età di soli ventiquattr'anni uno studio comparato sullo sviluppo delle *Trade Unions* nel mondo, in cui sosteneva che il socialismo inglese dovesse abbandonare la sua ossessione per le elezioni parlamentari e provare invece a controllare l'azione delle *Unions*, attraverso le quali si poteva forzare la politica del governo. Lo scopo finale di tale piano era la creazione di una nuova società ideale che non avrebbe richiesto un'ingerenza statale se non marginale, e in cui il potere sarebbe stato quasi totalmente decentralizzato in una serie di gruppi industriali e sociali liberamente federati. Questi gruppi chiamati *Guilds* da Cole, diedero il nome al movimento, chiamato appunto *Guild Socialism*. Cfr. M. Stears, *Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 12*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 505-510.

⁷³ Passfield Papers, B. Webb's diary, 29 June and 11 Aug 1940. Quello che sembra indicativo è una radicalizzazione delle idee di Beveridge sotto l'influenza di Cole, soprattutto sulla necessità di cambiamento delle politiche ministeriali: i due fecero notevoli pressioni su Bevin perché si passasse ad un forte controllo sui cittadini, non solo per le tematiche riguardanti il lavoro ma per molti altri aspetti della vita civile.

politiche di controllo della manodopera da parte del governo, implicitamente incolpando Bevin. Scrive Beveridge nella conclusione del documento:

Mainly because the peace-time economic and political structure of the country has been carried on with too little change into war. There has been too much reliance on individual capitalism with its accompanying machinery of wage bargaining even though the excess profits tax and other financial relations between the state and managers of businesses have deprived both private capitalism and wage bargaining of their logical basis. There has been needless reliance upon the motive of personal gain as the sole basis upon which workmen can be expected to render service to the State⁷⁴.

La situazione tra i due si fece sempre più difficile: William lo accusava di essere autocratico e di non adottare le misure necessarie a vincere la guerra⁷⁵. Bevin lo sopportava sempre meno e fu principalmente per liberarsi di lui che lo propose come Presidente della Commissione istituita per il riordino della previdenza sociale⁷⁶.

Il Ministro giudicava infatti la Commissione un progetto di secondo piano, non certo un premio al valore di Beveridge e come sottolinea Alan Bullock: «The last thing Bevin or anyone else expected was that Beveridge's investigations would produce not just a technical report on social insurance, but a new declaration of human rights»⁷⁷.

Appare incredibile come fatti storici celebri siano a volte determinati da sentimenti privati, ricordandoci come dietro ai documenti e alle leggi ci siano persone in carne ed ossa, con le loro idee, passioni e angosce.

Il *Report* ricevette un successo incredibile nella stampa e fu immediatamente utilizzato dal Ministero dell'Informazione come mezzo per sollevare il morale della popolazione nella difficile fase della guerra; in un solo mese quello che passò alla storia come *Il Piano Beveridge* vendette centinaia di migliaia di copie e un'edizione tascabile speciale fu stampata per farla circolare tra le truppe; fu utilizzato anche dalla resistenza in Italia e Germania e le idee furono discusse con entusiasmo in scuole, università, perfino chiese, al *Rotary Club* e in organizzazioni per la promozione del *Welfare State*.

⁷⁴ Harris, William Beveridge, cit., p. 371

⁷⁵ Soprattutto la tendenza di Beveridge, una volta scoperta, a suo parere, la radice di un problema, a tentare di risolverlo scagliandosi contro ogni ostacolo, difficilmente si coniugava con il diplomatismo di Bevin, dovuto sia al temperamento che alla sua storia politica e alla sua posizione di Ministro.

⁷⁶ Addirittura, per quanto riguarda l'inchiesta sulla previdenza sociale, Michael Sullivan ci dice che inizialmente Bevin si era opposto ad essa, salvo poi sostenerla come mezzo per liberarsi del cocciuto collaboratore. Cfr. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 22-23.

⁷⁷ Cfr. A. Bullock, *The life and time of Ernest Bevin*, cit., p. 225.

Beveridge fu trasformato da un giorno all'altro da un'oscura figura accademica in un celebrato eroe nazionale, divenendo l'incarnazione di quell'idea di società che il popolo inglese aveva in mente per il mondo dopo la guerra.

Fu ricevuto da re Giorgio VI, fu invitato a cena dall'ambasciatore russo, e il suo rapporto fu comparato a quelli classici sulla *Poor Law* del 1834 e 1909.

A questo impatto della stampa si unì un altro evento nella vita di Beveridge, il matrimonio con Miss Mair, l'ex moglie di suo cugino, nel 1942.

Subito dopo le nozze fu invitato dalla fondazione Rockefeller a fare un viaggio in America per spiegare e propagandare il suo rapporto.

Partito nel Maggio 1949, in tre mesi fece più di cento discorsi, presentando il piano come l'incarnazione di quei principi sanciti dalla Carta Atlantica del 1941, che aveva definito la sicurezza sociale come una delle libertà essenziali del genere umano. Come risultato del *tour* l'edizione americana del suo libro vendette migliaia di copie in soli sei mesi e ottenne anche, oltre alla scontata accoglienza di Frances Perkins⁷⁸, diverse interviste amichevoli con Franklin D. Roosevelt⁷⁹.

Il successo del piano a livello propagandistico potrebbe far pensare a una sua immediata messa in pratica da parte del governo.

In realtà in Inghilterra il governo era restio anche alla discussione del piano e, da un rifiuto dei ministeri di dedicarsi in maniera seria alla proposta, scaturì una rivolta che causò il più grande voto antigovernativo della guerra; due mesi dopo un gruppo di funzionari di *Whitehall* stese finalmente la *White paper* sulla sicurezza sociale del 1944; Beveridge stesso, escluso dalla discussione vera e propria in parlamento, pensava che il governo Churchill non avrebbe: «*Do not more for social progress than they are driven to do by opposition*».

Contraddistinto dalla consueta operosità, non si diede per vinto e passò il resto della guerra a perseguire due obiettivi: svolgere un'indagine sulla piena occupazione e dirigere la pressione politica per spingere il governo ad attuare il piano.

Per quanto riguarda il primo punto, la convinzione di Beveridge che il governo lo avrebbe invitato a dare seguito al rapporto con altri incarichi si rivelò sbagliata e non riuscì mai a giocare un ruolo ufficiale nell'orientamento politico del governo durante la

⁷⁸ Ministro del Lavoro americano, fortemente dedito alla causa dell'estensione della previdenza sociale.

⁷⁹ Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 426-428.

guerra⁸⁰; allora nel 1943 accettò la proposta di un gruppo di imprenditori progressisti di finanziare un'inchiesta sul *full employment* con fondi privati.

Per assisterlo scelse un piccolo comitato tecnico, i cui economisti erano, per visione politica, tutti alla sua sinistra⁸¹.

Questo programma, in linea con le teorie keynesiane, prevedeva l'investimento dello stato in alcune industrie socializzate, riferendosi in particolare a quelle del trasporto e del lavoro: lo stato, spendendo in diversi beni non commerciabili e servizi come strade, ospedali scuole ma anche nella difesa, nei sussidi statali alla costruzione di case, in servizi medici, cibo, carburante e regolando l'investimento di privati attraverso rate di interesse, politiche di tassazione e redistribuzione dei guadagni, avrebbe stimolato il regime di *Full Employment*.

Tuttavia la preoccupazione principale di Beveridge non era solo su come raggiungere un regime di piena occupazione, ma anche su come si potesse eliminare la disoccupazione senza infrangere le libertà essenziali, libertà che identificò come libertà di parola, di culto, di associazione, di scelta dell'occupazione e di spesa del guadagno personale.

In particolare, parlando degli effetti che tale regime avrebbe avuto sulla disciplina industriale e sulla contrattazione collettiva, sostenne che non andasse rimosso né il diritto di licenziare il dipendente, né all'opposto andasse obbligato l'individuo al lavoro.

Allo stesso tempo era preoccupato che la creazione di un mercato di lavoro molto sviluppato potesse incoraggiare un'eccessiva domanda di salari e portare ad una grave inflazione; suggerì allora che il migliore antidoto all'inflazione fosse il controllo dei prezzi, unito all'arbitrariato obbligatorio nelle dispute di mercato.

Quando nell'autunno del 1943 il Tesoro notificò a Beveridge che non gli sarebbe stata data alcun tipo di assistenza ufficiale, i rapporti tra l'accademico ed il governo si

⁸⁰ In realtà il Ministro della Produzione Lyttleton propose al Gabinetto di guerra di commissionare a Beveridge un'inchiesta sul *Full Employment* ma non ebbe seguito; le ragioni di tale rifiuto sembrano risiedere nei già citati fattori politici e caratteriali: l'incapacità di William di relazionarsi in modo adeguata e il fatto che durante tutto il periodo in cui era stato Presidente della Commissione sulla Sicurezza Sociale aveva continuato a deplorare la mancanza di opposizione parlamentare. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 434-435.

⁸¹ Lo staff era composto da Frank Pakenham, Barbara Wootton, Joan Robinson, E. F. Schumacher, Nicholas Kaldor e Elspeth Mair, la figlia più giovane di sua moglie. Nonostante fosse quindi un comitato fortemente di sinistra rispetto alle posizioni di William sembra che proprio ai suoi collaboratori sia dovuto il passaggio ad una concezione della piena occupazione di tipo keynesiano, in cui non aveva tanto importanza il controllo statale della produzione bensì la regolazione della domanda di consumo. Infatti, parlando del programma lo stesso Beveridge sosterrà fosse basato «*more on socialising rather than production*».

erano ormai guastati: iniziò quello che Beveridge ricorderà nelle sue memorie come il *White Paper Chase*: il governo tentò di pubblicare le sue proposte prima di lui⁸².

La *White Paper* data il Giugno 1944, circa cinque mesi prima dell'uscita del documento di Beveridge, nominato e diventato famoso con il nome di *Full Employment in a Free Society*.

Tuttavia, apparve evidente sin da subito che il secondo era un progetto sicuramente maggiore della manovra proposta per portata e per ambizione di mutamento: mentre il piano governativo prevedeva di perseguire gli obiettivi attraverso la regolazione del livello di contributi delle assicurazioni sociali e le spese pubbliche delle autorità locali, il piano del Lord inglese proponeva la completa modifica del bilancio annuale che avrebbe usato tasse, prestiti e finanziamenti del *deficit* per determinare il livello di spesa pubblica, la portata del giro d'affari e la domanda di consumo; la prima priorità di questo *Budget* non sarebbe stata il bilancio di spese e guadagni ma l'adattamento della produzione alla fornitura totale del lavoro.

Il *Full Employment In a Free Society* prevedeva inoltre la creazione di un nuovo ministero, il *Ministry of National Finance*, riducendo il Tesoro alle sue funzioni tradizionali di supervisione delle spese degli altri dipartimenti.

La regolazione della domanda sarebbe stata infine garantita da una serie di politiche subordinate, come la locazione pianificata dell'industria e misure per incoraggiare la mobilità del lavoro, ed entrambi gli investimenti, pubblici e privati, sarebbero stati supervisionati da un *National Investment Board* che avrebbe reso avviabili prestiti a basso interesse per le imprese private e colmato la lacuna *keynesiana* tra decisione di risparmio ed investimento.

Beveridge, inoltre, elabora nel suo piano una serie di altre previsioni, come la presenza di una quota fissa del 3% di disoccupati che si sarebbe preservata anche in regime di piena occupazione – conseguenza di innovazioni tecnologiche e della mobilità del lavoro – o la quota del 25% degli investimenti nazionali da riservare agli investimenti privati, ma questo più come fine a se stesso che come presupposto

⁸² Significativo del cambiamento dell'opinione pubblica dopo l'uscita del *Report* il fatto che Beveridge, osteggiato in precedenza dalla stampa più progressista come un grigio burocrate autoritario, venisse adesso presentato come una vittima, espressione della volontà popolare ma ostacolato dalla burocrazia conservatrice; per quanto riguarda il *White Paper Chase*, dal nome del documento in progettazione da parte del governo, la percezione del plagio di *Whitehall* fu forse eccessiva: infatti l'idea del *Full Employment* girava nei dipartimenti governativi già dal 1941; sembra chiaro comunque che la consapevolezza che Beveridge stesse facendo una sua indagine privata abbia velocizzato la scelta del governo e che il documento che ne scaturì nel 1944 fosse deliberatamente fatto per distrarre l'opinione pubblica dall'indagine di Beveridge.

essenziale del piano. Non riteneva che un sistema politico fosse migliore di un altro per il progetto, tanto che sostenne:

It can be accepted by person holding many different views on that controversy, by those who desire socialism at once, by those who oppose socialism at any time, and by those who are prepared to judge private enterprise and public enterprise on their merits in the light of experience (...) It could be done in a United States which remained capitalist or in a Soviet Russia which was wholly collectivised or in a Britain which took a middle course⁸³.

Parlando invece del ruolo di Beveridge nella paternità intellettuale dell'opera, bisogna sottolineare come esso sembri ispirato ad una precedente bozza di Nicholas Kaldor⁸⁴ del Novembre 1943. Tuttavia Beveridge ebbe un ruolo preponderante nella stesura del documento: fece uno straordinario lavoro di sintesi ed esposizione, collegò l'economia keynesiana con una strategia complessiva di pianificazione sociale, trasformando l'idea del suo consigliere in una lucida prosa. Inoltre, creò l'intero impianto ideologico di supporto morale, appoggiato sulla propaganda della lotta ai cinque giganti.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero il coinvolgimento diretto di William nelle operazioni politiche volte a esercitare una forte pressione nei confronti del governo perché sostenesse la legiferazione sociale, costituì un'eccezione nel suo *modus operandi*, poiché per la prima volta in quarant'anni il riformista prese un ruolo attivo nella politica organizzata.

La motivazione di tale scelta sembra risiedere in due ordini di fattori: in primo luogo, l'entusiasmo popolare che lo aveva entusiasticamente investito dopo la pubblicazione del Piano e che contrastava con il diniego del governo a tradurre il *Plan* in legge; in secondo luogo, Beveridge riteneva necessario che il governo iniziasse a finanziare il nuovo sistema previdenziale prima della fine della guerra.

Può sembrare esagerata una tale spinta in senso riformistico, in un momento in cui la guerra era in pieno svolgimento e la sua vittoria la priorità, ma l'ormai esperto conoscitore dei meccanismi politici ricordava bene come, durante la prima guerra

⁸³ William Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London, Allen & Unwin, trad. it. di Baffi e F. Di Falco, Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera, Torino, Einaudi, 1948, pp. 190-192.

⁸⁴ Già citato membro del comitato di indagine presieduto da Beveridge, diventato noto economista inglese in seguito al criterio di efficienza che, sviluppato assieme al collega John Richard Hicks, tratta i problemi di confronti in termini di sicurezza sociale.

mondiale, alle promesse di ricostruzione fosse invece seguito un periodo di forte depressione e assenza di tutela sociale.

Già nel 1943 assieme a Cole fondò la *Social Security League*, un'organizzazione creata per sollecitare i voti e fare pressione a favore dell'implementazione del Rapporto del 1942.

Dopo varie valutazioni, nell'Agosto 1944 si candidò tra le forze liberali a Berwick-on-Tweed⁸⁵.

Berwick-on-Tweed era uno dei pochi feudi liberali e Beveridge ebbe una facile vittoria, avendo come unico concorrente un indipendente dell'ala destra.

Prese servizio alla House of Commons nell'Ottobre 1944, ricevendo accoglienza personale da Churchill e facendo il suo primo discorso proprio sulla *White Paper*, che criticò, pur riconoscendo essere una presa di posizione del governo a favore di una politica di assistenza sociale universalistica, poiché non riconosceva il principio di sussistenza.

In pochi mesi Beveridge tenne diversi discorsi, diventando uno degli esponenti principali del partito liberale nelle elezioni del 1945⁸⁶.

Tali elezioni segnarono il declino sia per la sua giovane carriera politica, sia per quella invece plurisecolare del partito liberale: declino, quest'ultimo, iniziato già da tempo e che trova radice in diversi fattori, i cui principali possono essere individuati nell'incapacità del partito di rinnovarsi, nella mancata identificazione, a differenza di quanto avevano fatto il partito conservatore e quello laburista, in una determinata classe sociale, che facesse da traino in un moderno meccanismo di partito di massa, nella mancanza infine di fondi e di organizzazione.

Per quanto riguarda però la sconfitta di Beveridge a Berwick, essa sembra tuttavia ascrivibile anche a ragioni di carattere personale: innanzitutto di incompatibilità della

⁸⁵ Scelta questa non scontata: a quanto riferisce la Harris fu molto vicino ai laburisti, con cui ebbe diversi incontri; e avrebbe probabilmente finito per preferirli ai liberali se avessero dimostrato un maggior interesse per lui e soprattutto gli avessero garantito una maggiore libertà di coscienza, fattore che Beveridge aveva posto come *conditio sine qua non* per la sua candidatura. Tuttavia non va dimenticato che aveva sempre visto il partito liberale come il partito delle idee, che si dedicava all'interesse nazionale in opposizione al campanilismo sia del partito conservatore che di quello laburista. Per una maggiore comprensione delle scelte che portarono il riformatore inglese a scegliere il partito liberale e sul significato che esso aveva per lui si veda il libro da lui pubblicato *Why I am a liberal* in cui il riformista spiega dettagliatamente la sua concezione e le ragioni della sua scelta. Significativo il passaggio citato nella prefazione all'edizione italiana: Che cosa s'intende per liberalismo? (...) per conto mio, come risulta dai miei scritti e discorsi, il Partito Liberale in Gran Bretagna è un partito di sinistra piuttosto che di destra; è un partito innovatore tanto quanto il partito laburista con il quale condivide l'avversione ai privilegi. William Beveridge, *Why I Am a Liberal*, cit., p. XVIII.

⁸⁶ Addirittura in dette elezioni il punto principale di propaganda liberale fu la proposta di estendere e ampliare il piano Beveridge.

politica beveridgiana di assistenza e organicità sociale con la concezione di liberalismo dominante nella cittadina del Nord dell'Inghilterra, in cui il libero mercato era utilizzato per giustificare una visione individualista e egoistica; un secondo fattore risiede nel fatto che, essendo l'ormai sessantacinquenne politico diventato uno dei personaggi di punta del partito, dovette viaggiare molto per sostenere la campagna a livello nazionale, trovando di conseguenza poco tempo da dedicare alla sua campagna personale a Berwick. Infine si era ormai diffusa una paura tra questi liberali conservatori di esprimere un voto contrario a Churchill per paura di destabilizzare il governo prima della fine della guerra⁸⁷.

La sconfitta di Beveridge pose fine alla sua breve carriera nella *House of Commons* e con essa ad ogni residua speranza di essere personalmente implicato nella implementazione del suo rapporto.

Accettò allora l'invito dei liberali a diventare il loro leader nella *House of Lords*, posizione di grande prestigio, a cui non corrispondeva però alcun tipo di potere.

Il barone Beveridge of Tuggal prese parte a molti dei dibattiti sul moderno welfare state, ma senza essere mai né coinvolto nel governo né in uno dei grandi statuti di politica sociale di quel periodo⁸⁸.

Tuttavia il piano Beveridge fece da modello molto più di tutte le successive inchieste.

La sconfitta del 1945 non pose fine alla sua carriera come funzionario pubblico ma, se dall'opinione pubblica, sia britannica che estera, era visto come il padre del Welfare State inglese, in realtà ne divenne più un critico⁸⁹.

Ancora nel 1947 l'inesauribile funzionario fu pronto a lanciarsi in una nuova avventura: fu invitato a partecipare al progetto di costruzione di nuovi insediamenti abitativi, diventando presidente della *Newton Aycliffe Corporation*, portandovi le

⁸⁷ Lo stesso Sir. Archibald Sinclair, leader dei liberali alla House of Commons, preoccupato dell'ala radicale del partito, non solo aveva dichiarato che l'unica differenza tra liberali e conservatori era sull'ormai decaduta – a causa della guerra – visione del mercato internazionale, ma aveva addirittura dichiarato pubblicamente che qualunque fosse l'esito della votazione esso non doveva interferire con la leadership di Churchill.

⁸⁸ Family Allowances Act del 1945, National Insurance and National Service Acts del 1946 ed il National Assistance Act del 1948; queste riforme verranno trattate brevemente nel paragrafo 2.5.

⁸⁹ Criticava il concetto stesso di *welfare* poiché astratto e utopico, mentre lui aveva sempre sostenuto il modello empirico, basato su solide realtà prima che su concetti astratti. Disse che preferiva il concetto di *Social Service State*. Tuttavia il termine *welfare*, seppur preesistente, divenne di uso comune proprio attraverso l'incredibile successo del Report. Cfr., Cfr. Loreto Di Nucci, *Lo stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in «Cittadinanza: individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea, Atti del Convegno annuale SISCO Padova, 2-3 dicembre 1999», a cura di Carlotta Sorba, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, p. 161.

convinzioni che aveva sviluppato ancora ai tempi dell'università sulla pianificazione dell'edilizia cittadina su base razionale; convinto sostenitore del decentramento sia delle industrie che delle abitazioni, si ritrovò a dover fronteggiare il problema della costruzione delle case senza le adeguate strutture facenti funzione di controllo e avanzamento sociale.

Nel 1951 però, dopo il ritorno al potere di Churchill e dei Conservatori, fu creato il *Ministry of Housing and Local Government*, affidato al futuro premier conservatore Harold Macmillan, il quale, oltre a spingere per una densità abitativa delle città che era assolutamente fuori dagli ideali howardiani di Beveridge, lasciò al presidente del comitato ben poco margine di autonomia; l'inevitabile conflitto che si creò tra i due, dovuto al più volte sottolineato temperamento imperioso di William, portò Macmillan a chiederne le dimissioni nel 1952, adducendo motivazioni di ordine anagrafico.

Non pago, prima del pensionamento, Beveridge trovò il tempo per diventare Presidente di un nuovo comitato: si trattava del *Broadcasting Committee*⁹⁰ e con la sua leadership, come sempre, portò un'idea personale ben definita sul ruolo che i mass media dovevano ricoprire nel futuro come efficaci strumenti educativi, trovando immorale l'uso commerciale e pubblicitario che ne veniva ormai fatto negli Stati Uniti; si opponeva inoltre alla struttura e ad alle gerarchie interne alla *British Broadcasting Company* e prima di tutto al monopolio statale della BBC, argomentando che tale monopolio si prestasse all'abuso, come succedeva nelle nazioni dell'Est Europa. Propose quindi, dopo l'analisi e lo scarto delle proposte alternative, una formula che, anche se concedeva il monopolio, raccomandava un'ampia autonomia a livello di emittenti regionali e l'inserimento di un ampio programma culturale, oltre alla nomina nei CDA di outsider rispetto all'emittente, che avessero una certa influenza sulla scelta dei programmi; il governo laburista accolse bene il rapporto sul Broadcasting, salvo posporre l'attuazione all'entrata in carica del nuovo governo nel 1951. Il progetto fu però in seguito scartato dal successivo governo conservatore.

Il suo ultimo discorso in parlamento fu nel 1961, ancora sul tema del *broadcasting* e in particolare sul *Pilkington Report*, quando, anche se accolse bene l'idea di utilizzare l'emittente per creare una serie di programmi di informazione a livello universitario, criticò nuovamente la TV commerciale e la competizione sleale che a suo avviso stava creando.

⁹⁰ Si riteneva ed era ritenuto, infatti, un esperto in comunicazione, avendo per molti anni utilizzato la radio per i suoi discorsi ed essendo addirittura comparso precocemente in televisione nel 1936.

La sua vecchiaia fu, fino alla morte di Lady Beveridge nel 1959, uno dei periodi più felici della sua vita e la sua vitalità in questi anni si tradusse nella produzione di libri: pubblicò *India Called Them*, la storia del matrimonio di Henry e Annette che intrecciandosi alle vicende del Raj britannico forniva un ritratto unico di politica sociale; *Antipodes Notebook*, il resoconto del suo viaggio per il mondo effettuato qualche anno prima quando andò a trovare i suoi cugini in Nuova Zelanda; ma l'opera più importante di questo periodo fu *Power and Influence*, la sua autobiografia pubblicata nel 1953, che copriva il periodo da *Toynbee Hall* alla sua sconfitta a Berwick. Il tema centrale del libro, come suggerisce il titolo, era la convinzione che la condizione umana potesse essere migliorata, non solo attraverso l'utilizzo del potere ma con l'influenza esercitata dalle idee ragionevoli. Il mondo, per come lo vedeva il vecchio accademico nel 1953, non era governato dalla ragione ma da poteri militari in antagonismo.

Dal punto di vista dello studio sociale la sua opera principale del dopoguerra fu invece *Voluntary Action*, pubblicata nel 1948, lavoro commissionato dalla *National Deposit Friendly Society* e fu una sorta di protesta personale al rifiuto del governo laburista di attuare la sua proposta, ovvero di utilizzare le società di mutuo soccorso per socializzare e umanizzare le assicurazioni sociali; inoltre, assieme alle due inchieste precedenti, completa la sua visione matura del *Welfare*.

In particolare in questo libro sostenne che, anche se ora lo stato era maggiormente responsabile della salute del cittadino, l'azione volontaria filantropica andasse preservata poiché continuava ad avere un ruolo fondamentale nell'avanzamento sociale, quello di occuparsi dei bisogni peculiari ed atipici di alcuni cittadini.

Verso gli ottant'anni il vigore fisico e intellettuale di Beveridge cominciò ad assottigliarsi e, lasciato il suo incarico ad Aycliffe, si ritirò ad Oxford assieme alla moglie, vivendo in un appartamento di proprietà dell'Università.

Cercava ancora di scrivere una monumentale opera su prezzi e salari in Gran Bretagna negli ultimi trent'anni, ma tale composizione fu interrotta da una serie di tragedie che segnarono gli ultimi anni della sua vita: la morte degli amici più intimi, tra cui Denman nel 1957, e la morte della moglie nel 1959. Nel 1962 fu il turno di Tawney, l'amico con cui aveva trascorso gli ultimi anni a rimuginare.

Morì il 16 Marzo 1963, mentre riceveva una visita della figlia.

Indicativo della sua grande capacità di cambiare idea e di non smettere mai di innovarsi fu che, meno di un anno prima, all'età di ormai ottantaquattro anni, trovasse il

tempo e la lucidità mentale per prendere nuove posizioni progressiste, a favore dei matrimoni misti e contro il razzismo⁹¹.

⁹¹ Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 469-470.

CAPITOLO II: THE BEVERIDGE REPORT

In questo secondo capitolo si analizzerà in maniera dettagliata il Rapporto Beveridge del 1942, ai fini di valutarne gli effetti sulla legislazione e le politiche assistenziali già in vigore in Gran Bretagna, e il ruolo che ebbe sia sul suolo inglese, anche come arma propagandistica per il governo britannico e le potenze alleate, sia infine in campo internazionale nella più generale discussione sul *welfare state*.

Per intraprendere tale analisi è necessario anzitutto capire da dove nasce suddetto Rapporto, analizzando quindi anzitutto il contesto preesistente di riforme sociali, le idee che caratterizzarono l'analisi beveridgiana e le linee di continuità e discontinuità con la precedente legislazione; in seguito all'esposizione dei dettagli tecnici del *Report* sarà quindi possibile disegnare il valore, reale e a livello di percezione, che esso ebbe e quanto questo dipenda o meno dall'eccezionale contesto storico di cui è figlio.

1. CINQUANT'ANNI DI RIFORME SOCIALI

La commissione interministeriale per le assicurazioni sociali e servizi assistenziali affini fu costituita nel mese del giugno 1941 dal Ministero senza portafoglio, a quell'epoca responsabile di esaminare i problemi per la ricostruzione. La Commissione fu "incaricata di intraprendere un esame dei progetti già esistenti per le Assicurazioni Sociali e provvedimenti affini con speciale referenza alla loro correlatività, compresi quelli inerenti alle paghe dei lavoratori, e di avanzare suggerimenti del caso". Il primo dovere della Commissione era quindi quello di esaminare e solo in seguito fare proposte e suggerimenti. Il secondo di tali obblighi fu in seguito devoluto al presidente del Comitato⁹².

Leggendo questo passaggio dell'introduzione del Rapporto Beveridge risulta che la prima cosa cui si dedica la Commissione presieduta dal funzionario inglese è un'analisi di tutte le proposte preesistenti al fine di dare un'immagine complessiva dello stato della legislazione sulla previdenza sociale.

Ciò è sottolineato dall'autore perché, ripercorrendo la storia delle leggi di assistenza statale in Gran Bretagna, afferma: «durante tutto questo periodo di

⁹² *Il piano Beveridge: La relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale riassunto ufficiale*, Londra, Percy Lund, Humphries & Co, 1944², p. 8.

cambiamento e di sviluppo ogni problema fu sempre trattato separatamente, senza tener conto di tutte le questioni affini che vi si connettevano»⁹³. Beveridge riteneva invece necessario un approccio che tenesse conto dei diversi servizi garantiti dai diversi settori assistenziali, in modo da svolgere un'azione coordinata.

Inoltre secondo l'autore il suo Rapporto non era una proposta di riforma rivoluzionaria o creata *ex nihilo*, ma era invece profondamente radicato nella storia della Gran Bretagna, come risultato di una tradizione di riforme sociali che datava all'epoca della regina Elisabetta⁹⁴.

Allo stesso modo sembra utile intraprendere, ai fini della tesi, un'analisi analoga, così da poter stabilire quali siano i tratti di continuità della proposta beveridgiana con la precedente tradizione e quali invece siano i tratti più innovativi, di rottura.

Ai fini di tale compito bisogna partire da quella che può essere considerata la madre di tutte le legislazioni sociali in Gran Bretagna, la pluricitata e celebre *Poor Law*.

All'avanguardia, se paragonata alle politiche di sollievo della povertà nel resto d'Europa del XIX secolo, essa fu il primo esempio di legge ufficiale basata sulle tasse, le *Poor rates*.

È utile suddividere in due momenti chiave la legislazione riassumibile sotto questo nome, pur non essendo il risultato di due soli gettate bensì di legiferazioni successive e graduali.

Il primo di questi due momenti è identificabile nella *Great Elizabethian Poor Law* del 1601, che codificava le leggi preesistenti e racchiudeva il duplice scopo di assistere gli impotenti, come vecchi, malati, infermi, e collocare i lavoratori abili.

Quest'ossatura, che rimarrà in piedi per più di due secoli, era nota come *Old Poor Law* ed aveva un carattere fortemente decentralizzato: vedeva nella parrocchia la sua unità base di organizzazione, in grado di raggiungere il territorio in maniera capillare, ed era sotto la supervisione di un magistrato di Contea, mentre il Parlamento ne era responsabile solo in ultima istanza.

Ne risulta dunque che i supervisor spesso conoscessero i soggetti che ricevevano assistenza, specialmente nelle piccole unità di villaggio.

⁹³ *Il piano Beveridge*, cit., p. 9.

⁹⁴ Tale convinzione è rafforzata anche nel finale del Piano, al paragrafo 31: «queste modifiche non significano che nelle proposte della relazione sia stata dimenticata l'esperienza acquisita in passato ed i risultati che si ottennero, ma quanto si propone oggi per la protezione sociale unificata, nasce da quello che fu compiuto passo per passo durante la sua costruzione». Cfr. *Ivi*, p. 31.

Oltre a forme di sollievo della disoccupazione e pensioni di anzianità, i rendiconti dei supervisori contengono infatti pagamenti per affitti, cibo, carbone, costi di sepoltura, fino a generi di utilizzo come vestiti e scarpe.

Da sottolineare, in questo primo disegno legislativo, la differenza venutasi a creare tra un Nord, dove effettivamente il sistema sembra creare un buon grado di benessere e sostegno ai meno abbienti, e un Sud, dove invece non sembra riuscire a scalfire in maniera efficace il forte muro che isola la povertà. Secondo quanto riferisce Alan J. Kidd in un'indagine condotta tra 1802 e 1803 se per il Lancashire possiamo identificare un tasso di povertà che non supera il 7%, nel Sussex, regione dell'Inghilterra del sud che si affaccia sulla Manica, il tasso di povertà arriva a superare il 22%⁹⁵.

Oltre alla forte disparità creatasi, quindi, fra zone diverse dell'Inghilterra, la vecchia *Poor Law* fu messa in crisi nella seconda metà del Settecento da una prolungata crescita dei prezzi del grano.

Come è noto la conseguenza di tale crisi fu la scelta del Parlamento inglese di optare per le *enclosures*: con l'approvazione degli *Enclosures Act* i proprietari terrieri erano infatti obbligati a recintare le proprie terre, che venivano divise in unità di dimensione maggiore. Chi non poteva permettersi le recinzioni era costretto a vendere la terra⁹⁶.

Le conseguenze che queste recinzioni di terreno ebbero sui poveri furono la perdita dei Diritti Comuni che da secoli consentivano di utilizzare i terreni incolti per attività di pascolo e raccolta, ed erano vitali nell'economia dei contadini, la cui unica alternativa rimase il lavoro salariato nelle fattorie.

La conseguente sottoccupazione fu affrontata dalle *Poor Law Authorities* sviluppando vari strumenti: sussidi di maggiorazione dei salari, contributi per i lavoratori con famiglia numerosa, sussidi ai lavoratori agricoli disoccupati stagionalmente.

Altro episodio che spinse verso un più radicale rinnovamento della legge previdenziale fu quello delle cosiddette *Capitan Swing disturbances*, una serie di agitazioni popolari tra 1830 e 1831, che iniziarono con la distruzione di alcune trebbiatrici.

⁹⁵ A. J. Kidd, *Poor Law*, cit., p. 215.

⁹⁶ Tale misura era stata adottata dal governo poiché aggregando i terreni bretoni in proprietà più grandi solo chi aveva il capitale necessario per investire su questi terreni, e quindi nell'innovazione tecnologica dell'agricoltura inglese avrebbe potuto restare un *Land Lord*. Cfr. *Ibidem*.

Dopo il lungo dibattito sviluppatosi tra fine Settecento e nei primi decenni dell'Ottocento⁹⁷, l'opinione pubblica si era ormai convinta che la riforma del sistema assistenziale potesse ripristinare la stabilità sociale, disciplinando una forza lavoro agricola sempre più insubordinata.

In seguito al passaggio del *Reform Bill Act* del 1832, il primo ministro Charles Earl Grey istituì una *Royal Commission* per sorvegliare l'amministrazione e le operazioni pratiche della *Poor Law*.

Il rapporto che risultò dall'analisi della commissione sta alla base della seconda svolta fondamentale nella storia della legge previdenziale britannica, sfociando nella così detta *New Poor Law* del 1834.

A differenza dell'impianto originario, la struttura del nuovo sistema dava la responsabilità amministrativa ad un'autorità centrale che sovrintendeva ad un organo locale elettivo, il *Board of Guardians* e le parrocchie vennero raggruppate in circa seicento *Poor Law Units*. Inoltre il rapporto della *Royal Commission* spostò, per la prima volta, l'attenzione su nuove categorie di poveri, quali i bambini, gli anziani e i malati.

Ma il *Poor Law Amendment Act* non tradusse solo il rapporto in pratica, nonostante le intenzioni accentratrici della riforma, il risultato fu un compromesso tra interesse centrale ed interesse locale che, seppur fece registrare un avanzamento di una tendenza nazionale, non portò ancora a caratteristiche uniformi sui metodi di assistenza in tutto il paese⁹⁸.

Tuttavia la storia della *Poor Law* non si arrestò qui, ma nel corso della seconda metà del XIX secolo si evolvette in un sistema complesso, perdendo le caratteristiche originarie di riforma rivolta al tessuto sociale rurale e venendo invece sempre più ad occuparsi dei temi principali delle questioni sociali contemporanee, ovvero la disoccupazione e il lavoro occasionale in area urbana.

Negli anni Sessanta fu creato a Londra e nelle città principali un sistema di ospedali pubblici.

Anche questo nuovo impianto, però, iniziò, a partire dagli anni Settanta, ad essere sempre più inadeguato, riaprendo il mai interrotto dibattito sulle riforme sociali.

⁹⁷A tale dibattito si farà riferimento nel paragrafo successivo, rientrando nell'analisi delle idee che fecero da sottofondo alla stesura del Piano Beveridge.

⁹⁸Cfr. Kidd, *Poor Law*, cit., p. 216.

Nei seguenti cinquant'anni si susseguì quindi una serie di riforme che viene illustrata nella parte introduttiva del Piano Beveridge: in primo luogo il *Workmen's Compensation Act* del 1897, la legge di retribuzione operaia poi ampliata nel 1906; poi le leggi sull'assicurazione sanitaria obbligatoria del 1912 e sulle prime pensioni gratuite previo accertamento delle risorse all'età di settanta anni del 1908; del 1925 la legge sulle pensioni soggette a contributo per la vecchiaia, per le vedove e gli orfani; l'assicurazione per la disoccupazione del 1934, in concomitanza con l'inizio di un servizio nazionale di assistenza alla disoccupazione (legge di Beveridge per il collocamento); inoltre, continua il rapporto, in questo periodo vi fu un trasferimento di responsabilità dal *Board of Guardians* alle autorità locali, con una ripresa quindi di localismo a discapito del potere centrale.

La conclusione di Beveridge e del suo Comitato è che, seppur la legislazione nel Regno Unito fosse avanzata come poche al mondo, essa fu prodotta con grande confusione a causa della legiferazione frastagliata e per la mancanza di una logica olistica.

Si legge nel suo Report:

Durante tutto questo periodo di cambiamento e di sviluppo ogni problema fu sempre trattato separatamente, senza tener conto di tutte le questioni affini che vi si connettevano (...) il quadro che ne risulta è impressionante per due ragioni: in primo luogo esso dimostra chiaramente che i provvedimenti presi per alleviare qualsiasi forma di bisogno, dovuta ad interruzione di lavoro e di paga, o ad altre cause che possono sorgere in comunità industriali, sono di tale entità da essere raggiunti forse, ma non sorpassati da nessun'altra nazione nel mondo intero (...) in secondo luogo risulta dal suddetto esame che le assicurazioni sociali e servizi assistenziali affini quali sono oggidì praticati, sono diretti da un complesso di organi amministrativi, che pur rendendo servizi incalcolabili, sono sconnessi perché agiscono motivati da principi differenti, e trattano gli stessi problemi in modo diverso, raggiungendo lo scopo solo con spreco di denaro e fatica per il quale non c'è scusa⁹⁹.

La presenza di queste «deficienze che domandano un rimedio» è di varia natura e nel piano Beveridge porta a situazioni paradossali¹⁰⁰.

⁹⁹ *Il piano Beveridge*, cit., p.10.

¹⁰⁰ Per giustificare tale affermazione nel Report viene citato l'esempio a confronto tra un disoccupato adulto e uno diciassettenne. L'adulto percepisce 38 scellini settimanali in caso di disoccupazione, ma se per caso dopo qualche settimana si ammala ed è invalidato per il lavoro, la sua assicurazione cade a 18

Risultato di questa confusa e discontinua crescita del sistema previdenziale fu anche la proliferazione delle autorità che dovevano interessarsi a queste questioni: nel 1941 non meno di sette dipartimenti governativi erano direttamente o indirettamente interessati all'amministrazione dei fondi di ausilio per i diversi bisogni, come si può evincere dalla tabella sottostante.

INDENNIZZO AI LAVORATORI	HOME OFFICE
SUSSIDIO DI DISOCCUPAZIONE	MINISTRY OF LABOUR
NATIONAL HEALTH	MINISTRY OF HEALTH E DEPARTMENT OF HEALTH (PER LA SCOZIA)
PENSIONI DI ANZIANITA' NON CONTRIBUTORIE	CUSTOM AND EXCISE ¹⁰¹
PENSIONI CONTRIBUTORIE	MINISTRY OF HEALTH
PENSIONI SUPPLEMENTARI E DISOCCUPATI A LUNGO TERMINE	UNEMPLOYMENT ASSISTENCE BOARD
VITTIME DI GUERRA E CON PERSONE A CARICO	MINISTRY OF PENSIONS
DISABILI CIVILI, VEDOVE, ORFANI	MINISTRY OF HEALTH

In aggiunta alla già frastagliata situazione amministrativa c'era un'ampia rete nazionale di comitati locali, eredità della *Poor Law*, che pagava l'assistenza a persone bisognose attraverso l'accertamento dei redditi, i così detti *means test*¹⁰². Tutti questi

scellini; allo stesso modo un diciasettenne percepisce 9 scellini settimanali come contributo per la disoccupazione, vedendo però salire i suoi scellini a 12 in caso di malattia. Un altro esempio dell'assenza di unità di legislazione sono gli accertamenti delle risorse, che sono di tre tipi diversi, per le pensioni gratuite, per quelle supplementari, e per l'assistenza pubblica, con un quarto accertamento di disoccupazione, che differisce soltanto in qualche dettaglio da quello per le pensioni supplementari. Cfr. *Ibidem*.

¹⁰¹Dipartimento del Governo responsabile della riscossione della *value added tax*, imposta sul valore aggiunto, dei *customs*, i dazi doganali, degli *Excise Duties*, le accise, e altre imposte indirette. Era anche responsabile della gestione dell'importazione e l'esportazione di beni e servizi nel Regno Unito.

¹⁰²Una definizione del termine è data dallo stesso Beveridge in nota all'edizione italiana del suo libro *Why I am a Liberal*: «Letteralmente esame o accertamento dei mezzi. In base alla vigente legislazione sociale, quando una persona, inabilitata al lavoro per una causa qualsiasi, domanda che le sia dato un sussidio, questo viene concesso, in tutto o in parte, solo dopo che è stato accertato se il richiedente dispone o no, e in quale misura, di altri mezzi di sussistenza. La concessione del sussidio è appunto

benefici erano inoltre finanziati in modo diverso e anche gli impiegati nel settore ricevevano stipendi differenti.

CONTRIBUTI DI GUERRA, PENSIONI DI ANZIANITA' NON CONTRIBUTORIE E ASSISTENZA ALLA DISOCCUPAZIONE	CONTRIBUTORI TAX PAYER
ASSISTENZA PUBBLICA	CONTRIBUTORI RATE PAYER
PENSIONI DI SANITA', DISOCCUPAZIONE E VECCHIAIA.	CONTRIBUZIONI TRIPARTITE DI DATORI DI LAVORO, LAVORATORI E STATO

Problema ancor maggiore, i benefici pagabili sotto i vari sistemi variavano moltissimo per dimensione e portata; così un uomo autorizzato alla compensazione dei lavoratori riceveva un beneficio proporzionato alle entrate precedenti; un uomo invece supportato dai sussidi di disoccupazione riceveva un beneficio proporzionato ai bisogni di sussistenza, maggiorato da un'indennità per moglie e figli; un uomo infine senza lavoro per malattia, riceveva un'indennità che non teneva conto delle persone a carico e il suo beneficio fu deliberatamente fissato al disotto della sussistenza allo scopo di incoraggiare il risparmio personale.

Questa varietà di sistemi dava vita ad una sovrapposizione di servizi e allo stesso tempo falliva nel dare sostegno a molte persone bisognose, in particolar modo a bambini e anziani¹⁰³.

C'erano molte anomalie e iniquità anche all'interno del sistema sanitario a parità di aliquota del contributo, per cui accadeva che, per esempio, un lavoratore assicurato attraverso una prospera società approvata¹⁰⁴ poteva ricevere una grande serie di agevolazioni addizionali, come il pagamento di una casa di cura e il trattamento

subordinata al *means test*, che fissa le proporzioni in cui l'aiuto è dato». Beveridge, *Why I Am a Liberal*, cit., p. 22.

¹⁰³ Secondo il *Ministry of Health* il 28,8% dei bambini nelle scuole della contea di Londra era sotto il livello di povertà stabilito dal governo, e questi non ricevevano aiuto finché il padre non era morto o disoccupato Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., p. 379.

¹⁰⁴ Le *approved society* sono delle società private a cui fa riferimento lo stato per garantire alcuni dei servizi sanitari di assistenza. Con il *National Health Insurance Act* del 1911 l'assistito ricevette lo status di *consumer's right*, che gli conferiva la libertà di scegliere tra le diverse società a seconda dei servizi offerti. Cfr., Girotti, *Welfare State*, cit., p. 167.

oftalmico e dentale gratuito, mentre un uomo assicurato in una società minore poteva ricevere solo l'assistenza per malattia legale stabilita dallo stato.

Ancora più gravi erano le anomalie nel campo del settore privato, in particolare riguardo all'assicurazione industriale: dal 1941 le compagnie avevano tenuto un centinaio di milioni di polizze per questo tipo di assicurazione, producendo una raccolta premi di 74 milioni all'anno, ma il 40% di questa somma andava per gestire le spese e solo 1/3 di queste polizze non maturava mai.

L'analisi di Beveridge è dunque che, risolvendo tali lacune, si sarebbero potuti risolvere anche i problemi di ordine sociale: «Con una doppia redistribuzione del reddito a mezzo delle assicurazioni sociali, e indennità per la prole, la povertà quale viene definita negli esami sociali avrebbe potuto essere eliminata già prima di questa guerra¹⁰⁵».

¹⁰⁵ *Il Piano Beveridge*, cit., p.14.

2. LE IDEE ALLA BASE DEL PIANO BEVERIDGE

Prima di analizzare le idee che stanno alla base del progetto di William Beveridge sembra corretto riassumere brevemente il dibattito sulla previdenza sociale che a partire dal 1786 aveva fatto da sfondo ad ogni iniziativa riformatrice.

La posizione conservatrice, dominante all'epoca delle *Poor Law*, che vedeva tra le sue file personaggi del calibro di Edmund Burke, Thomas Malthus e Jeremy Bentham, vedeva la povertà come lo stato naturale della maggioranza del genere umano; i destinatari dell'aiuto dello stato dovevano essere solo coloro che erano impossibilitati a lavorare per cause naturali o di infortunio.

Tale dibattito affondava in un clima temperato dalle idee di Adam Smith¹⁰⁶ e dal saggio di Malthus del 1798¹⁰⁷.

Parallelamente si svilupparono idee di ripresa del pensiero evangelico, filosofia che collegava la competizione ed il mercato alla crescita morale e spirituale. Il sostegno ai lavoratori era quindi parte della legge di Dio.

La teoria sviluppata da Beveridge era ben distante da queste idee, tanto dalla povertà come fattore naturale, quanto dal principio assistenzialista della carità evangelica, mentre si allineava con le moderne teorie basate sulle nuove frontiere produttive aperte dalle società industriali basandosi su tre principi base¹⁰⁸: il primo, che il periodo aperto dalla guerra, periodo che per forza di cose è rivoluzionario, sia il terreno ideale per la creazione di una proposta che superi quelli che sono gli interessi di categoria e di dettaglio e vada invece verso il bene comune; il secondo, che l'assicurazione sociale sia trattata come parte di una comprensiva politica di progresso

¹⁰⁶ Ci si riferisce alle teorie enunciate dal celebre filosofo e economista politico nel suo libro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* del 1776. Nel libro Smith si schierava contro i sistemi esistenti, quello agricolo e quello mercantile, prendendo posizione a favore di un sistema che poggiasse sulla libertà naturale del commercio, che era in grado di autoregolarsi, un sistema in cui esso assumeva sempre crescente importanza nelle relazioni economiche degli stati, sia per quanto riguarda quelle interne che per quelle internazionali. Le teorie di Smith fecero da mattone fondante della teoria del liberismo economico. Cfr. D. Winch, *Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 51*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 15-28.

¹⁰⁷ Per quanto riguarda Malthus ci si riferisce alla sua opera principale, *An essay of the principle of the population as it affects the future improvement of society*, del 1798. Nel saggio trae origine l'immagine della celebre curva malthusiana, ovvero dell'equilibrio della crescita tra popolazione e risorse. Aumentando le risorse in maniera aritmetica e la popolazione in maniera geometrica si arriva ad un punto in cui la seconda assume delle proporzioni che non sono sostenibili. Si ha quindi un periodo di calo finché le proporzioni non sono nuovamente a favore delle risorse e si apre quindi un nuovo ciclo in cui la popolazione riprende a crescere. Cfr. J. M. Pullen, *Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 36*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 365-370. Nel contesto del discorso tale teoria viene usata per giustificare il fatto che la condizione di povertà di una grande fetta della popolazione sia una naturale componente di questo ciclo.

¹⁰⁸ Cfr. Il Piano Beveridge, cit. pp. 11-12.

sociale, finalizzata all'abbattimento dei cinque giganti che sono la Miseria, la Malattia, l'Ignoranza, l'Ozio e lo Squallore; infine il terzo, che il benessere collettivo sia raggiungibile attraverso una stretta collaborazione tra stato e individuo, che non soffochi quindi l'iniziativa individuale, ovvero il liberalismo economico, e consenta all'individuo «a provvedere più di quel dato minimo, per sé stesso e per la sua famiglia».

Insomma, abolizione del bisogno, giudicato uno scandalo che poteva essere eliminato già prima dello scoppio del conflitto mondiale, ma senza che l'individuo rinunci a quelle libertà fondamentali di tradizione liberale, pur conciliate con la convinzione ormai interiorizzata che l'intervento dello stato fosse provvidenziale nella regolazione dell'economia.

Da un punto di vista pratico, quando si trova a stendere il suo *Report*, l'autore esprime in maniera esplicita tali concetti alla base del suo Piano e quali sono gli scopi della sua proposta di riforma:

L'espressione "protezione sociale" significa garantire un reddito che rimpiazzhi gli stipendi interrotti per disoccupazione, malattia, od infortuni; provvedere per l'andata a riposo per limite di età; per la perdita di sostegno od aiuto causata dalla morte di terze persone; a provvedere per spese speciali, quali nascita, matrimonio e morte¹⁰⁹.

Vi sono poi tre premesse, considerate dall'accademico fondamentali per creare un soddisfacente sistema di protezione sociale¹¹⁰: la necessità di sussidi fino a 15 anni¹¹¹, la necessità di estesi servizi sanitari per la prevenzione e la cura di malattie e la riabilitazione al lavoro, e infine la prevenzione della disoccupazione di massa attraverso la conservazione degli impieghi.

A queste premesse corrispondono tre metodi distinti che sono combinati nel Piano: assicurazioni sociali per i bisogni primordiali della vita, assistenza nazionale per casi speciali; assicurazione volontaria per aumentare le provvidenze di base.

Interessante riportare anche la riflessione fatta da Michael Sullivan sul concetto di «*just Beveridge?*»¹¹².

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 63.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Arrivando ad anni 16 se dura il periodo di tirocinio scolastico.

¹¹² Si può tradurre parafrasando con: «è tutto merito di Beveridge?».

Lo studioso, nel suo libro *The Development of the Welfare State*, si interroga sul quesito se dietro la creazione di quello che può essere considerato il nucleo originario di tutte le moderne politiche di welfare, come è stato riportato da parte della storiografia, ci sia solamente la figura di William Beveridge, come genio fondatore della materia, oppure se il suo contributo sia invece frutto di più esperienze venutesi ad unire in concomitanza di fattori straordinari.

Scrive Sullivan: «Many accounts of this period see the figure of Sir William Beveridge striding the historical landscape like a colossus, changing the direction of British social policy unaided»¹¹³.

La conclusione è invece che, per quanto straordinario sia stato il contributo della persona di Beveridge alla Relazione sulla Protezione Sociale, esso fu influenzato in maniera determinante da una serie di fattori politici ed economici: un fattore fu l'impatto che ebbe sulla visione del riformatore la forte fase di recessione dovuta alla guerra, che lo portò ad avere un atteggiamento neo-liberale riguardo la relazione tra stato e società civile, e alla convinzione dell'efficienza e della moralità dell'intervento del governo in politica sociale.

Visione che non era affatto scontata e che in altri periodi della sua vita era ben diversa.

Ebbe una notevole influenza, e questo può essere considerato un secondo fattore, il rapporto con l'amico Maynard Keynes che, anche se liberale a sua volta, aveva una visione più positiva riguardo l'intervento statale nella regolazione del mercato interno.

Anche sull'idea del *Full Employment* sembra fondamentale l'aiuto di Keynes, nonché dei funzionari che collaborarono alla stesura del progetto.

Un altro fattore che guidò la penna di Beveridge fu la pressione di alcuni gruppi di interesse al di fuori della politica ma allacciati con il mondo del *labour*, soprattutto le *Trade Unions*, per accordarsi con le quali Beveridge, anche in ragione dei dissensi avuti durante il periodo al *Board of Trade*, spese notevoli energie.

Sul concetto di libertà dell'individuo poi, non si può non vedere l'influenza della Carta Atlantica, come dello svilupparsi in Inghilterra e all'estero di «a more general collectivist impulse, of which Beveridge was a part and a reflection, but which went wider»¹¹⁴.

¹¹³ M. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., p. 21.

¹¹⁴ *Ivi*, p.32.

3. THE MAKING OF THE BEVERIDGE REPORT

Ciò che più può sorprendere parlando del progetto del riformatore inglese che verrà considerato come una, se non la pietra miliare delle iniziative legislative sul *welfare state*, è la natura quasi casuale della nascita del progetto: la radice della futura Commissione sta infatti in un'indagine che la *Royal Commission* stava eseguendo nel 1938 riguardo alla denuncia delle *Trade Unions* sul sistema di retribuzione dei lavoratori.

Nel 1940 tale commissione fu soppressa a causa della guerra, ma l'*Home Office*, preoccupato di offendere le *Unions*, non abbandonò l'indagine.

Allo stesso tempo i funzionari del *Ministry of Health*, che erano sotto pressione per estendere la portata dell'assicurazione sanitaria ed aumentare il livello dei benefici ai malati, sostenevano che le iniziative non andassero condotte separatamente ma in costante dialogo tra i due dipartimenti.

Fu proprio per risolvere questi problemi pratici che nel 1941 il Ministro della Ricostruzione, Arthur Greenwood, propose che fosse istituito un comitato speciale per fare un rilevamento delle condizioni relative all'intera area delle retribuzioni e delle assicurazioni sociali.

Nelle intenzioni del Ministro, però, vi era probabilmente una semplice indagine destinata, una volta esaminata dalla Commissione dei problemi di ricostruzione di cui egli era il presidente, a fornire gli strumenti e alcuni elementi a sostegno di una futura riforma attuata dal governo.

La stesura di un vero e proprio Piano di Protezione Sociale è dunque dovuta principalmente all'opera del Presidente del Comitato, Sir William Beveridge.

Fattore anche questo in buona parte casuale, poiché ancora nel 1940 William non riusciva a trovare il modo di trovare spazio nei processi di governo e per la scelta del ministro Bevin di proporlo come candidato alla presidenza dettata principalmente da ragioni di incompatibilità caratteriale.

Lo stesso Greenwood in un primo momento aveva pensato a Hector Hetherington, il Presidente della vecchia *Commission on Workmen's Compensation*, come coordinatore ideale dell'analisi¹¹⁵.

In ogni caso, come è scritto nello stesso *Report*:

¹¹⁵ Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., p. 383.

Il 10 giugno 1941 il Ministro senza Portafoglio Rt. Hon. Arthur Greenwood, M.P. annunciò alla Camera dei Comuni che si era messo d'accordo con tutti i Ministeri connessi al progetto, per procedere ad un'estesa investigazione sui vigenti sistemi di assicurazioni sociali e servizi assistenziali affini (...) e che Sir William Beveridge aveva accettato il suo invito di accettare la presidenza di una Commissione interministeriale, che avrebbe avuto il compito di dirigere le investigazioni, tenendo conto delle richieste fatte da organizzazioni qualificate e da persone connesse coi problemi che sarebbero sorti¹¹⁶.

Inutile qui, ai fini della tesi, elencare tutti gli undici membri del comitato, formato in prevalenza da funzionari e con la partecipazione di qualche membro esterno. La Harris sostiene che l'unico altro membro conosciuto al pubblico era Mary Agnes Hamilton, un'impiegata statale nel Segretariato della Ricostruzione e vecchia amica di Beveridge ai tempi dell'LSE, che secondo la studiosa « had the kind of forceful and articulate personality that Beveridge appeared to admire in women » tanto che gli altri membri del comitato iniziarono ad usarla come ambasciatrice per portare le loro idee al risoluto Presidente¹¹⁷.

In ogni caso, a dispetto dell'alta qualità dei membri del Comitato, fu presto chiaro che le operazioni stavano venendo monopolizzate da Beveridge: già dopo il primo incontro abbozzò un documento intitolato *Social Insurance, General Considerations*, nel quale tracciò le principali linee della sua inchiesta, suggerendone anche le conclusioni senza consultarsi con i colleghi¹¹⁸.

Quasi tutto il dibattito del Comitato si ridusse quindi alle questioni tecniche e a quanto riferisce l'autrice di *A Biography* ci fu poca discussione tra i vari componenti, anche al di fuori degli incontri ufficiali; Beveridge consultò individualmente i membri riguardo le loro aree di competenza più che su questioni di politica generale¹¹⁹.

Fu nuovamente un'iniziativa privata del Presidente la stesura, tra dicembre 1941 e gennaio 1942, di due nuovi documenti in cui sottolineò molte delle proposte che si sarebbero poi trovate in quello definitivo.

¹¹⁶ *Il Piano Beveridge*, cit. p. 5.

¹¹⁷ Degli altri membri, continua la Harris, i più attivi furono R.A. Bannatyne, Edward Hale, Sir. George Reid, Miss Muriel Ritson e George Epps. Cfr. Harris, *William Beveridge*, cit., p. 384.

¹¹⁸ Data la mole di impegni dei colleghi nell'amministrazione durante la Guerra fu tale documento a dettare la linea, poiché nessuno di loro aveva nemmeno il tempo di preparare proposte alternative.

¹¹⁹ I *meeting* erano piuttosto formali, Beveridge spesso li abbandonava subito e non erano seguiti da colazioni o pranzi di lavoro come era usanza per le altre Commissioni di *Whitehall*.

Il primo documento intitolato *Basic problem of Social Security with heads of a scheme* circolò tra il Comitato a metà dicembre; sosteneva che la riforma sulle assicurazioni sociali doveva essere accompagnata dalla messa appunto di un'assistenza sanitaria nazionale, garantita a tutti i membri della comunità. In secondo luogo sostenne che le agevolazioni pagate con le tasse per i bambini dovessero essere retribuite a tutti, indipendentemente che il padre fosse disoccupato o meno, e che ciò avrebbe combattuto la principale causa di povertà e corretto il paradosso per cui un uomo poteva ricevere più soldi dai fondi che dal suo lavoro. Infine, Beveridge concluse che si doveva fare pieno uso dei poteri dello stato per ridurre la disoccupazione al minimo. Elencate tali idee base, procedette a progettare la futura struttura della Sicurezza Sociale. In aggiunta alle misure basilari ideò proposte dettagliate per proteggere lo schema da abusi da ambo le parti, attraverso idee come quella di convertire il contributo dei datori di lavoro in una tassa di licenziamento, ai fini di favorire un impiego di lungo termine, oppure di conservare il *three-days waiting period* prima che i benefici diventassero pagabili, in modo da scoraggiare le richieste frivole e irrilevanti.

L'intero sistema assicurativo doveva essere sorretto da un sistema di assistenza pubblica basato sui *means test*, i quali si auspicava fossero però in futuro drasticamente ridotti. Sperava anche che, con un sistema contributivo universale di assicurazione, le condizioni per l'assistenza residua potessero essere di conseguenza più severe.

Il secondo *memorandum* fu fatto circolare circa un mese dopo e consistette in una dettagliata difesa dell'idea che la povertà potesse essere in futuro abolita attraverso le assicurazioni sociali. Il riformatore esaminò come prima cosa le conclusioni di un numero di indagini sugli standard di vita, che erano emerse durante i precedenti quindici anni¹²⁰, le quali a suo parere dimostravano che sin da inizio secolo la media degli standard di vita reali delle famiglie della *working class* crebbe del 30% e che di conseguenza la povertà poteva essere abolita attraverso una redistribuzione dei redditi.

Inoltre era convinto che 5/6 della povertà degli anni Trenta fosse causata da disoccupazione, malattia, età avanzata e morte, tutte cause curabili attraverso le assicurazioni. Riguardo all'altra causa principale, l'indigenza dei salari, per la sua definizione di condizioni di sussistenza, Beveridge guardò nuovamente a Seebon Rowntree, che nella sua indagine del 1936 aveva usato non solo una scala della povertà

¹²⁰ Ci si riferisce in particolare all'indagine di Llewellyn Smith intitolata *New survey of London life and labour*, e la *Seebohm Rowntree's poverty and progress*.

primaria ma anche la *human need's scale*¹²¹. Beveridge sostenne che la prima scala fosse all'epoca rigettata dall'opinione pubblica.

Vi sono però tutta una serie di questioni, *basic dilemma*, che invece Beveridge non trattò e che non furono mai del tutto risolte anche alla pubblicazione del Rapporto.

La più importante di queste questioni era come finanziare il progetto che, secondo le stime sarebbe venuto a costare 535 milioni alle casse dello stato, valore inoltre destinato ad aumentare a causa dell'invecchiamento della popolazione.

Per ovviare a tali problemi Beveridge si rivolse ancora una volta ad uno dei personaggi con cui aveva un rapporto molto controverso, ma che, in materia finanziaria, era per lui sempre un punto di riferimento: Maynard Keynes, che adesso occupava un'alta posizione nel Tesoro.

L'economista gli diede quattro consigli: in primo luogo di tenere conto, nei suoi calcoli, dell'inflazione di guerra; in secondo luogo di finanziare le pensioni non con un fondo dello Stato accumulato ma direttamente attraverso i "*current income*", ovvero i guadagni che lo stato percepisce attraverso le tasse; il terzo consiglio che gli diede fu quello di aumentare le tasse sul licenziamento, in modo da rendere i posti di lavoro più stabili e ridurre la disoccupazione; infine lo spinse ad essere più radicale contro i così detti *vested interests*, gli interessi intoccabili che controllavano il mondo dell'assistenzialismo.

La cooperazione di Keynes fu di grande importanza in quel periodo, sia nell'aumentare la viabilità finanziaria del suo piano che nell'appianare la percezione che i funzionari avevano di Beveridge, che era visto come un pericolo: infatti, a causa della radicalità delle idee del Presidente, il Governo aveva preso le distanze dal *Report* attribuendo a Beveridge e solo a lui i contenuti e il risultato del piano. Come commenta sarcasticamente Michael Sullivan a riguardo, «it is difficult to imagine Sir William lost any sleep over this»¹²².

Si era dunque creata una certa agitazione nei dipartimenti ministeriali che iniziavano ad essere prevenuti nei confronti della proposta di riforma, che stava creando

¹²¹ La scala della povertà primaria riteneva che un contributo dovesse coprire solo quegli strumenti necessari per la sopravvivenza, il minimo indispensabile. Nella *Human need's scale* invece si consideravano anche i cambiamenti di percezione su cosa fosse uno standard di vita decente secondo l'opinione pubblica e che i benefici di assicurazione dovessero essere rapportati ai bisogni umani.

¹²² Fu Kingsley Wood, Cancelliere dello Scacchiere, che ingiunse a Greenwood di parlare con Beveridge e comunicargli che i *civil servant* non avrebbero più fatto parte del progetto come membri dei lavori ma semplicemente come consiglieri. Questo equivaleva a dire che il governo prendeva, già prima della sua pubblicazione, le distanze dal contenuto del *Report*. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., p.24.

grande scompiglio riguardo alle pensioni in particolar modo all'interno del Tesoro, per attenuare il quale Keynes propose che la transazione verso le nuove pensioni fosse graduale e che il vecchio sistema non venisse toccato per i prossimi 5 anni.

Fu ancora grazie ad un suo successivo intervento che Beveridge, alla fine di luglio, ricevette una lettera di Sir Orace Wilson che gli offriva la collaborazione sia di Keynes che di Robbins per modificare gli aspetti finanziari del suo piano assicurativo.

Fu infine probabilmente la sua influenza che spinse Beveridge alla stesura di un ulteriore documento, *The problem of pensions*, in cui sottolineava che il raggiungimento di pensioni adeguate era il risultato finale da raggiungere, ma che per ora fosse necessario mantenere le risorse per il dopoguerra.

Inoltre sembra dovuta sempre alla discussione con i due esperti la scelta di modificare le politiche famigliari, non dando aiuti al primo figlio, ma dandone di più consistenti a partire dal secondo, come ampiamente spiegato nel *Report*¹²³.

Per quanto riguarda invece l'opera di convincimento per acquisire gli appoggi al Piano, gli sforzi di Beveridge si concentrarono nel cercare di convincere il TUC¹²⁴ che, a differenza di quanto successo durante la prima guerra mondiale, gli concesse il sostegno per quasi tutte le questioni principali del Piano¹²⁵.

Limate questi ultimi dettagli e ottenuti i giusti riscontri politici, il Rapporto era ormai virtualmente completo e pronto per la pubblicazione.

¹²³ *Il Piano Beveridge*, cit., p. 38-39.

¹²⁴ *Trade Unions Council*.

¹²⁵ Si ricorda che durante la prima guerra mondiale Beveridge aveva avuto diversi scontri con le *Unions* durante il suo periodo come funzionario statale per il *Board of Trade* per il suo modo autoritario di gestire il mercato del lavoro, Cfr. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 26-27.

4. DATI TECNICI

Sull'opportunità di entrare o meno nel dettaglio dei dati tecnici la Commissione discusse per un certo tempo, chiedendosi se non fosse invece il caso di restare sulla questione di principio, riservando al parlamento e alle future attuazioni del Piano il compito di individuare tali aspetti numerici.

Alla fine alla Commissione parve: «opportuno di esporre le proposte in dettaglio, per quanto lo permetteva il ristretto tempo disponibile, invece che darne soltanto le linee fondamentali»¹²⁶.

Il lavoro che sta dietro a tali linee, da un punto di vista dei dati che le sostengono, venne eseguito da G. S. W. Epps e pubblicato in Appendice A¹²⁷.

Sempre seguendo il percorso espositivo del *Report*, le ragioni di tale scelta furono in prevalenza due: solo all'atto pratico era possibile valutare davvero i principi alla base di una riforma e, se il piano di protezione sociale doveva entrare in funzione alla fine della guerra o subito dopo, non vi fosse tempo da perdere nel prepararlo sin da subito.

Tali dati sono esposti nella V parte del documento di Beveridge, che esordisce nell'edizione riassuntiva italiana elencando appunto tutte le funzionalità enunciate:

La parte V delinea più particolarmente il Piano di Protezione Sociale. Definisce le sei categorie di assicurati, indica i benefici più importanti e discute le condizioni di contributo, l'organizzazione del Ministero di Protezione Sociale, il posto che l'assistenza tiene nel Piano e la parte importante che ha in esso l'assistenza volontaria. Si riferisce inoltre alle provvidenze per la perdita di impieghi, mansioni ed aziende¹²⁸.

Andiamo quindi a osservare quanto da lui previsto partendo dalle sei categorie di soggetti in cui è divisa e diversificata l'assistenza sociale:

I–Impiegati

II–Altri lavoratori per mercede

III–Massaie

IV–Altri in età lavorativa

¹²⁶ *Il Piano Beveridge*, cit., p. 16.

¹²⁷ Epps era un funzionario dell'Attuario Governativo. In Inghilterra esiste la figura dell' attuario governativo: il *Government Actuarial Department* ha il compito di fornire consulenza attuariale su tutti i provvedimenti del governo. L'*Appendice A* della Relazione contiene appunto un promemoria nel quale si esamina l'aspetto finanziario delle proposte avanzate nella Relazione, eseguendo un Bilancio Preventivo di Protezione Sociale.

¹²⁸ *Il Piano Beveridge*, cit., p.63.

V-Sotto l'età lavorativa

VI-Sopra l'età lavorativa

Segue una tabella, qui riportata, in cui si chiarisce la grandezza, in numero di milioni di persone, di tali categorie, e quali degli elementi della Provvidenze di Protezione spettino a ciascuna categoria.

Categorie.	Numero di milioni.	Relazione con il		NEI RIGUARDI DELLA PROTEZIONE					
		Provvidenze in virtù dei contributi.	Assistenza medica.	progetto di Protezione.					
				Assistenza medica.	Sussidio per funerali.	Provvidenze di Protezione.			
Assicurati con contributi settimanali sul libretto di impiego.	x	x	Pensioni di andata a riposo.			In-validità.	Di-soccupazione.	Beneficio di tiro-cinio.(f)	Pensioni in-dustriali.
I. Impiegati ...	18,4	Assicurati con contributi settimanali sul libretto di impiego.	x	x	x	x	—	x	Sussidio di trasloco e alloggio. Sussidio industriale.
II. Altri lavoratori per mercede.	2,5	Assicurati con contributi sulla carta di lavoro.	x	x	x(b)	—	x	—	
III. Massaie ...	9,3(a)	Assicurate al momento del matrimonio con la Polizza per le massaie.	x	x	x	—(c)	x	—(c)	Sussidio matrimonio, beneficio maternità (d) e sussidio, beneficio vedovanza, tutela, e separazione.
IV. Altri in età lavorativa.	2,4	Assicurati coi contributi sulla carta di Protezione.	x	x	x	—	x	—	
V. Altri al disotto dell'età lavorativa.	9,6(g)	Nessuna.	x	x	—	—	—	—	
VI. Altri andati a riposo passata l'età lavorativa.	4,3	Assicurati coi contributi fatti durante l'età lavorativa.	x	x	x	—	—	x(e)	
	46,5								

a) Le donne maritate che lavorano per mercede, calcolate a 1,4 milioni sono incluse nelle cifre indicate per la categoria III e sono escluse da quelle indicate per la categorie I e II.
b) Dopo 13 settimane di malattia.
c) Se lavoratori per mercede e non esentate.
d) Se lavoratori per mercede malgrado siano esentate.

e) Se accordate prima dell'età di andata a riposo e se più elevate delle pensioni di andata a riposo.
f) Include, quando sia necessario, il sussidio di trasloco ed alloggio.
g) Le cifre indicate nella categoria V sono basate sull'età minima attualmente in vigore per l'abbandono della scuola, ossia anni 14. Nella Relazione si presuppone nei riguardi dei sussidi per la prole che il minimo di età per l'abbandono della scuola sia di anni 15.

Poi si continua con una definizione precisa delle categorie: gli appartenenti alle categorie V e VI, ovvero infanti e anziani, necessitavano di sussidio di infanzia gli uni e di pensioni gli altri e «non si può chiedere a nessuna delle due categorie un contributo di assicurazione sociale»¹²⁹.

La categoria I, quella degli Impiegati, richiedeva assistenza sanitaria, spese funerarie e pensioni, oltre alla protezione contro la sospensione dello stipendio, quale che fosse la causa. Essa comprendeva tutte le persone, 18,4 milioni secondo tale stima, con contratto di lavoro.

¹²⁹ *Ivi*, p.70.

La categoria II, formata da chi, pur compiendo lavoro retribuito, non era impiegato e di conseguenza non poteva essere assicurato contro la perdita di impiego, ma necessitava, oltre alle spese della categoria I, anche di una provvidenza per la perdita dei guadagni per causa di invalidità e per un'eventuale perdita dei mezzi di sussistenza. Gli appartenenti a questa seconda categoria erano 2,5 milioni.

Le massaie, raggruppate nella categoria III, erano 9,3 milioni¹³⁰ e non lavorando per mercede non avevano bisogno di indennizzi per la perdita dei guadagni. Tuttavia erano soggette a tutta una serie di «bisogni speciali collegati al matrimonio»¹³¹.

Infine la categoria IV, che raggruppava il residuale di persone in età lavorativa, come studenti al di sopra dei 16 anni e disoccupati, era stimata a 2,4 milioni di persone. Nel *Report* si sostiene fosse una categoria passeggera in cui pochi sostano a lungo e che chi vi apparteneva necessitava, oltre ai bisogni base di sepoltura, assicurazione medica e andata a riposo, di essere protetto «contro il rischio di trovare un nuovo mezzo di sussistenza»¹³².

Finito di elencare le categorie si passa a definire, in maniera precisa, le otto cause primarie di bisogno, ognuna di esse connessa a speciale beneficio o benefici di assicurazione: disoccupazione, invalidità, perdita dei mezzi di sussistenza, andata a riposo per limite di età, bisogni di matrimonio per le donne, spese funerarie, infanzia e malattia fisica o incapacità.

Si passa infine, dopo ulteriori definizioni delle esigenze particolari delle categorie e di eccezioni da considerare, all'elenco delle quote provvisorie nel dopoguerra per i benefici, i sussidi e gli indennizzi, basate sull'esame del reddito minimo di sussistenza¹³³: 40 scellini settimanali per coniugi e 24 per uomo o donna separatamente. Le pensioni di andata a riposo erano calcolate della stessa quota. Veniva suggerita poi la quota di scellini 20 settimanali per i giovani di ambo i sessi fra i 16 ed i 20 anni, e una

¹³⁰ Come scritto nella leggenda della tabella al punto a) Le donne maritate che lavorano per mercede, calcolate a 1,4 milioni sono incluse nelle cifre indicate per la categoria III e sono escluse da quelle indicate per la categoria I e II. *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Le quote menzionate sono basate sui prezzi del 1938 e da allora il costo della vita aumentò circa del 30%. Non si poteva prevedere quale sarebbe stato il livello di stabilizzazione dei prezzi dopo la guerra quindi nello stabilire un bilancio preventivo di protezione sociale, si supponeva, come base di discussione, che il costo della vita dopo la guerra si sarebbe stabilizzato a circa il 25% in più di quello del 1938. Cfr. *Ivi*, p.34.

quota di 15 scellini settimanali per i ragazzi di ambo i sessi. Quanto ai sussidi per l'infanzia, stabiliva una quota di 8 scellini settimanali¹³⁴.

Ma il Piano non si limita a determinare i sussidi, ma stabilisce anche le quote di contributo settimanali, secondo una seconda tabella¹³⁵.

	Uomini.						Donne.						
	Assi- curati.		Datori di lavoro.		Uniti.		Assi- curati.		Datori di lavoro.		Uniti.		
	s.	p.	s.	p.	s.	p.	s.	p.	s.	p.	s.	p.	
<i>Categoria I.</i>													
Età 21 e più	...	4	3	3	3	7	6	3	6	2	6	6	0
18-20	...	3	6	2	9	6	3	3	0	2	0	5	0
16-17	...	2	6	2	6	5	0	2	0	2	0	4	0
<i>Categoria II.</i>													
Età 21 e più	...	4	3	—	—	—	—	3	9	—	—	—	—
18-20	...	3	6	—	—	—	—	3	0	—	—	—	—
16-17	...	2	0	—	—	—	—	2	0	—	—	—	—
<i>Categoria IV.</i>													
Età 21 e più	...	3	9	—	—	—	—	3	0	—	—	—	—
18-20	...	3	0	—	—	—	—	2	6	—	—	—	—
16-17	...	1	6	—	—	—	—	1	6	—	—	—	—

La parte per così dire relativa ai dati tecnici, termina elencando ancora una volta, con scrupolosa meticolosità, quote particolari ed eccezioni.

¹³⁴ Andando a vedere nel dettaglio vi sono poi anche le indicazioni per i sussidi secondari legati a esigenze di categoria e per servizi di matrimonio, sepoltura e maternità.

¹³⁵ *Il Piano Beveridge*, cit., p. 82.

5. IL CASO INTERNAZIONALE

Dalle parole del *Times* possiamo capire che la pubblicazione di quello che passò alla storia come Il Piano Beveridge ebbe da subito un impatto fortissimo sull'opinione pubblica, inglese in primo luogo ma in seguito anche mondiale.

Per far capire ciò basti pensare ai dati relativi alle vendite dell'opuscolo, dati che mostrano cifre totalmente anomale se confrontate con indagini precedenti: in vendita dal 2 dicembre 1942, vendette 635.000 copie nel giro di pochi mesi, contro le 25.000 del rapporto sul *British Health Service* del 1939 e le addirittura meno di 1000 copie del *Fowler's Report* del 1985, e che negli Stati Uniti vendette 50.000 copie in soli sei mesi¹³⁶. Il Report circolò tra le truppe dell'esercito inglese, ma anche tra le truppe degli altri eserciti europei, così come pure in Italia dove subì un attacco molto pesante da parte del regime fascista, e in Germania dove l'impegno dei servizi di sicurezza per impedire la diffusione del Rapporto fu molto forte¹³⁷.

Le ragioni di un tale successo sono da ricercarsi in una serie di concause che vanno a sommarsi alla chiarezza e alla forza delle idee del Piano.

Innanzitutto il particolare momento storico, a poche settimane dalla battaglia di El Alamein percepita come una svolta nella guerra¹³⁸, in Inghilterra spirava in questa fase uno spirito di ottimismo e unità nazionale, quello stesso spirito che, trovato con la battaglia di Dunkerque¹³⁹, sembrava aver fatto dimenticare i conflitti sociali e aver iniettato ormai in tutte le classi un sentimento di forte solidarietà. Lo stesso Beveridge affermò: «è proprio adesso, con la guerra che tende a eliminare ogni genere di

¹³⁶ Michele Colucci in William Beveridge, *La libertà solidale*, cit., pp. XV.

¹³⁷ Per quanto riguarda l'impatto che il Rapporto ebbe sulla stampa italiana fascista se ne parlerà brevemente nel prossimo capitolo, prima di passare ad analizzare l'influenza che ebbe invece nell'Italia libera della ricostruzione. Per quanto riguarda invece l'impatto propagandistico in area tedesca, Michele Colucci ci riferisce addirittura che si sarebbero trovati riferimenti al Report nel bunker di Hitler stesso. Beveridge, *La libertà solidale*, cit., pp. XVI-XVII. Scrive al riguardo Loreto Di Nucci: «In Germania il Piano Beveridge aveva suscitato infatti un'enorme impressione. E benchè nazional socialista lo rappresentasse come una frode plutocratica al popolo inglese e (...) come una prova lampante che i nemici stavano facendo proprie le idee nazionalsocialiste, il fatto che Hitler stesso avesse desiderasse capire che cosa fosse sta ad indicare che i nazisti avevano perfettamente colto la sua portata rivoluzionaria». Cfr. Loreto Di Nucci, *Lo stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica*, cit., p.166.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ La battaglia di Dunkerque che aveva visto la vittoria dell'esercito tedesco ai danni di Gran Bretagna e Francia, aveva però segnato un momento di unità nazionale importante per la popolazione inglese. Infatti il successo nel salvare almeno la parte migliore di entrambi gli eserciti fu salutato nell'Isola come una grande vittoria e una grande solidarietà ricoprì i soldati evacuati. Questo spirito viene chiamato in causa da Beveridge per testimoniare il fatto che il popolo inglese sia adesso pronto a fare tutto ciò che è necessario per eliminare la povertà. Cfr. Michele Colucci in William Beveridge, *La libertà solidale*, cit. p. XII.

limitazioni e di differenze, che si presenta meglio l'occasione di usare l'esperienza acquisita in un campo fatto libero. Un periodo rivoluzionario nella storia del mondo è il momento più opportuno per fare cambiamenti radicali invece di semplici rattoppi».

In secondo luogo la proposta di riforma del sistema previdenziale inglese si inserisce in un contesto internazionale di riformismo appoggiato dalle nazioni alleate che, come sottolinea Michele Colucci, era sfociato meno di un anno prima, il 14 agosto 1941, nella firma da parte di Roosevelt e Churchill della Carta Atlantica, la quale prevedeva al quinto punto che i paesi contraenti «desiderano attuare fra tutti i popoli la più piena collaborazione nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale»; ancora si afferma al sesto punto «dopo la distruzione definitiva della tirannide nazista, essi sperano di veder stabilita una pace che consenta a tutte le nazioni di vivere la loro vita libere dal timore e dal bisogno»¹⁴⁰. Del resto la vicinanza di spirito con la Carta Atlantica è sottolineata da William nei suoi discorsi durante la “*tournee*” negli Usa, e successivamente in quelli durante la campagna elettorale del 1945¹⁴¹.

Un'altra ragione dell'incredibile successo del *Report* va ricercata nell'esistenza di un movimento per le riforme sociali indipendente da Beveridge, tra le cui fila l'elaborato sulle *Social Insurance and Allied Service* trova i più audaci sostenitori.

Tale movimento, che crebbe esponenzialmente con lo scoppio della seconda guerra mondiale, trovava le sue basi nel vecchio riformismo di stampo liberale come nel nuovo movimento laburista, appoggiato in buona parte da operai e *Trade Unions*, e da un movimento intellettuale che va dal socialismo fabiano sino a esponenti moderati come lo stesso Greenwood. Si può dire in buona sostanza che tale movimento politico e di opinione avesse preparato il terreno, già fertile al momento della semina delle proposte beveridiane.

Inoltre dopo la guerra, l'urgenza di riforme sociali era ormai compresa anche dal partito conservatore, e le ragioni di ciò stanno in parte nella necessità di alzare il morale delle truppe, in parte dalla presa di coscienza da parte della *middle class* delle condizioni di alcuni strati sociali, e in particolare dei bambini, soprattutto durante i drammatici episodi delle evacuazioni¹⁴².

¹⁴⁰ Beveridge, *La libertà solidale*, cit., pp. X-XI.

¹⁴¹ Alcuni dei suoi discorsi per la campagna elettorale sono riportati in William Beveridge, *Why I am a liberal*, cit.

¹⁴² Harris, *William Beveridge*, cit., pp.401-403.

Un altro fattore indotto dalla guerra, che creò i presupposti per l'appoggio alla riforma, fu la scomparsa della disoccupazione e il conseguente concentrarsi dell'attenzione pubblica in campo sociale sul problema dei salari, insufficienti a garantire un tenore di vita accettabile.

I sostenitori delle riforme sociali ebbero quindi un'altra freccia al loro arco, poiché anche in condizioni di piena occupazione gli stipendi erano di per sé inadeguati; inoltre il controllo dello stato in campo della gestione economica si era notevolmente espanso e molti riformisti, tra cui lo stesso Beveridge¹⁴³, speravano che potesse essere conservato anche in tempo di pace.

Insomma, quando Beveridge l'1 dicembre 1942, dopo averlo sottoposto al governo, presenta alla stampa il *Report on Social Insurance and Allied Services*, lo fa in un'atmosfera decisamente favorevole alle riforme sociali. Tuttavia, se esso è accolto con un incredibile entusiasmo da opinione pubblica e stampa, la sua ricezione da parte degli ambienti governativi è molto più fredda e controversa, così come anche gli appoggi da parte di *Trade Unions* e mondo intellettuale non sono universali, né del tutto convinti.

Iniziamo con l'analizzare la controversa posizione del governo, che possiamo identificare con la posizione del suo leader, Wiston Churchill e dei suoi principali portavoce come Kingsley Wood, il cancelliere dello scacchiere, e Sir John Anderson, presidente del *Lord President's Comitee*¹⁴⁴.

Se ufficialmente il *Premier* aveva appoggiato il Piano Beveridge, che come abbiamo visto si era rivelata un'utile propaganda a favore degli alleati, in privato sembra che le sue prime reazioni siano state di biasimo totale, giungendo a definire l'ex collaboratore «un venditore di fumo e un sognatore»¹⁴⁵.

¹⁴³ Come abbiamo visto Beveridge, pur non abbandonando gli ideali liberali, in questo periodo pensava che un maggior intervento dello stato in materia di gestione economica ed arbitrariato statale fosse indispensabile. Si veda per esempio Sullivan, *The Development of Welfare State*, cit. pp. 30-31.

¹⁴⁴ Durante la guerra la partecipazione di Churchill ai problemi interni del paese era saltuaria, ed essendo impegnato nelle questioni di politica estera nella maggior parte delle occasioni era solito delegare ad altri l'esposizione delle proprie posizioni. La gestione dell'economia di guerra era appunto nelle mani del *Lord President's Comitee*, un Comitato governativo per gli affari interni istituito nel periodo bellico e presieduto in ordine successivo da Chamberlain, Anderson ed Attlee, mentre Bevin, il Ministro del Lavoro, si occupava delle relazioni industriali e il comitato per la ricostruzione guidato da Woolton s'incaricò dei problemi postbellici. Proprio questa mancanza di partecipazione da parte di Churchill nella politica interna sembra essere uno dei fattori principali della sua successiva sconfitta. Cfr. Paul Addison, *Churchill: the unexpected hero*, Oxford University Press, trad. it. Wiston Churchill l'eroe inatteso, Torino, Utet, 2005, pp. 174.

¹⁴⁵ Ibidem. Si veda anche il discorso di Alan Bullock che dice: «There is a little doubt that the Government's attitude was determined by that of the Prime Minister (...) Churchill is reported to have

Le ragioni del risentimento di Churchill stavano nel fatto che riteneva sbagliato spostare l'attenzione dalla guerra in un momento in cui essa, seppur ben avviata, non era ancora conclusa.

Alle preoccupazioni per le sorti del conflitto si sommavano ragioni politiche, in quanto riteneva che nessun governo potesse impegnarsi in anticipo sulle spese da effettuare in tempo di pace¹⁴⁶.

Non potendo però assumere, per ragioni di immagine¹⁴⁷, una posizione nettamente contraria al progetto, Churchill cercò una soluzione che fosse una via intermedia tra l'accettazione e il rifiuto.

Lo fece attraverso gli interventi di Kingsley Wood e Anderson¹⁴⁸ in Parlamento, ma anche, e questo è significativo dell'impatto che ebbe il piano a livello mediatico, in prima persona, attraverso un discorso radiofonico del 21 marzo 1943¹⁴⁹.

Tuttavia la determinazione dei conservatori a demandare ogni provvedimento legislativo al dopoguerra probabilmente lo espose alle critiche dei laburisti.

Ma il Primo Ministro inglese non fu l'unico a non essere entusiasta del piano, ci furono critiche e appoggi tiepidi da tutte le parti politiche, a partire dal gruppo che più veniva colpito, quello delle assicurazioni commerciali.

Visto il poco tempo che ebbero per rispondere all'attacco ai loro interessi, si limitarono in un primo momento a definire l'autore del *Report* «Professor of

taken strong exception to the Report, to have refused to see its author and forbidden any government department to allow him inside its door». A. Bullock, *The life and time of Ernest Bevin*, cit., p. 226.

¹⁴⁶ Al contrario di quello che era proposto nel testo del *Report*, dove Beveridge inizia sin da subito a fare pressione perché il governo adotti le misure da lui proposte. Si legge: «Il piano di protezione sociale viene presentato come di possibile entrata in funzione all'indomani della guerra (...) sarà possibile stabilire una data così prossima, solo nel caso che il governo e il Parlamento prendano al più presto una decisione di principio riguardo al Piano stesso». *Il Piano Beveridge*, cit., p.32. L'effetto del piano era stato invece, come più volte detto, quello di portare al voto antigovernativo tutta la componente laburista del parlamento non implicata in compiti di governo, eccetto due deputati, chiedendo l'immediata applicazione delle misure in esso proposte. Cfr. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 29-30.

¹⁴⁷ Sono in gran parte le stesse che portarono al successo del *Report*, ovvero il grande favore mediatico, la forte approvazione popolare e intellettuale, la generale atmosfera di favore alle riforme sociali, unite al fatto che, rifiutando in maniera netta una proposta appoggiata dalla gran parte dei laburisti, avrebbe messo in crisi il Governo di Unità Nazionale.

¹⁴⁸ Anderson disse che, seppur il Piano fosse valutato positivamente dal governo, non esistevano i presupposti per la sua applicazione immediata e elencò punto per punto i concetti del *Report* che il governo accettava o rifiutava. Il giorno seguente Wood fece un intervento analogo che, se anche diceva di accettare il principio della proposta di Beveridge, mise talmente tante clausole e dubbi sulla sua attuazione che di fatto sembrava rigettarla. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., pp. 28-29.

¹⁴⁹ Addison, *Winston Churchill*, cit., p. 175. Un resoconto del discorso di Churchill lo dà invece Michael Sullivan che dice che Churchill «acknowledging the need to peer through the mists of the future to the end of the war (...) he promised to work for changes in five or six practical areas once the war was over». Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., p.30.

Economics' whose proposals were based on book and a complete lack of knowledge of working class life»¹⁵⁰.

Su posizioni simili a quelle di Churchill vi era poi la *British Employers Confederation*, che pur d'accordo sulla necessità di riforme, pensava che l'intera questione andasse posticipata a tempi di pace.

Nemmeno da parte dei laburisti l'appoggio fu universale, a partire dal Ministro del Lavoro, Ernest Bevin che ai noti motivi di risentimento e ostilità verso la persona di Beveridge aggiunse la considerazione che «many parts of the Report were unacceptable to the unions»¹⁵¹.

Per quanto riguarda invece lo schieramento di coloro che appoggiavano il Piano troviamo nomi di spicco tra gli intellettuali riformisti, dagli amici di sempre come Tawney e i Webb¹⁵², a collaboratori di Beveridge come l'ex ministro Greenwood, Clement Attlee, Hugh Dalton e Jim Griffiths.

Anche le *Unions*, contrariamente a quanto pensava Bevin, accettarono la maggior parte delle proposte di Beveridge, pur non essendo entusiaste di tutti i contenuti del Piano: se appoggiavano fortemente la linea generale e i principi collettivisti e di armonia sociale, la visione delle *Trade Unions* non poteva però non stridere con la proposta di affiancare, alle misure principali, permanenti controlli legali su prezzi e salari e l'abolizione della contrattazione collettiva. In ogni caso, anche se non erano popolari, queste misure furono tollerate dai leader del movimento. Dice a tal proposito Michael Sullivan : «Though there was a sharp difference of opinion with Beveridge over workmen's compensation, the financing of which the unions believed should continue to be solely borne by the employers, there was substantial agreement on the need for comprehensive systems of health care and social insurance and for full employment strategies»¹⁵³.

Fu sorprendente, data la natura radicale del suo lavoro, l'appoggio arrivato anche da alcune aree, o forse è più corretto dire personalità, conservatrici: in primis da un gruppo di deputati guidati da Quinten Hogg che sosteneva la compatibilità del piano con

¹⁵⁰ Harris, *William Beveridge*, cit., p. 415.

¹⁵¹ *Ivi*, p. 425.

¹⁵² Soprattutto Beatrice Webb che, dopo un primo momento di entusiasmo, sembrava rimproverare a Beveridge l'errore, che lei ammise di aver fatto a sua volta, di essere stato troppo tenero con il capitalismo. *Ivi*, p. 424.

¹⁵³ M. Sullivan, *The Development of the British Welfare State*, cit., p.26. Inoltre, continua Sullivan, ci furono alcune opposizioni sul principio di assicurazione universale da parte di alcune *Unions* come il *National Union of Railwaymen*, che era tradizionalmente poco vulnerabile alla disoccupazione.

i principi conservatori e si poneva in una posizione di opposizione al governo, tacciato di essere *uncostructive* and *unimaginative*.

Appoggiato da una quarantina di altri conservatori, sostenne quindi pubblicamente Beveridge¹⁵⁴.

Ma a quanto pare un'opinione positiva fu espressa anche da Lord Cherwell, uno dei consiglieri più stretti di Churchill, secondo cui «the report, while altruistic, was worth supporting» anche perché riteneva improbabile peggiorare la situazione economica.

Insomma, passata alla storia come *Beveridge Report*, l'inchiesta ricevette più entusiasmo e interesse popolare di qualunque altro report ufficiale, ed era destinata a segnare profondamente la futura strada verso il *welfare state* della Gran Bretagna, nonché le coscienze e i dibattiti della seconda parte degli anni Quaranta.

Come riferisce Alan Bullock: «For or against Beveridge became the test of allegiance to the future or the past, and those who were for where in no mood to listen to qualifications or doubts».

¹⁵⁴ Cfr. *Ivi*, p. 29.

CAPITOLO III: BEVERIDGE E L'ITALIA LIBERA.

L'ultimo capitolo di questo studio riguarda l'esame della legislazione italiana negli anni successivi alla seconda guerra mondiale. Lo scopo è stabilire se e come il *Beveridge Report* abbia prodotto effetti di influenza palpabili sulle proposte delle élite politiche, nonché se si sia sviluppato un analogo movimento per l'avanzamento della Prevenzione Sociale.

Per determinare ciò, analogamente a quanto fatto per la Gran Bretagna, si tratterà in primo luogo un breve sunto delle legislazioni sociali preesistenti, sia di origine liberale, sia di natura fascista.

In seguito si cercherà di tracciare una sintesi degli effetti che il Piano Beveridge ebbe sulla via italiana al *Welfare State*, cercando di riassumere le principali opinioni delle élites politiche sulla proposta di riforma scaturita dai lavori della commissione sulle *Social Insurance and Allied Services*.

In particolare, si analizzeranno le elaborazioni sull'argomento di alcuni tra i principali esperti in campo economico e previdenziale, come Luigi Einaudi, Ernesto Rossi, Giorgio La Pira e Amintore Fanfani. Si seguirà, inoltre, il dibattito aperto sulle riviste cattoliche (*Cronache sociali*, *Sicurezza sociale*), significativo del fermento che il *Plan* produsse sull'opinione pubblica e tra gli esperti del settore.

Seguirà un'analisi dei lavori che produssero due commissioni istituite in Italia per lo studio dei problemi del lavoro e per la riforma della previdenza sociale.

In conclusione si cercherà di tracciare un bilancio dell'azione del governo italiano dal dopo guerra ai primi anni Cinquanta, per capire se a tanto clamore sia corrisposta, e in che modo, una messa in pratica dei principi beveridgiani e, più in generale, del nuovo concetto di Stato del Benessere.

1. ASSISTENZA SOCIALE NEL REGNO D'ITALIA.

La legislazione sulla previdenza sociale in Italia prima del 1942 non sembra essere il frutto coerente di un disegno ordinato, bensì fu determinata dall'avanzamento caotico di singole concessioni fatte a categorie particolari della popolazione con l'avanzare delle problematiche sociali.

Guardando all'Italia postunitaria non c'era una concezione di assicurazione statale, ma il pensiero delle élite liberali era ancora dominato dalle teorie del *laissez-faire*, secondo cui era previsto un sostanziale disimpegno dello Stato da qualunque intervento e il povero era semmai visto come una minaccia all'ordine pubblico.

La carità ai poveri veniva amministrata solo attraverso l'associazionismo mutualistico e le Opere Pie: il primo consisteva in organizzazioni di matrice laica, sviluppatesi soprattutto al Centro e al Nord a partire dalla metà dell'Ottocento, su impulso di simili iniziative in Inghilterra, come visto nel capitolo precedente, ma anche in Belgio, Francia e Stati Tedeschi. Esse erano figlie della nascente industrializzazione e delle leggi sulla libertà di associazione¹⁵⁵. Questi istituti erano fondati sul principio dell'aiuto reciproco e si autofinanziavano attraverso quote in cambio delle quali i soci ricevevano copertura. Il fenomeno sul piano italiano resta comunque molto limitato, sia numericamente che dal punto di vista della sua distribuzione sul territorio nazionale¹⁵⁶.

Ma le vere protagoniste di questa prima fase dell'assistenza ai poveri erano le Opere Pie, istituzioni di tipo privato, caritativo e di beneficenza. Si occupavano di soccorrere i bisognosi in campo sanitario, assistenziale, educativo o di avviamento al lavoro ed erano di norma originate da donazioni e lasciti di privati benefattori e in parte gestite da congregazioni religiose.

Esse rappresentavano il principale organismo erogatore dei servizi assistenziali e presentavano, analogamente alle società di mutuo soccorso, forti differenze tra centri urbani e realtà rurali¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Cfr. G. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia Storia e documenti: vol. I Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria, Piero Lacaita, 2003, pp. 26-27.

¹⁵⁶ Nel 1862 erano meno di 443 gli istituti di questo tipo, di cui poco più di duecento si erano costituiti prima del 1860; Il numero complessivo di affiliati era, secondo una Statistica a cura del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, di 121.635 persone ancora nel 1864 e la loro collocazione geografica era concentrata in prevalenza nelle regioni settentrionali e centrali e in buona parte in città. In campagna il fenomeno appare ancora più marginale. Cfr. *Ivi*, pp. 28-29.

¹⁵⁷ Nelle Città tali istituti potevano comprendere ospizi, ospedali, casse di Risparmio e grandi istituti elemosinieri, nei piccoli centri potevano essere invece talvolta minuscoli e con scarsi mezzi. Cfr. *Ivi*, pp. 30-31.

Altra caratteristica in comune ai due istituti era la sperequazione geografica, erano infatti anch'esse concentrate nell'Italia centro settentrionale, e lasciavano scoperti il 33% dei Comuni.

Ma a differenza delle prime, le Opere Pie esercitavano un'azione notevole, basti pensare che nel 1861 sono presenti nel territorio circa 18.000 sedi per un patrimonio complessivo che va oltre il miliardo di lire¹⁵⁸.

L'impianto legislativo che regolava la carità fu costituito dalla legge del 3 agosto 1862, poi divenuta famosa come Grande Legge. Essa, oltre a ribadire il criterio privatistico dell'assistenza, andava in direzione di un decentramento amministrativo, conferendo un'autonomia maggiore alle Opere pie e affidando a province e comuni blandi compiti di controllo.

I commenti della storiografia a riguardo sono per lo più negativi, e ne attestano l'insufficienza a svolgere un'azione significativa: Sepe parlando della legge dice: «dietro gli ossequi alle libertà locali (...) si celava infatti, la precisa scelta di lasciare mano libera alle élites che controllavano un settore fonte sia di prestigio sia di risorse da utilizzare per fini clientelari»¹⁵⁹.

Altre interpretazioni, come quella di Girotti, mettono invece l'accento sull'intenzione, alla base della riforma, di non peggiorare le già pessime relazioni con il mondo cattolico, andando a toccare un campo, quello dell'assistenza, che era in Italia storicamente sottoposto al controllo delle istituzioni ecclesiastiche¹⁶⁰.

Negli anni successivi l'approccio di fondo al tema non cambiò e si cercò estendere ed uniformare le disposizioni a tutto il Paese¹⁶¹.

Fecero eccezione a questo principio del disimpegno alcune categorie, ovvero il personale militare e civile, per cui tra 1864 e 1865 vennero istituite le pensioni, come era ormai prassi negli stati europei¹⁶².

¹⁵⁸ *Ivi*, p.30.

¹⁵⁹ S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita: 1861-1998*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 44.

¹⁶⁰ Girotti, *Welfare State*, cit., pp. 140-141.

¹⁶¹ Da segnalare la legge del 20 marzo 1865, n. 2248 che regolava l'attività assistenziale degli enti locali. Spettava alle province il compito di occuparsi dei mentecatti poveri, degli orfani abbandonati, dei malati mentali, ciechi e sordomuti, mentre al Comune si davano solo compiti di assistenza sanitaria nel caso che l'azione delle Opere Pie non erogasse già tali servizi. Commenta Silei a tal riguardo che queste leggi avevano ancora come scopo principale la «difesa dai poveri, non dei poveri». Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p.35.

¹⁶² La legge del 14 Aprile 1864, n. 1731, rimette ordine per quanto riguarda le pensioni per gli impiegati civili, fissando i requisiti per gli aventi diritto, i criteri e l'ammontare delle retribuzioni. Elemento importante, il fondo veniva finanziato attraverso il prelievo di quote dello stipendio dei dipendenti ma anche direttamente dallo Stato, in base all'assunto che la concessione di una pensione avrebbe attenuato

Le cose iniziano a cambiare nel nuovo decennio, quando tra le élites liberali iniziò a farsi strada la convinzione che affrontare la questione sociale fosse fondamentale per limitare i fenomeni di delinquenza e, soprattutto, per eliminare i rischi di rivoluzione, il cui timore fu accresciuto in quel periodo dai vicini fenomeni della Comune di Parigi e dalla nascita dell'Internazionale comunista. Sull'onda di queste riflessioni e analogamente al campo economico, anche nelle discussioni sulla politica sociale si forma una corrente favorevole ad un maggiore intervento dello stato.

Punti di riferimento riconosciuti come obbligatori in questa fase diventano la legislazione britannica e quella del Reich tedesco, il che ci porta a rilevare come già nel corso del diciannovesimo secolo la penisola fosse in questo campo permeabile all'influenza delle altre nazioni europee e soprattutto dell'Inghilterra.

Tale influenza è evidente nella legge del 21 dicembre 1873, n. 1733 che vietava l'impiego di fanciulli nelle professioni girovaghe, e nei tentativi di vietare l'impiego di minori nelle miniere e nelle solfatare, avviati sempre a partire dal 1873¹⁶³.

Un anno dopo, l'attenzione sul campo sociale è riaccesa dall'uscita del Rapporto Gemelli¹⁶⁴, in cui si definiva la situazione delle opere di carità ai poveri uno sconcio, additando al Ministero l'incapacità di controllare l'attività degli istituti di beneficenza, responsabili di gravi inadempienze.

In conclusione al suo resoconto, Gemelli auspicava una nuova legge che mettesse ordine in materia e rendesse più stringenti i controlli, ma ormai il periodo della Destra storica stava finendo.

Tirando un bilancio del suo operato nel campo del sociale, gli unici risultati significativi furono l'implemento delle Opere Pie, che peraltro subirà un'accelerazione

le richieste dei dipendenti pubblici di aumento di stipendio. La legge del 7 febbraio 1865, n. 2143 regolava invece le pensioni di invalidità e vecchiaia per i militari, estendendo la normativa piemontese del 27 giugno 1850 ai militari degli ex stati italiani annessi. Cfr. *Ivi*, pp. 33-35.

¹⁶³ In entrambi i casi è evidente l'influenza del Factory Act, la legge del 1847 con cui il Governo britannico impediva il lavoro di donne e minori nelle industrie inglesi per un tempo superiore alle 10 ore giornaliere. Cfr. *Ivi*, p.42.

¹⁶⁴ Dall'indagine eseguita da Giovanni Gemelli, capo della speciale divisione Opere Pie del Ministero dell'Interno, e pubblicata il 15 luglio 1874. Nel 1873 ben 5.236 istituti non avevano neppure presentato agli organi competenti i loro bilanci. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, cit., p. 49.

con la sinistra storica¹⁶⁵, e una riduzione del tasso di analfabetismo grazie alla legge Casati¹⁶⁶.

Dopo il giro di boa con il primo esecutivo De Pretis le aspettative dei riformisti¹⁶⁷ furono nuovamente frustrate: le uniche riforme riguardarono l'istituzione di una Cassa Nazionale di Assicurazione di tipo volontario, legge n. 1474 del febbraio 1883, e la legge n. 3818 del 15 aprile 1886 che riconosceva e metteva a norma la costituzione legale dei sodalizi mutualistici:

Possono conseguire la personalità giuridica, nei modi stabiliti da questa legge, le società operaie di mutuo soccorso che si propongono tutti od alcuno dei fini seguenti: assicurare ai soci un sussidio, nei casi di malattia, d'impotenza a lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci¹⁶⁸.

Insomma il movimento mutualistico stava lentamente crescendo, ma in ritardo rispetto agli altri Paesi e in maniera non uniforme, con il Nord Italia che continuava ad avere una condizione diversa da quella del Sud, disponendo, nel 1894, ancora del 57 % delle società mutualistiche e del 60% degli iscritti totali¹⁶⁹.

Ad eccezione di questi provvedimenti minori, fu ancora una volta la riforma della scuola, la celebre legge Coppino del 15 luglio 1877¹⁷⁰, ad avere qualche risultato. Secondo Ferrera fu infatti: «la riforma sociale più importante di quegli anni da parte dello Stato¹⁷¹».

Anche con i governi di Crispi, a parole forte sostenitore del riformismo come strumento per allentare la pressione della questione sociale, la produzione di leggi subì solo una leggera accelerazione.

¹⁶⁵ Il numero delle Opere Pie crebbe dalle 17.897 del 1861 alle 20.070 del 1890, ma una particolare accelerazione si ebbe negli anni della Sinistra storica poiché nel 1880 erano solo 18.562. A tal proposito si veda la tabella 1.1 in Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p.44.

¹⁶⁶ Tale legge del 1859 rendeva obbligatori i primi due anni di scuola. Secondo Jhonathan Dunnage tale desiderio della Destra storica di dare un'educazione professionale agli Italiani nasceva dalla volontà di socializzare le masse, interrompendo il precedente controllo della chiesa. Tuttavia fu difficile modificare i forti squilibri regionali e in un censimento del 1870 l'analfabetismo toccava ancora il 69% degli Italiani, quota che al Sud saliva addirittura all'80%. Cfr. J. Dunnage, *Twentieth Century Italy: A Social History*, Edinburgh, Pearson Education, 2002, p.24-25.

¹⁶⁷ Sul vivace dibattito di quegli anni si veda Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p.48-50.

¹⁶⁸ Art. 1 Legge n. 3818 del 15 aprile 1886.

¹⁶⁹ A tal proposito si vedano le due tabelle in Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp.65-66.

¹⁷⁰ La legge stabiliva l'obbligo di frequenza scolastica per i bambini dai 6 ai 9 anni, prevedendo sanzioni per i genitori inadempienti, ma lasciava l'onere finanziario ai comuni, fatto che rendeva l'istruzione nel sud molto difficile a causa delle scarse finanze locali.

¹⁷¹ Ferrera, *Il welfare state in Italia: Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 27.

Venne prodotta la legge Pagliani sulla *Tutela dell'igiene e della Sanità Pubblica*, che introdusse l'obbligatorietà per le amministrazioni comunali di provvedere alle vaccinazioni e all'assistenza medico-chirurgica ed ostetrica per gli iscritti nelle liste dei poveri¹⁷², e per l'amministrazione provinciale il mantenimento dei malati di mente che usufruivano del domicilio di soccorso; i fanciulli abbandonati rientravano negli oneri condivisi.

Venne infine approvata la Legge del 17 luglio 1890 n. 6972 che riorganizzava la gestione degli istituti di beneficenza, ponendoli sotto il controllo di organismi, controllati a loro volta dalle amministrazioni locali. Le Opere Pie diventavano Istituzioni pubbliche di beneficenza e i loro componenti dovevano essere eletti dal Consiglio Comunale¹⁷³.

Seppure con esiti migliori rispetto alle iniziative precedenti, queste riforme non mutarono la situazione in maniera consistente, anche a causa della corruzione dei prefetti e dei meccanismi clientelari che, in maniera maggiore nel Sud, circondavano la vita politica. Del resto, probabilmente, un cambiamento più radicale non era nemmeno nelle intenzioni dello stesso Crispi¹⁷⁴.

Un giudizio sulle iniziative previdenziali in questi primi quarant'anni di governo ci viene dato da Fiorenzo Girotti: «Ad uno sguardo retrospettivo, il dato di maggior spicco è proprio l'esiguità degli investimenti realizzati – non solo dalla destra ma anche dalla sinistra storica – nei primi decenni della storia unitaria»¹⁷⁵.

Per aspettare la nascita di un vero e proprio Stato sociale bisogna attendere il nuovo secolo e il contributo che fu dato, pur nei suoi aspetti controversi, dalla figura di Giovanni Giolitti.

Il finire dell'Ottocento, per quanto drammatico e tumultuoso per il Paese¹⁷⁶, era stato un momento di svolta nella visione liberale della questione sociale e da più parti

¹⁷² Tali provvedimenti entravano a far parte di un più generale riassetto dei compiti dei comuni e delle province nella legge n. 6107 del 10 febbraio 1889 nota come Codice Zanardelli.

¹⁷³ Doveva essere poi esercitato un secondo momento di controllo a livello provinciale, con la Giunta responsabile di approvare i bilanci preventivi, il conto consuntivo, i contratti di acquisto o alienazione dei beni immobili e altri documenti relativi al patrimonio delle società. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p.73.

¹⁷⁴ Cfr. *Ivi*, cit., pp.74-74.

¹⁷⁵ Continua poi Girotti, confermando quanto detto nel periodo precedente: «Tanto da poter legittimamente ritenere che, in materia di assicurazioni sociali, le prime autentiche riforme furono quelle operate nel contesto autoritario della crisi di fine secolo». F. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 171.

¹⁷⁶ Gli ultimi dieci anni del Novecento l'Italia è attraversata da una serie di momenti molto turbolenti di protesta sociale, basti pensare ai fasci siciliani, ai moti di Milano del 1898, all'eco che ebbe sul morale della nazione la pesante sconfitta di Adua del 1896, fino all'uccisione di Re Umberto I da parte dell'anarchico Gaetano Bresci.

politiche si inizia a spingere fortemente per un maggiore intervento statale nella regolamentazione del mercato. Passi importanti in questa direzione furono le riforme del 1898 che ancora sotto i governi Di Rudinì e Pelloux istituivano le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni per i lavoratori dell'industria¹⁷⁷ e la Cassa Nazionale della Previdenza per invalidità e vecchiaia degli operai¹⁷⁸.

Ma segni di apertura al dialogo sul tema dell'assistenza pubblica arrivarono da più parti: tra i liberali appunto, dove appare significativo il movimento riformista guidato da Francesco Ferraris¹⁷⁹, ma anche tra i cattolici, dove la *Rerum Novarum* di papa Leone XIII e gli studi sociali di Giuseppe Toniolo erano i primi, seppur minimi, segni di apertura sull'argomento¹⁸⁰. Infine un nuovo corso si avviava anche tra i socialisti dove, a partire dal congresso di Roma nel 1900, iniziavano a prendere spazio le posizioni riformiste di Turati¹⁸¹.

Fu proprio su questa apertura al dialogo che tentò di inserirsi con abilità politica Giolitti, inaugurando quel periodo della storia politica noto come giolittismo.

Un periodo fatto di luci ed ombre, in cui all'insuccesso nel portare a termine quelle riforme di vasta portata generale, a lungo discusse ma rimaste incompiute, si contrappose un'azione settoriale che era invece al passo con l'avanguardia europea: Fu

¹⁷⁷ Fu varata dal governo attraverso la legge del 17 marzo 1898 e fu risultato del processo liberale e nello stesso tempo avvio del nuovo periodo riformistico dell'età giolittiana. Obiettivo di fondo della legge era rispondere ai crescenti conflitti sociali, organizzati dal nascente movimento operaio, fornendo ai lavoratori delle garanzie di base. Inoltre fissava il principio del rischio professionale e della responsabilità civile del datore di lavoro, nonché il principio di un'adeguata prevenzione degli infortuni, che implica un ruolo di controllo più incisivo da parte dello stato e il rispetto da parte delle aziende delle normative in materia. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp. 137-138.

¹⁷⁸ La CNP fu istituita attraverso la legge del 17 luglio 1898 n.350, con un fondo iniziale di 10 milioni di lire. L'iscrizione per i cittadini italiani di ambo i sessi era facoltativa e riguardava coloro che attendono a lavori manuali, ovvero servizio a opera o giornata, ed erano tenuti a versare in un anno contributi per un massimo di 100 lire e un minimo di 6. Il risultato era un conto unico con le quote versate, gli interessi e le quote di riparto che erano uguali per tutti e conteggiate annualmente. La chiusura e la liquidazione avveniva dopo 25 anni. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp. 138-140.

¹⁷⁹ Francesco Ferraris è rettore dell'Università di Padova e strenuo sostenitore delle assicurazioni obbligatorie, nel 1893 capeggiò il movimento a favore di un deciso intervento statale nelle questioni economiche e sociali contro le correnti ancora ostili a qualunque riforma. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia Storia*, cit., p. 135.

¹⁸⁰ Pur proponendo un corporativismo interclassista e rifiutando la lotta di classe ma anche qualunque riforma che non fosse ispirata a carità e beneficenza, ebbe comunque l'effetto di modernizzare le posizioni della Chiesa rispetto al contesto sociale. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp. 135-6.

¹⁸¹ Dal VI congresso socialista uscì il Programma minimo del Partito Socialista che parlava di una linea moderata, tendente ad abbandonare la linea rivoluzionaria per cercare invece il confronto con le istituzioni liberali. Nella sezione delle trasformazioni economiche si chiedevano espressamente una serie di leggi di tutela della classe operaia. Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp. 143-144.

promulgata la legge sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli¹⁸², la legge sul rischio professionale¹⁸³, la legge sul riposo settimanale¹⁸⁴.

Si effettuarono ulteriori riforme nel campo dell'istruzione¹⁸⁵ e a favore della creazione di alloggi popolari per i lavoratori¹⁸⁶.

Anche dal punto di vista dei movimenti per l'avanzamento delle riforme si segnalano in questo periodo sviluppi importanti, come la creazione della Federazione Nazionale delle Società di Mutuo Soccorso¹⁸⁷ e la sua partecipazione alla Triplice Alleanza¹⁸⁸.

Quando nel 1910 il governo Giolitti cade e al suo posto si instaura il governo conservatore Salandra, la guerra è ormai imminente e cambierà completamente gli equilibri del potere. Il giudizio complessivo sull'opera riformistica dei governi alternatisi in questo periodo, secondo Girotti, resta comunque negativo¹⁸⁹.

¹⁸² La Legge del 19 giugno 1902 che fissava l'età minima a 12 anni, 13 per i lavori di miniera –poi portati a 14–, 15 per i lavori insalubri, professioni che invece furono proibite alle donne minorenni. Analoghi limiti furono fissati anche per il lavoro notturno. Cfr. *Ivi*, p. 147.

¹⁸³ La legge del 31 Gennaio 1904 sostituì la responsabilità civile del datore di lavoro con il principio del rischio professionale. L'obiettivo di fondo era tutelare i lavoratori, ma al contempo non colpire troppo i datori di lavoro che non erano più obbligati a versare pesanti indennità di lavoro in caso di infortuni verificatisi per colpa del datore di lavoro all'infuori dell'osservanza dei regolamenti. Cfr. *Ivi*, p. 152.

¹⁸⁴ Entrata in vigore il 7 luglio 1907, sanciva che i datori di lavoro erano tenuti a concedere ai loro dipendenti un riposo di almeno 24 ore consecutive ogni settimana, normalmente la domenica, da una mezzanotte all'altra. Cfr. *Ivi*, cit., p. 159.

¹⁸⁵ La cosiddetta legge Orlando, che portava la scuola dell'obbligo da 9 a 12 anni, istituendo un quadriennio obbligatorio per tutti a cui seguiva la divisione tra coloro che avrebbero continuato gli studi e quindi dovevano sostenere un esame e coloro che invece avrebbero frequentato due ulteriori anni di scuola popolare per poi andare a lavorare. Dalle parole dello stesso Orlando lo scopo della riforma era fare del lavoratore ignorante e perciò inabile, un uomo colto e perciò capace di produrre di più, ma non quello di creare dottori senza malati o avvocati senza clienti. Insomma la riforma, per quanto migliorativa della situazione precedente, era ben lontana dal garantire un'istruzione adeguata volta a creare cittadini critici e consapevoli. Cfr. *Ivi*, p. 155.

¹⁸⁶ La legge n. 254 del 31 maggio 1903 e nota come legge Luzzatti affidava il compito della pianificazione delle case popolari alle amministrazioni comunali, l'acquisto da parte dei lavoratori era favorito attraverso agevolazioni fiscali e creditizie. Tuttavia la volontà della riforma era di favorire le esigenze di operai specializzati e piccola borghesia più che i meno abbienti. Cfr. *Ivi*, p. 150. La normativa sulle case popolari fu completata in un secondo momento dalla legge del 27 febbraio 1908 n. 89 che in pratica autorizzava le principali istituzioni mutualistiche, di risparmio e di beneficenza ad erogare prestiti a Società cooperative per l'edificazione o l'acquisto di case popolari, disciplinando modalità dei prestiti e concedendo ulteriori agevolazioni fiscali a tali cooperative.

¹⁸⁷ Fondata nel 1900 la Federazione Nazionale delle società di Mutuo Soccorso contava tra i suoi membri solo una piccola parte delle Società totali, tuttavia svolse un'importante funzione promozionale e di controllo dell'osservanza delle leggi sociali a tutela della classe lavoratrice. Cfr. *Ivi*, p. 142.

¹⁸⁸ Con questo termine, ovviamente, in questo caso non si intende il patto difensivo stipulato da Austria-Ungheria, Germania e Italia, bensì l'alleanza al fine di perseguire riforme sociali tra Confederazione Generale del Lavoro, Lega nazionale delle cooperative e appunto Federazione Nazionale di mutuo soccorso. Proposta nel 1901 tale collaborazione era stata più volte rinviata a causa delle fazioni più rivoluzionarie del Movimento Operaio, arrivando a compimento solamente il 23 novembre 1906. Cfr. *Ivi*, pp. 156-157.

¹⁸⁹ Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 175.

È interessante analizzare il dibattito elettorale sulle riforme tra Sidney Sonnino e Nitti, poiché esso anticipa una delle argomentazioni principali con cui politici e intellettuali, contrari al Piano Beveridge, lo respingeranno, sostenendo l'impossibilità di applicare i modelli anglosassoni alla situazione italiana. Infatti, quando nel 1913 Sonnino si disse favorevole all'introduzione delle pensioni di anzianità, sulla base del modello adottato in Gran Bretagna poco tempo prima, Nitti replicò che tale proposta era improponibile in primo luogo perché troppo gravosa, e in secondo luogo perché ispirata ad un contesto, quello britannico appunto, «strutturalmente troppo diverso da quello italiano»¹⁹⁰.

Il periodo bellico fece da amplificatore alla discussione, moltiplicando le proposte di politica sociale: si sentiva la necessità di sedare i malesseri sociali causati dalla guerra stessa, che non potevano più essere ignorati, come il rientro degli invalidi, ora eroi di guerra, tutelare bambini, anziani e soprattutto donne, attivamente impegnati nell'economia di guerra.

Venne presa, quindi, una serie di iniziative allo scopo di rendere più sostenibile lo sforzo bellico, come la creazione di sussidi statali per le società di mutuo soccorso, a sostegno di feriti e orfani di guerra, e l'obbligo di assicurazione per tutti gli impiegati al disotto dei settant'anni.

Fu affrontato anche il nodo centrale dei lavoratori agricoli ed estesa anche a questa categoria l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni, varata nel 1917.

Ma per l'ennesima volta le grandi *chance* di successo vennero sprecate, trovandosi a fare i conti con la ripresa del conflitto sociale, in maniera più acuta che mai, e con l'incapacità della classe politica liberale di fare ancora una volta azioni realmente significative; in questo contesto si inserì il regime criminale di Benito Mussolini che porterà a una fase nuova della politica italiana.

Ci si potrebbe aspettare che un regime, che propagandava l'unione sociale di tutti gli Italiani al fine del raggiungimento del primato mondiale, nonché la forza della famiglia e del lavoratore, dedicasse una grande attenzione alla legislazione sociale e alla tutela dei lavoratori, com'è tuttora sostenuto dagli esponenti più negazionisti della destra italiana.

¹⁹⁰ A proposito della polemica elettorale tra i due si veda Cfr. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., pp. 156-157.

In realtà, se effettivamente fu effettuato un riordinamento delle istituzioni previdenziali¹⁹¹ e fu adottata tutta una serie di politiche a sostegno della famiglia, il regime fascista si schierò sempre dalla parte delle classi agiate, andando a eliminare la resistenza operaia¹⁹² nel conflitto di classe con l'azione violenta e l'imposizione di norme reazionarie rispetto all'ultima legislazione liberale¹⁹³.

Soprattutto nel primo periodo¹⁹⁴, infatti, la violenza squadrista e l'autoritarismo furono messi al servizio di politiche di normalizzazione, volte a risarcire gli agrari e gli industriali dell'appoggio dato al Partito Fascista Italiano. Furono effettuati interventi di defiscalizzazione industriale e dei capitali, incrementi sulle imposte dei salari e applicato uno sfruttamento estensivo della manodopera. Sorte peggiore toccò ai lavoratori agricoli, che vennero privati di quasi tutte le norme a loro tutela¹⁹⁵.

L'inizio della seconda fase, quella dirigista, coincise con i venti di crisi internazionali cui il regime oppose millantanti campagne, come quella della "Lira a Quota 90" e la battaglia per l'autarchia.

Tali iniziative non fecero altro che creare una situazione ancora peggiore per le classi subalterne¹⁹⁶.

Tuttavia, in questa seconda fase, l'attenzione alle politiche sociali fu di gran lunga maggiore, e in quest'ottica di opposizione allo spietato capitalismo americano, venne redatta nel 1927 la Carta del Lavoro, che annunciava la nascita di una nuova politica

¹⁹¹ Riordinamento che peraltro non mancò di essere carico di valenza politica e simbolica a sfavore degli operai: nel 1923 vennero soppressi il ministero per il Lavoro e la Previdenza Sociale. Le assicurazioni vennero accentrare in un'unica Cassa Nazionale e fu disciolta anche la Federazione Nazionale delle società di Mutuo Soccorso, come furono soppresses tutte le casse professionali e associazioni liberamente gestite dai lavoratori. Infine fu incoraggiata, dove possibile, la creazione di casse mutue aziendali finalizzate a coprire le spese di malattia e una parte delle spese mediche. Cfr. F. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 192.

¹⁹² Nel 1925 con la firma del Patto di Palazzo Vidoni la capacità di stipulare i contratti di lavoro collettivi venne riconosciuta esclusivamente ai sindacati fascisti e alle corporazioni degli imprenditori. Ne seguì l'estinzione dei sindacati socialisti e cattolici.

¹⁹³ Dice al riguardo Lorenzo Cherubini: «l'avvento del fascismo segnò una netta battuta di arresto in questa evoluzione, almeno ai suoi inizi. In una prima fase, infatti (...) il regime frenò il più possibile il corso del torrente previdenziale sgorgato nell'immediato dopoguerra». Citato in M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit.

¹⁹⁴ La Storiografia sulla legislazione sociale del fascismo, analogamente a quanto fatto per la più generale politica del regime, è solita dividere l'azione di Mussolini in due fasi: quella liberista, che occupò grossomodo i primi tre anni di governo fascista e favoriva appunto gli agrari e gli industriali, e quella dirigista, il cui cambiamento avvenne tra 1926 e 1929, in cui nella contingenza internazionale di dominio del capitale americano e dopo le ondate di svalutazione e disoccupazione causate dalla crisi del '29, il fascismo rafforzò la propria vocazione a farsi diretto organizzatore del ciclo economico. Questa scansione della linea politica fascista è usata tanto da Girotti ma anche da Silei e Ferrera. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 192. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*, cit., p. 292. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit., p. 33.

¹⁹⁵ Cfr. F. Girotti, *Welfare State*, cit., pp. 192-193.

¹⁹⁶ In seguito a tale progetto fascista vi fu infatti un'ondata deflazionistica che produsse un'enorme disoccupazione. Basti pensare che tra 1925 e 1932 le richieste di assistenza presso gli uffici di collocamento passarono da 111,475 a 1.000.303. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 194.

sociale in cui la previdenza veniva legalizzata come strumento di collaborazione interclassista.

Risultato di questa maggiore attenzione, la spesa per la Sicurezza Sociale passò dal 3,9% della spesa complessiva del 1922, al 14,4% del 1941¹⁹⁷.

Il maggior cambiamento in materia di Istituzioni sociali fatto dal regime fu comunque la creazione di quei tre grandi enti, INFPS, INFAIL e INFAM che, se ebbero il pregio di centralizzare l'amministrazione della tutela sociale, restandone le colonne portanti anche dopo la caduta del fascismo, crearono alcuni meccanismi degeneri destinati a durare a lungo nel tempo.

Sembra significativa, a tal proposito, la descrizione eseguita da Francesco Girotti:

La formula dell'ente parastatale privilegiata dal fascismo nell'azione di riordino del sistema previdenziale –ancorchè non priva di una sua formale razionalità, se si considera l'esigenza di gestire in modo flessibile e con criteri di economicità una materia alquanto articolata e complessa– nelle mani del regime era destinata a degradarsi grottescamente, con inverosimili costi ed effetti perversi. Per un verso, l'adozione di meccanismi finanziari a capitalizzazione globale rendeva disponibili masse ingenti di capitali da investire in opere e imprese di regime, al riparo da qualunque controllo. Per altri versi, la creazione di mastodontiche macchine amministrative, fortemente centralizzate ma allo stesso modo burocraticamente innervate nel territorio, metteva a disposizione del partito nazionale fascista una cospicua quantità di impieghi, da gestire con assoluta discrezionalità, secondo logiche ad un tempo clientelari e di capillare controllo sociale e politico. Si inaugurava in tal modo una lunga stagione di controllo partitico degli enti del sottogoverno, destinata a riprodursi, con incredibile virulenza, anche con il ripristino della democrazia¹⁹⁸.

Ultimo tratto d'importante connotazione dato al welfare italiano dal fascismo, ai fini di questa tesi, fu il mantenimento, in una logica di interscambio e appoggio reciproco tra lo Stato e il Vaticano iniziata con i Patti Lateranensi, della delega di

¹⁹⁷ M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit., p. 35.

¹⁹⁸ Cfr. F. Girotti, *Welfare State: Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998, pp. 196-197. Le stesse caratteristiche sono sottolineate anche da Ferrera che parla di come la densa stratificazione normativa differenziasse le spettanze dei vari gruppi. Ciò venne deliberatamente usato dal regime nella sua politica di consenso, pratica che pose le basi di quel sistema particolaristico-clientelare che si ebbe poi nel dopoguerra. Cfr. M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit., pp. 35-36.

gestione, da esercitare con la massima autonomia, nelle più tradizionali attività di assistenza agli anziani, agli inabili e ai soggetti marginali¹⁹⁹.

Il mantenimento del ruolo tradizionale della Chiesa in alcuni campi dell'assistenza aiuta a spiegare l'attenzione di varie aree del movimento cattolico nei confronti del progetto di riforma che arrivava da oltremarina.

Riassumendo dunque il percorso fin qui realizzato, possiamo evidenziare alcuni elementi che costituiscono fattori da considerare nel valutare l'influenza del Piano nel suolo italiano: in primo luogo il fatto che, in materia di legislazione sociale, il paese avesse sempre guardato con interesse ai modelli europei, e che tali modelli avessero già prodotto una serie di confronti durante gli ottantuno anni che separano l'unità italiana dalla pubblicazione del *Plan*; in secondo luogo il fatto che la politica sociale italiana, seppur a tratti avesse prodotto delle norme che potevano essere considerate all'avanguardia europea, aveva sempre inseguito le nazioni più avanzate, cercando di colmare il *gap* che la divideva da esse, e che questa tendenza, al contrario di quanto era successo in Inghilterra, aveva portato da parte di entrambi gli schieramenti, quello conservatore e quello riformista, a una radicalizzazione dello scontro che produsse spesso ondate di violenza culminate con l'avvento del Regime Nazionale fascista e il suo Ventennio di chiusura forzata del dialogo.

Per contro, quindi, dobbiamo constatare un ritardo nella formazione di schieramenti moderati, o quantomeno nella loro presa di popolarità a livello di massa e di contingenza nelle scelte politiche, a favore di una politica di welfare avanzata.

Infine va sottolineata la differenza tra il ruolo avuto dalla Chiesa cattolica nella gestione delle politiche sociali in Italia, e la via invece molto più laica adottata dalla Gran Bretagna a partire dalle *Poor Law* e sfociante in quei provvedimenti del Novecento che il riformista scozzese cerca di ampliare ed unificare.

¹⁹⁹ Già dal 1923, con il decreto regio n. 2841 per quanto riguarda le associazioni di beneficenza il regime si era limitato, come dice Girotti, a operazioni di cosmesi formale, pur ponendo alcuni strumenti di controllo. Nel 1937 inoltre le Congregazioni di Carità vennero trasformate in enti comunali di assistenza. Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p. 198.

2. REAZIONI E CACCIA AL BEVERIDGE ITALIANO

Delineati i tratti fondamentali della storia delle riforme previdenziali in Italia analizzano quelle che furono le conseguenze dell'arrivo del Piano Beveridge nella penisola italiana, a partire dalle immediate reazioni negli anni che vanno dall'uscita del Report nel 1942 alla conclusione della guerra nel 1945.

Pur essendo evidente che tali reazioni sono per lo più viziate dalle logiche di guerra e di fazione, che imponevano di rigettare o accettare il progetto per i motivi più disparati, esse sono significative sia nelle modalità e motivazioni per cui il Piano viene appoggiato o meno, sia nello spazio che ad esso viene dato nelle discussioni sulle riforme sociali nei diversi schieramenti.

Si passerà poi a un lavoro di analisi delle letture e dei commenti concernenti il piano da parte dei principali intellettuali che portarono la loro attenzione sulla relazione presentata al governo britannico.

Come vedremo, la proposta fu percepita con maggior attenzione proprio da quell'area cattolica che, come evidenziato dall'analisi del paragrafo precedente, aveva sempre rivestito un ruolo di primo piano nell'assistenzialismo prerepubblicano, mantenendo un certo grado di autonomia anche durante il fascismo.

Parliamo di intellettuali destinati ad avere un ruolo di primo piano nella Democrazia Cristiana, nomi del calibro di Amintore Fanfani e Giorgio La Pira.

Attraverso l'analisi di alcune delle principali riviste cattoliche in tema di politica sociale, si cercherà di seguire il dibattito che le rielaborazioni di questi, che sono alcuni dei padri fondatori della Repubblica Italiana, aprirono in particolare nel mondo democristiano.

Ricezione minore ebbe il Piano da parte invece della Sinistra, ancora impegnata, in questa prima fase repubblicana, a risolvere il dilemma tra tendenze rivoluzionarie e riformiste.

Tuttavia, da un intellettuale collocabile nell'area della sinistra non marxista come Ernesto Rossi, verrà la più lucida e la più informata delle prime analisi del *Plan*.

Iniziamo quindi il nostro percorso dall'analisi del documento da cui trae origine il dibattito, ovvero la versione del *Beveridge report*, fatta circolare in Italia a partire dal 1943²⁰⁰.

²⁰⁰ Cfr. Beveridge, *La libertà solidale*, cit., p. XV.

Partendo dalla prima di copertina, esso riporta il titolo con cui divenne celebre, in Inghilterra e all'estero, ovvero Il Piano Beveridge. Il sottotitolo è *la relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale*, riassunto ufficiale²⁰¹.

Bastano queste poche parole per farci rendere conto dell'eccezionalità del documento, così come della sua intenzionalità: il fatto che un documento, che contiene una relazione fatta a un governo, trovi il modo e la ragione di arrivare a essere tradotto e pubblicizzato in tempi di guerra in una nazione nemica, risponde ad una logica intenzionale, poiché scegliendo di dichiarare l'ufficialità dell'elaborato, il governo britannico si assume tutta la responsabilità propagandistica di tale strumento. Questo non è il frutto di un interesse spontaneo, benché presente, di intellettuali fascisti o antifascisti, ma la scelta precisa di stampare e far circolare un documento tra le fila nemiche, con il chiaro intento di dimostrare la superiorità inglese e alleata anche dal punto di vista previdenziale. Scrive a riguardo Titmus: «La guerra non poteva essere vinta a meno che milioni di gente comune, in Gran Bretagna e al di là della Manica, si convincessero che noi avevamo da offrire qualcosa di meglio del nemico, non solo durante ma anche dopo la guerra».²⁰²

In quarta di copertina, infine, troviamo un breve trafiletto che sintetizza la vita di Beveridge e le sue principali esperienze nel campo previdenziale, oltre a una nuova dichiarazione di intento del governo britannico e spiega infine il contenuto dell'opuscolo:

La presente pubblicazione è un riassunto ufficiale del Piano, edita per conto del Governo Britannico. Essa ritiene, senza abbreviazione alcuna, tutte le parti che possono interessare anche lettori non inglesi, mentre sono omesse alcune sezioni accessorie riguardanti alcuni aspetti secondari esclusivamente britannici. Le indicazioni delle omissioni e l'argomento delle parti omesse si troveranno indicate a suo luogo²⁰³.

²⁰¹ Passando al frontespizio, oltre alla ripetizione delle informazioni precedenti, aggiungendo: 1944, Londra, presso la stamperia reale. In vero a differenza della copertina il frontespizio riporta la scritta: *Il Piano Beveridge, Compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al Governo Britannico*

²⁰² Girotti, *Welfare State*, cit., p. 230.

²⁰³ Le parti omesse sono indicate al momento dell'omissione: così, dopo il paragrafo 32 della parte I troviamo scritto tra parentesi che i paragrafi 33–40 della I° parte trattano dei procedimenti del Comitato. *Il Piano Beveridge*, cit., p.32. La parte II viene saltata completamente, al suo posto si trova un breve riassunto: La parte II discute in dettaglio ciascuna delle 23 modifiche elencate al paragrafo 30 della parte I, ed espone i motivi di ogni proposta. *Il Piano Beveridge*, cit., p.33. Stessa sorte per buona parte della parte III, così si passa direttamente dal paragrafo 32 del *Report* al 229. Ancora sono estromessi i paragrafi da 238 a 240, da 247 a 249, i paragrafi 253, 255, i paragrafi da 258 a 267, e si passa qui alla parte IV, da 269 a 270, da 272 a 276, il 278, il 282 e i paragrafi 285, 286 che spiegano come dalle investigazioni fatte nel 1937-1938 dal Ministero del Lavoro sui bilanci preventivi di famiglia, risulti che la spesa media per il

La consistente opera di taglio del Piano rispetto alla versione originale, riportata in nota nel dettaglio per darne idea delle dimensioni, risponde a logiche di *brevitas*, data la necessità di far filtrare rapidamente i concetti tra le linee nemiche, e *simplicitas*, poiché tagliando gli aspetti più tecnici del progetto si cercava di raggiungere un pubblico più ampio.

Da segnalare in quest'ottica, a riprova dell'utilizzo mediatico che la Gran Bretagna intese fare del Piano, il fatto che dal 1944 circolò una nuova sintesi, arricchita di numerose vignette²⁰⁴.

Le reazioni nel mondo fascista confermano la sensazione della forza e della volontà propagandistica del progetto. Basti pensare a quanto scritto da Michele Colucci nell'introduzione alla raccolta di testi di Beveridge, in cui parla di come il *Beveridge Plan* venne percepito come un'arma di guerra psicologica. In particolare egli cita un anonimo redattore della rivista fascista *Costruire* che scrive:

E' chiaro che questo cavallo di troia è inutile perché noi sappiamo già cosa contiene. Noi non abbiamo vinto come fascismo le scioglievolezze anglosassoni. Noi abbiamo puntato sulla rivoluzione sociale e la raggiungeremo. L'assistenza è il margine del testo sociale, un margine strettissimo, non è il nostro sistema. Se ciò fosse perché noi combatteremmo la polizza di sicurezza democratica? Se la nostra rivoluzione si chiama assistenza diamoci la mano e non se ne parli più. Geograficamente la manica è stretta²⁰⁵.

Insomma il Progetto di Beveridge subisce un attacco molto forte da parte del regime, proprio perché vi si riconosce il suo potenziale psicologico in una fase in cui la guerra sta già prendendo la strada della vittoria alleata. Il regime non risparmia i mezzi per contrastare la pubblicistica bretone, con una vasta serie di articoli, ma anche

raggiungimento di vari scopi fu di 6 scellini settimanali, e i paragrafi 288-295, di cui da 289 a 291 si dà la spiegazione che si occupano delle finanze dell'invalidità industriale e dei cambiamenti nelle proporzioni concernenti le tre parti interessate, tra il 1945 ed il 1965. La parte più tagliata è la V, di cui come scritto, si dà solo un estratto che tratta il modo di applicare a casi già esistenti le quote di beneficio elencate al paragrafo 401; ne sono superstiti quindi i paragrafi 353, da 401 a 421, da 425 a 433, il 437, e per finire sono riportati i paragrafi da 440 al 461 che chiudono la relazione. Il risultato finale è un taglio consistente, rispetto all'edizione inglese, le pagine complessive passano da 299 a 116.

²⁰⁴ Cfr. Colucci in *La libertà solidale*, cit., p. XV-XVI.

²⁰⁵ L'estratto è tratto da *Un cavallo di Troia*, in «Costruire. Rivista mensile di pensiero e di azione fascista», XX, 1943,1, p.13 citato in Beveridge, *La libertà solidale*, cit., p. XIII.

rispondendo colpo su colpo –di onde radio– alla trasmissione di Radio Londra attraverso le frequenze dell'Eiar²⁰⁶.

Il Piano Beveridge era pubblicizzato, infatti, nelle frequenze della radio inglese al pari dei bollettini di guerra e delle informazioni militari²⁰⁷.

Anche Loreto Di Nucci conferma il riconoscimento del pericolo da parte dei *media* fascisti, che per altri versi cercarono di screditare il Piano sotto il profilo innovativo, parlandone «come di un qualcosa che doveva considerarsi quasi superato dal complesso di provvidenze poste in atto dal regime fascista»²⁰⁸.

Come avvenuto all'estero, anche in Italia, «la pubblicazione del Piano Beveridge suscitò una notevole eco pubblica»²⁰⁹. Un'altra ragione di questo successo sembra risiedere nell'esistenza di una tradizionale attenzione alle riforme sociali anche nel nostro Paese, testimoniata dalla notevole critica settoriale e condotta attraverso riviste fasciste specializzate; tanto che lo stesso Ministro delle Finanze De Stefani arrivò ad intervenire con un articolo di analisi contrario al Piano²¹⁰.

Ma la testimonianza maggiore dell'impatto della nuova visione dello Stato del benessere, che si stava diffondendo anche nella Penisola, fu la creazione già da parte del Governo Badoglio, il 15 marzo 1944, di una Commissione per la riforma della previdenza sociale²¹¹. La Commissione fu istituita per l'esame delle forme di previdenza ed assicurazioni sociali in vigore in Italia, ai fini di una riforma della legislazione vigente ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme e che estendesse i limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici²¹².

Anche se non produsse alcun risultato, il solo fatto che, nell'emergenza della guerra civile, in un paese spezzato in due dall'occupazione tedesca e piegato dalla guerra e dai bombardamenti, una delle priorità del governo fosse l'istituzione di una Commissione sul modello di quella britannica, è il segnale di come fosse ormai profondamente mutato

²⁰⁶ Ente Italiano per le Audizioni Radiofoniche, Cfr. William Beveridge, *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010, p. XVI.

²⁰⁷ Cfr. L. Di Nucci, *Lo stato sociale in Italia*, cit., p. 168.

²⁰⁸ L. Di Nucci, *Lo stato sociale in Italia*, cit., pp. 167-168.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 167.

²¹⁰ A. De Stefani, in *Rivista italiana di scienze economiche* di cui era co-direttore. Cfr., L. Einaudi, E. Rossi, *Carteggio: 1925-1961*, a cura di G. Busino e S. Martinotti Dorigo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1988, p. 116.

²¹¹ Colucci in *La libertà solidale*, cit., p. XVII.

²¹² La futura Commissione D'Aragona rivendicherà la filiazione a questa prima commissione Badoglio. Cfr. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Commissione per la riforma della previdenza sociale, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948)*, Roma, Tipografia A. T. E. L., 1948, p.1.

il clima italiano ed internazionale sulla spinta del *Plan*. L'istituzione della Commissione farà inoltre da precedente alla Commissione D'Aragona.

L'interesse relativo al Piano di William Beveridge è riscontrabile anche nei lavori di due tra i principali economisti italiani: Luigi Einaudi ed Ernesto Rossi.

A tal proposito risulta interessante analizzare l'epistolario che riporta le conversazioni intercorse tra i due durante il periodo bellico.

La prima volta che troviamo il nome di Beveridge in tale raccolta di documenti è in una lettera del 30 settembre 1941, inviata da Ventotene²¹³.

Rossi, parlando di una serie di letture sulla politica inglese, cita tra i testi a sua disposizione: «l'*Unemployment* del Beveridge»²¹⁴. Ciò è interessante poiché dimostra come, tra gli esperti di economia, si avesse conoscenza dell'autore già prima del *Report*.

Per trovare nuovamente menzionato il riformista bisogna aspettare quasi due anni, in occasione del sessantanovesimo compleanno di Luigi Einaudi, il quale scrive all'amico al confino:

Comincio dalla sua ultima lettera. Leggerei molto volentieri il suo studio sul problema della miseria. Unisco un foglio di stampa che lei può tenere, avendo io altra copia, che ho estratto dalla rivista di De Stefani²¹⁵, che è il solo sunto che io conosca della relazione Beveridge. Si vede che il De Stefani, nella sua qualità di ex ministro ha potuto procurarsi il Rapporto Beveridge²¹⁶.

Il futuro Presidente della Repubblica Italiana continua formulando alcune sue osservazioni personali, in cui si pronuncia favorevolmente riguardo le pensioni per tutti e la riscossione obbligatoria per i ricchi, con sanzioni per gli evasori.

Inoltre, sempre rifacendosi esplicitamente a Beveridge dice: «La pensione non diminuisca per chi ha redditi propri di capitale, allo scopo di non scoraggiare il risparmio. Vedo che questo è elemento essenziale nel Rapporto Beveridge».

²¹³ L'isola dove era confinato Ernesto Rossi e da cui condusse una parte consistente dei suoi studi, nonché il lavoro realtivo a Beveridge, *Abolire la miseria*. Cfr. E. Rossi, *Abolire la miseria*, Bari, Laterza, 1977, pp. V-XXIII.

²¹⁴ Einaudi, Rossi, *Carteggio*, cit., p.77.

²¹⁵ Si riporta qui la nota n.6 alle parole di Einaudi, che piega brevemente chi sia Alberto De Stefani: professore di politica economica e finanziaria dell'Università di Roma dal 1925, deputato e ministro delle Finanze durante il ministero Mussolini dal 31 ottobre 1922 al 10 luglio 1925. In seguito fu codirettore dal 1932 al 43 della rivista italiana di statistica, economia e finanza. Einaudi, Rossi, *Carteggio*, cit., p. 116.

²¹⁶ *Ivi*, p. 116.

Più scettico, invece, il giudizio su malattia e assicurazioni sociali, sulle quali, prima ancora della questione teorica, è la difficoltà tecnica della loro gestione a porlo su una posizione di rifiuto, almeno parziale.

Un'analisi più dettagliata del Piano, da parte di Einaudi, fu prodotta nel 1944, quando era esule in Svizzera²¹⁷.

Il lavoro consiste in una serie di lezioni sulla politica sociale, che il futuro presidente della Repubblica tenne all'Università di Ginevra e alla Scuola di Ingegneria di Losanna. La prima volta che Einaudi nomina Beveridge, oltre a darci conferma della popolarità assunta dal Piano già nel 1944, lo fa per commentare le cifre di un'eventuale applicazione di un analogo piano in Italia: «il Piano Beveridge, di cui tanto si parla, ridotto ad una cifra numerica, in fondo avrebbe per risultato di far spendere al paese (...) invece di 432 milioni di lire sterline che si sono spese nel 1938, 650 milioni subito dopo la fine della guerra ed 830 milioni dopo un ventennio»²¹⁸.

L'economista italiano non sembra farsi influenzare dagli entusiasmi che avvolgono il Piano da più parti, e subito dopo ne riduce la portata innovativa: «non è una novità dunque, ma un ampliamento di istituzioni che già in varie forme sussistono»²¹⁹.

Ritroviamo poi il Piano Beveridge nelle lezioni dedicate alle assicurazioni sociali, dove il progetto funge da filo conduttore all'analisi del problema assicurativo. Scrive Einaudi riguardo le possibilità di riforma delle assicurazioni: «una di queste è indicata dalle parole Piano Beveridge, le quali hanno corso il mondo nei due ultimi anni ed hanno acquistato il valore di un mito»²²⁰.

In seguito riconosce al riformatore scozzese la capacità di «mettere un po' di ordine nelle indicibili bizzarrie di cui è intessuta la legge vigente britannica»²²¹, auspicando un analogo riordino anche per l'Italia.

Einaudi sottolinea dei tratti comuni nell'evoluzione delle leggi di previdenza dei due Paesi «anche in Italia la legislazione sociale si è formata a poco a poco»²²², e nell'attuale situazione «anche la nostra legislazione è ricca e farraginoso; ed anch'essa

²¹⁷ Einaudi si era rifugiato in Svizzera, insieme ad altri ventimila italiani, che, tra settembre e novembre 1943, erano scappati dall'Italia allo scopo di sottrarsi al servizio dell'invasore. Cfr. L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1949, p. XV.

²¹⁸ *Ivi*, p. 53.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ivi*, p. 57.

²²¹ *Ivi*, p.60.

²²² *Ivi*, p. 61.

richiede un'opera di sfondamento e di coordinamento con semplificazione degli strumenti amministrativi e quindi dei costi»²²³.

Passando poi all'analisi dei contenuti del Piano, principio cardine è garantire in tutti gli eventi della vita in cui venga meno il guadagno o il reddito personale, un reddito minimo sufficiente ad assicurare la sussistenza della famiglia. Einaudi fa risalire questa concezione dell'assistenza pubblica alla legislazione inglese delle origini: mentre, infatti, le politiche del modello continentale di origine bismarckiana rispondono alla volontà di sedare la lotta di classe, quelle inglesi, trovando origine nella *Poor Law*, mirano al fine «della pace pubblica, dell'ordine di giustizia che lo stato, rappresentante della collettività, ha per scopo di mantenere sul territorio nazionale»²²⁴.

L'economista italiano propende nettamente per il secondo modello, poiché è il solo modello generale che si occupa di tutti i cittadini e non solo di una parte –gli operai nel modello tedesco– tanto che giunge a dire «né si vede come la legislazione di altri Paesi possa sottrarsi alla tendenza verso una uguale generalizzazione»²²⁵.

Ancora Einaudi concorda con la concezione beveridgiana dei *means test*, che definisce «un premio all'imprudenza e allo spreco»²²⁶, con il principio del contributo unico²²⁷, con la teoria dell'invecchiamento della popolazione e la soluzione ideata per il prolungamento dell'età lavorativa²²⁸.

Se insomma sulla questione delle pensioni il *Plan* viene sostanzialmente accettato da Einaudi, così non è per la parte della proposta riguardante le assicurazioni contro la disoccupazione. Si chiede, infatti, come un sussidio che di per se dovrebbe essere sufficiente a consentire la vita, senza limitazioni di tempo ne necessità di dimostrare la mancanza di mezzi e soggetto solo alla frequenza di corsi di tirocinio, possa eliminare il pericolo che si prosegua nell'ozio, senza mai trovare un'«occupazione adatta alle proprie abitudini»²²⁹.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ivi*, p. 62.

²²⁵ *Ivi*, p. 63.

²²⁶ *Ivi*, p. 64.

²²⁷ poiché sostiene che un ricco paghi comunque un 15% in più se è anche datore di lavoro e un 60% in più sulle imposte totali. Cfr. *Ivi*, p.64.

²²⁸ Dice Einaudi riguardo al problema dell'invecchiamento della popolazione:«Il rimedio si trova nell'incoraggiare il prolungamento volontario dell'età nella quale si chiede la pensione; così come fa il Beveridge, il quale alla pensione di vecchiaia sostituisce la pensione di quiescenza, e questa si distingue dalla prima perché il vecchio può se vuole e se ne è capace, continuare a lavorare anche dopo i 65 anni se è uomo e 60 se donna e in tal caso la pensione cresce» *Ivi* p. 69.

²²⁹ *Ivi*, p. 77.

Ancora riconosce un altro grande pericolo, che giudica il principale di tale modello assicurativo: «quello di creare o rafforzare il monopolio dell'offerta di lavoro a cui le leghe operaie intendono»²³⁰, e ritiene compito dell'uomo di stato lottare contro tali monopoli²³¹.

Questa concezione di Einaudi riflette chiaramente la sua visione monetarista²³², per cui l'aumento dei salari comporta inevitabilmente un aumento della disoccupazione, e non considera in alcun modo le teorie keynesiane della piena occupazione, secondo cui essa, generata dall'assenza di adeguati interventi statali, è uno sperpero di forze produttive.

Insomma, in disaccordo con il *Report*, l'economista pensa che l'unico antidoto alla disoccupazione sia, nel recupero della dottrina liberale, che lo stato riprendesse un ruolo neutrale, lasciando la dinamica salariale alle sue regolazioni:

Il sussidio di disoccupazione è uno dei tanti fattori di pubblico irrigidimento, i quali hanno reso difficile l'operare del sistema di libera concorrenza ed hanno fatto concludere alla fatale rovina di esso. Se si vuole ridurre la disoccupazione fa d'uopo ridare l'elasticità al meccanismo dei prezzi e quindi dei salari²³³.

Per quanto riguarda invece le pensioni di vecchiaia, Einaudi riconosce una serie di vantaggi comportati dal modello universalistico, ma finisce per rifiutarlo per motivi di ordine fiscale, poiché ne nega l'agibilità finanziaria, ma anche concettuale, convinto che una volta stabilite, la loro entità sfuggirà al controllo statale: «se anche dapprima si abbia la forza di fissare la pensione di stato ad un livello che sia un mero punto di

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Il ragionamento di Einaudi sull'argomento è esemplificato nella maniera seguente: se i sindacati contrattano uno stipendio, diciamo di 30 lire, l'interesse degli imprenditori sarà di assumere su 100.000 operai solo 90.000 di loro. Se non esistono sussidi statali, la lega deve garantire con i suoi fondi a mantenere i 10.000 operai disoccupati. Ma poiché trae i suoi fondi dai contributi dei soci, i 90.000 operai dovranno prelevare sul proprio salario la quota necessaria. In tal modo la preferenza tra un salario maggiore o minore è ridotta ad un calcolo aritmetico. Invece l'assicurazione contro la disoccupazione, accollandone l'onere ad un fondo alimentato dai contribuenti, le leghe operaie saranno libere di imporre il prezzo che desiderano. Cfr. *Ivi*, p.79.

²³² Questa corrente di economisti, che era predominante nelle élites finanziarie del dopoguerra, vedeva nell'inflazione il pericolo principale. A tal proposito si legge nella Relazione della Banca d'Italia dell'anno 1947: «Alla lunga l'inflazione distrugge la propensione a risparmiare (...) mentre il risparmio è una funzione della fiducia nella unità monetaria(...)naturalmente i risparmiatori risparmieranno soltanto se spereranno di ricavare una qualche soddisfazione morale od economica». Banca d'Italia, *Relazione per l'anno 1947: considerazioni finali* in P. Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione: l'attesa della povera gente di Giorgio La Pira*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 11. Insomma i monetaristi facevano dipendere il livello della produzione e dell'occupazione dal valore della moneta e in particolare dal controllo della sua offerta sul mercato. Cfr. *Ivi*, p. 24.

²³³ Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, cit., p.78.

partenza, siamo noi sicuri di poterci fermare a quel punto? (...) sarà possibile rifiutare, dopo aver dato il *panem*, anche i *circenses*?»²³⁴.

In conclusione, per Luigi Einaudi, seppur alcune proposte del piano sono convincenti e sia valutato come una proposta concreta su cui riflettere, egli è contrario a tutte quelle indicazioni che sembrano dare la reale essenza della proposta Beveridgiana, ovvero i sussidi di disoccupazione, le pensioni universali e l'affiancamento di politiche per la piena occupazione.

La critica del Piano di Ernesto Rossi è invece pubblicata in Appendice II ad *Abolire la Miseria*²³⁵ e fu aggiunta in un secondo momento, come spiega l'autore: «Questo libro era già stato scritto completamente quando venne pubblicato il Piano Beveridge, che ha avuto una immensa risonanza». La scelta di commentare e inserire una parte sul Plan è quindi dovuta al grande successo del manoscritto, ciò dimostra ancora una volta come quest'ultimo fosse diventato argomento non omissibile per chiunque parlasse di politiche sociali.

Il commento di Rossi è critico sin dall'*incipit*: «Ci limiteremo qui di seguito ad elencare le linee concettuali solo perché il lettore possa poi meglio comprendere le critiche che ad esso muoveremo»²³⁶.

Il prigioniero politico mette in evidenza tutta una serie di aspetti tecnici che rilevò nella sua lettura, di cui però premette «abbiamo potuto prendere conoscenza solo frequentando la biblioteca dell'*Institut des Hautes études Internationales* di Ginevra»²³⁷.

In ogni caso esso sembra invece avere a disposizione una versione attendibile del Report, date le tabelle e gli schemi di cui è arricchita la sua esposizione, che nella prima parte si limita ad un riassunto esplicativo.

Prima di iniziare poi con la critica dei difetti, Rossi ammette l'importanza del piano come progetto capace di portare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla questione delle Riforme: «Il Rapporto Beveridge segna certamente una data di grande importanza nella storia della pubblica assistenza inglese»²³⁸.

²³⁴ A ribadire questa concezione il paragrafo su cui viene argomentata questa convinzione è intitolato *principiis obsta*: Einaudi pensa cioè che, seppure si dia la pensione come un male minore, essa finirà per crescere, fino a diventare un male maggiore che richiederà interventi ben più pesanti. Cfr. *Ivi*, pp. 85-86.

²³⁵ Rossi, *Abolire la miseria*, cit., p. 198.

²³⁶ *Ivi*, p.199.

²³⁷ *Ivi*, p.198.

²³⁸ *Ivi*, p.214.

I punti di contatto tra i due sono molteplici: dalla propensione per l'assistenza medica gratuita e universale²³⁹, al principio del farsi carico da parte dello stato della questione previdenziale²⁴⁰, «questi propositi segnano un indirizzo completamente nuovo nella politica assistenziale e sono nel senso da noi auspicato»²⁴¹, tuttavia al momento di analizzare il piano nel dettaglio «dobbiamo rilevarne i molteplici difetti e le incoerenze, e concludere che nel suo complesso esso (...) conserva ancora troppo del vecchio sistema delle assicurazioni sociali»²⁴².

Rossi parla di difetti che rendono il Piano solo in parte innovativo rispetto alle politiche precedenti: la prima critica è mossa al contributo individuale che le assicurazioni comportano, poiché lascia scoperti gli individui più poveri che normalmente non hanno occupazione e quindi non possono pagare il contributo; inoltre, se continuati a dare sotto forma di marche applicate sul libretto di assicurazione del dipendente, mettono il datore di lavoro nella possibilità di rivalersi sullo stipendio. Sbagliato, sostiene Rossi, anche il principio per cui gli imprenditori vengono multati, tanto più quante più persone occupano²⁴³. Per quanto riguarda le categorie assicurative, ne critica l'arbitrarietà²⁴⁴ e la loro vulnerabilità alla frode, ad esempio attraverso il cambio di categoria per simulazione²⁴⁵. Da un punto di vista della metodologia non approva la tendenza di Beveridge a demandare «la soluzione ad ulteriori studi o alle disposizioni regolamentari»²⁴⁶.

²³⁹ Commenta Rossi a tal proposito: «La proposta di assicurare l'assistenza medica ed ospedaliera gratuita tanto ai poveri che ai ricchi, con tutte le cure che ogni particolare caso richiede, e per portare, quando sia possibile, l'invalido alla completa guarigione, ci trova completamente consenzienti». *Ivi*, p.186.

²⁴⁰ Il socialista italiano infatti, riconosce «il grande progresso nell'affermazione della responsabilità collettiva per attuare la sicurezza sociale, che il piano Beveridge rappresenta rispetto a tutta la legislazione inglese precedente quando propone di dare un premio di maternità alla nascita di ogni figlio ed un sussidio per il suo mantenimento fino all'età in cui sia in grado di lavorare, possano o no i genitori provvedere con i loro mezzi a tale mantenimento, e di dare una somma di denaro in occasione del matrimonio e delle esequie funebri». *Ibidem*.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Attraverso il sistema delle marche assicurative, dei francobolli applicati sui libretti dei lavoratori per attestare l'avvenuto pagamento dei contributi previdenziali, il datore di lavoro era tenuto a pagare una parte di contributi per ogni dipendente. Ne risulta così che chi aveva più operai pagava i contributi maggiori. Cfr. *Ivi*, pp. 188-189.

²⁴⁴ «Molti individui avrebbero caratteristiche per appartenere a diverse categorie e sarebbe sempre del tutto arbitrario assegnarli ad una piuttosto che a un'altra». *Ivi*, p. 191.

²⁴⁵ Ernesto Rossi porta due esempi a riguardo: una persona che viva di rendita e quindi appartenente alla categoria IV, si può facilmente far assegnare alla categoria II quale datore di lavoro, per godere, dopo tredici settimane, del sussidio d'invalidità; allo stesso modo, una donna sposata, quindi appartenente alla categoria III, si può professare imprenditrice perché svolge le funzioni di sarta o infermiera, facendosi spostare alla categoria II, godendo, di conseguenza, di un assegno molto elevato di maternità per tredici settimane. Cfr. *Ibidem*.

²⁴⁶ Cfr. *Ivi*, p. 192.

I sussidi di denaro, continua Rossi, potrebbero «essere sperperati in consumi non necessari e socialmente riprovevoli»²⁴⁷ e il loro potere d'acquisto varia da zona a zona, come ammette lo stesso ideatore; mentre quelli di disoccupazione consisterebbero in un pericoloso incitamento a mettersi nelle condizioni che danno diritto alle varie provvidenze e alimenterebbero la fannullaggine e l'alcolismo.

Ancora più negativo sulla possibilità di ridurre la disoccupazione al minimo, che Beveridge pone come un presupposto fondamentale al suo piano, parlando dell'argomento il giudizio è così negativo che sembra coinvolgere tutto il progetto:

E sembra che non abbia il minimo sospetto che il suo piano non solo renderebbe impossibile tale eliminazione, ma produrrebbe subito un numero di disoccupati molto maggiore di quello che vi sia mai stato in Gran Bretagna, e, col trascorrere del tempo, lo farebbe diventare sempre più grande con effetti cumulativi, per l'impoverimento generale che causerebbe nel paese, bruciando la candela ai due capi: col ridurre il reddito e con l'aumentare la spesa²⁴⁸.

Rossi evidenzia ulteriori lacune sui campi lavoro, l'utilizzo non regolato della beneficenza e il sistema di pene, tutti argomenti su cui si rimprovera a Beveridge di non aver stabilito un disegno chiaro.

Risposte più ragionate, quando ormai siamo nel dopo guerra, vengono invece dal mondo cattolico; negli anni della Ricostruzione la discussione sulle riforme sociali inizia a rivestire un ruolo di primo piano.

La proposta di Beveridge produsse in primo luogo la creazione di una Commissione di studio della Democrazia Cristiana per la riforma della previdenza sociale, e la discussione e il fermento generarono una vera e propria caccia al Beveridge italiano, e una serie di proposte sulla falsa riga del *Plan*.

Una di queste è quella del Professore Mario Alberto Coppini, il cui titolo, *Prime valutazioni sul costo di un piano Beveridge per l'Italia*²⁴⁹, è esplicito dello scopo dell'elaborato, ovvero valutare un'eventuale applicazione di un analogo progetto italiano.

²⁴⁷ *Ivi*, p. 193.

²⁴⁸ *Ivi*, p.195.

²⁴⁹ Coppini M. A., *Prime valutazioni sul costo di un piano Beveridge per l'Italia*, in « I problemi della ricostruzione: contributo delle Commissioni di studio della Democrazia Cristiana», 1947.

Anche Coppini riconosce, sin dall'incipit, l'impatto enorme avuto sulla materia dal progetto inglese «chiunque si accinga oggi ad esaminare il problema della previdenza sociale(...)non può prescindere dallo studio di un documento fondamentale che va sotto il nome di Piano Beveridge»²⁵⁰, ma non ne dà una ricapitolazione con la motivazione che «gli scopi e le caratteristiche del piano sono noti attraverso i commenti e le discussioni che esso ha suscitato nella stampa italiana ed estera»²⁵¹. Si sofferma su un solo principio contenuto nel progetto beveridgiano, da cui il Professore pensa non si possa più tornare indietro, «che in ogni ordinamento civile il problema della previdenza sia posto nella sua interezza nei confronti di tutti i cittadini»²⁵².

L'analisi, quindi, passa subito alla valutazione dell'applicazione in Italia, e dopo aver chiarito alcuni dettagli tecnici relativi alla metodologia con cui gli studi sono stati condotti, passa a calcolare il valore del contributo minimo di sussistenza per una famiglia, valore che identifica in un intervallo tra le 64 e le 80 Lire²⁵³.

Coppini calcola poi l'onere complessivo presunto utilizzando entrambi i valori, ottenendo così una cifra tra i 35,8 e i 41,9 miliardi di lire nel 1945, ma destinati ad aumentare, analogamente a quanto previsto nel piano inglese, arrivando a 46-55 miliardi di lire nel 1965.

Riportiamo di seguito la tabella²⁵⁴ con cui i dati sono schematizzati nel "Piano Coppino".

ONERI COMPLESSIVI PRESUNTI
(in miliardi di lire)

	1945	1965
Assumendo come sussidio base L. 64 settimanali	35,8	46,2
Assumendo come sussidio base L. 80 settimanali	41,9	55,1

Coppino calcola anche i contributi divisi per categoria, basandosi sull'applicazione delle stesse VI categorie individuate da William Beveridge. Nel farlo, però, fa alcune

²⁵⁰ *Ivi*, p. 5.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² *Ivi*, pp. 5-6.

²⁵³ Queste misure, calcolate sulla base di indagini precedenti, sono inferiori rispettivamente del 15 e del 35% rispetto al sussidio inglese per adeguarli ai diversi costi di vita dei due paesi. Cfr. *Ivi*, p. 7.

²⁵⁴ *Ivi*, p. 10.

modifiche dovute alle diverse condizioni demografiche²⁵⁵ e soprattutto alla differente composizione del tessuto dei lavoratori italiano, in cui sottolinea la minore presenza di lavoratori dipendenti, che sono meno della metà di quelli inglesi, come si evince dalla tabella²⁵⁶ seguente:

FONDAMENTALI PREVISTE DAL PIANO BEVERIDGE

	IN ITALIA (a)		IN GRAN BRETAGNA (b)	
	IN MILIONI	%/oo	IN MILIONI	%/oo
I. Salariati	8,5	200	18,4	385
II. Altri occupati (c)	7,1	168	2,5	55
III. Coniugate, comprese quelle occupate	8,3	195	9,3	201
IV. Altri in età lavorativa	2,7	64	2,4	49
V. Minori	13,1	309	9,6	209
VI. Ritirati dal lavoro oltre l'età lavorativa	2,7	64	4,3	101
<i>In complesso</i>	42,4	1000	46,5	1000

(a) Censimento 1936; (b) cifre approssimative a luglio 1939; (c) lavoratori indipendenti

In conclusione, il Professor Coppino si interroga sull'agibilità di un tale schema in Italia e pur ammettendo il grande aumento di spesa che comporterebbe, calcola che tale spesa sia pari al 30% del reddito nazionale complessivo.

Insomma, per Coppino il piano «rientra nel campo delle possibilità degne di attento esame ed ulteriore studio»²⁵⁷.

Questo invito fu recepito in particolare da quella componente del partito Democristiano identificabile con la linea politica di Giuseppe Dossetti.

Quest'area, collocabile nella sinistra del partito, aveva prodotto una nuova istanza di rinnovamento basata su una nuova concezione della questione sociale, entrando in conflitto con le componenti più conservatrici e arrivando a uscire momentaneamente dal governo De Gasperi nel gennaio 1950.

²⁵⁵ La popolazione inglese è calcolata di 47 milioni per il 1945 ma destinata a scendere, per quel calo di natalità di cui parla lo stesso Beveridge nel *Plan*, a 46 milioni nel 1965. In Italia questa tendenza all'invecchiamento della popolazione, invece, si calcolava meno consistente a causa delle minori condizioni di sviluppo, così la popolazione fu calcolata di 46,5 milioni nel 1945, arrivando però a 53 milioni nel 1965. Cfr. *Ivi*, p. 10.

²⁵⁶ *Ivi*, p. 11.

²⁵⁷ *Ivi*, p.12.

In particolare furono Fanfani e La Pira a indirizzare il dibattito sul *Beveridge Report*: l'attenzione per il *Plan* è evidenziata direttamente dallo stesso leader della Dc nel suo libro *Economia*, quando nel capitolo VII, intitolato *Aspirazioni contemporanee, per la risoluzione del problema economico*, non si limita solo a citare il celebre elaborato in nota bibliografica, ma lo cita anche direttamente dicendo: «La simpatia con la quale fu accolto il piano di William Beveridge per l'assicurazione dalla culla alla bara, dice qual vivo desiderio esista in mezzo ai lavoratori di vedere coperti i rischi vari della vita e principalmente quello della disoccupazione e quello della invalidità»²⁵⁸.

Fanfani dimostra forti vicinanza allo scozzese parlando del sistema distributivo nazionale «che consenta ad ogni lavoratore di prevenire gli effetti degli infortuni e di invalidità con opportuni accantonamenti di retribuzioni previdenziali»²⁵⁹ in modo da «provvedere al necessario alla vita a tutti quanti sono nati»²⁶⁰.

In Fanfani tali idee convivono con la cultura e la convinta adesione al movimento cattolico, sintetizzandosi in una controversa visione di compromesso tra ideale progressista e conservatore, tipica di buona parte del movimento democristiano²⁶¹.

Scrive ancora nel '44: «il prevalere della beneficenza pubblica sulla privata ha un grave inconveniente, soccorre ma non ama»²⁶², frase che sintetizza la visione assistenzialista e conservatrice rispetto al ruolo della chiesa nello svolgimento della carità.

L'altro intellettuale principale, interno al mondo della Dc e membro costituente, ad interessarsi fortemente alla nuova concezione di *Welfare State* è Giorgio La Pira.

²⁵⁸ A. Fanfani, *Economia*, Brescia, Morcelliana, 1948, p.125.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ *Ivi*, p. 122.

²⁶¹ Fanfani riassume la dottrina cristiana di amore verso i poveri in sei precetti fondati sui comandamenti di Gesù Cristo: innanzitutto l'amore verso i poveri è stato comandato esplicitamente e solennemente da Cristo, l'amare il prossimo è anche un modo di amare Dio, Gesù Cristo stesso si identifica nei poveri, dal modo in cui si ama i poveri si verrà giudicati e aiutando i poveri li si riporta all'amore verso Dio. Infine, e questo forse è il precetto che lo avvicina di più al progressismo, sostiene che i beni di cui disponiamo sono anche dei poveri, per i quali la Provvidenza li ha creati. Cfr. A. Fanfani, *Colloquio sui poveri*, Milano, Vita e Pensiero, 1944, pp. 67-68. A questi precetti Fanfani aggiunge 5 condizioni che ritiene necessarie per il benessere: una persona non può essere privata delle necessità fondamentali, non deve essere libera di scegliere i beni che possiede, deve poter godere di libertà politica, della giustizia sociale e infine occorre la sollecitazione dell'impegno di tutti. Queste condizioni sembrano in linea peraltro con il pensiero di Beveridge. Cfr. *Ivi*, p. 158.

²⁶² *Ivi*, p. 88.

La Pira, personaggio complesso che coniuga ascendenza cattolica ad alcune credenze molto progressiste, ebbe un legame profondo con la cultura economica anglosassone²⁶³.

Già in un discorso del 3 ottobre 1946, durante le discussioni riguardo la Costituzione, La Pira sottolineò la necessità di un nuovo modello economico che garantisse una maggiore solidarietà: «respinto l'ordinamento liberale, occorre creare una struttura economica nuova, la quale realizzi quella dignità della persona umana sulla quale tutti sono d'accordo»²⁶⁴.

Fu questo desiderio di arrivare a creare una nuova struttura economica che lo portò a interessarsi fortemente delle idee anglosassoni: il libro di Beveridge ritrovato nella sua biblioteca è molto vissuto, con tanto di sottolineature e annotazioni che aiutano a comprendere quali siano i passaggi che più hanno influenzato il costituzionalista. Secondo Piero Roggi: «quel testo evidentemente ha avuto un ruolo guida nell'orientare il pensiero economico di La Pira dalla fine degli anni Quaranta in poi»²⁶⁵ e ha avuto la funzione di fargli da tramite del pensiero di Keynes²⁶⁶.

Quando nel 1948 Fanfani fu nominato Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale nel governo De Gasperi, La Pira fu chiamato a fargli da sottosegretario, in un ambiente in cui Beveridge era molto letto²⁶⁷.

Ma al congresso nazionale del partito, incentrato sui problemi economici, avvenuto tra l'1 e il 5 giugno 1949, la posizione keynesiana era ancora in netta minoranza, come si evince dalla relazione svolta da Mariano Rumor:

Se noi non siamo disposti a condurre alle estreme conseguenze le nostre preoccupazioni per il problema dell'occupazione fino all'applicazione rigida delle dottrine economiche del

²⁶³ Arriverà, nel 1961, a citare Beveridge e Keynes in un discorso tenuto come sindaco di Firenze in occasione della visita della regina Elisabetta, il 7 maggio 1961: ma il liberalismo inglese è poi giunto alla politica economica di pieno impiego (basti qui citare il nome di Keynes); politica di assistenza sociale (basti qui citare il nome di Beveridge). Cfr. P. Roggi *L'attesa della povera gente: Giorgio La Pira e la cultura economica anglosassone*, Firenze-Milano, Giunti, 2009, pp. VII-VIII.

²⁶⁴ G. La Pira in *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione: Discussioni, prima sottocommissione dal 26 Luglio 1946 al 19 Dicembre 1946, terza sottocommissione dal 26 Luglio 1946 al 26 Ottobre 1946*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946, p. 187.

²⁶⁵ Roggi, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 8.

²⁶⁶ Secondo lo studio di Roggi, La Pira non arrivò mai in contatto direttamente con un testo di Keynes, ma lo lesse solo attraverso le lenti di Beveridge. Questo porta il politico italiano a formare delle visioni distorte nel campo della piena occupazione, specie nella sua visione internazionale che costituisce un allargamento a tutto il mondo di quella visione beveridgiana della politica interna, basata sull'assunto che il solo rimedio della democrazia contro la disoccupazione è la guerra totale. Cfr. Roggi, *L'attesa della povera gente*, cit., pp. 3-9.

²⁶⁷ Cfr. P. Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione*, cit., p. 43.

Keynes e delle pratiche conclusioni del Beveridge, noi rispondiamo che l'applicazione integrale di tali dottrine presuppone condizioni economiche e finanziarie che non sono, purtroppo, quelle dell'Italia²⁶⁸.

Rumor pur facendo parte dei monetaristi, cercava di mediare tra questi e i dossettiani, ma lo scontro era ormai aperto.

Fu proprio un articolo di La Pira, *L'attesa della povera gente*, uscito il 15 aprile 1950 nella rivista cattolica *Cronache Sociali*²⁶⁹, a scatenare forse il più acceso dibattito sulla teoria della piena occupazione di questo periodo.

L'articolo inizia subito con una dichiarazione d'intenti:

L'attesa della povera gente? La risposta è chiara; un Governo ad obbiettivo, in certo modo, unico. La lotta organica contro la disoccupazione e la miseria. Un governo, cioè, (...) mirante sul serio alla massima occupazione e, al limite, al pieno impiego²⁷⁰.

Un linguaggio che fa chiaramente richiesta di patrocinio a Beveridge e Keynes, citati a più riprese all'interno dell'articolo e in nota, dai quali ancora egli estrapola i concetti di libertà dal bisogno²⁷¹, pieno impiego²⁷², funzionamento del meccanismo economico nella visione keynesiana²⁷³, arrivando alla conclusione che non sia più possibile applicare un regime liberista²⁷⁴, ma ci sia invece la necessità che:

²⁶⁸ M. Rumor, *Necessità vitali del lavoro italiano: relazione economica e ufficiale tenuta al III Congresso nazionale della DC a Venezia dall'1 al 5 giugno 1949*, in Roggi, *I cattolici e la piena occupazione*, cit., p. 115-116.

²⁶⁹ Rivista di Dossetti e Fanfani. Fanfani e La Pira peraltro lavorarono a stretto contatto già dal 1948 quando il secondo fu eletto a sottosegretario al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale nel V governo De Gasperi, carica che detenne fino al 1950.

²⁷⁰ G. La Pira, *L'attesa della povera gente*, n. 1, 15 aprile 1950 in G. Dossetti, *Le cronache sociali: 1947-1951 la giovane sinistra cattolica e la rifondazione della democrazia italiana*, a cura di L. Giorgi, Reggio Emilia, Diabasis, 2007, p. 224.

²⁷¹ «La libertà medesima, respiro della persona, è in certo modo preceduta e condizionata da queste primordiali esigenze del lavoro e del pane». La Pira, *L'attesa della Povera Gente*, cit., p. 225.

²⁷² «Sentite Beveridge che riporta da Keynes: E' meglio occupare la gente a scavare buche e a ricolmarle che non occuparla affatto». *Ivi*, p. 226.

²⁷³ «Il B. soggiunge: ogni atto ha una catena infinita di conseguenze; perciò l'atto di dare impiego ad un disoccupato e di pagargli un salario superiore alla somma che egli riceveva a titolo di sussidio per la disoccupazione o di assistenza (...) spenderà la maggior parte o interamente il suo reddito addizionale in beni e servizi forniti da altri e darà occupazione ad altri. Costoro a loro volta avranno un reddito maggiore (...) L'effetto verrà moltiplicato grazie ai secondi ed ai terzi effetti». *Ivi*, p. 226. Ed ancora: Il perno economico di tutta la nuova teoria economica sta qui, Keynes esplicitamente lo dice, l'occupazione dipende dalla spesa, e la spesa può essere di due specie, spesa di consumo, spesa per l'investimento.

²⁷⁴ Dice al riguardo: «l'automatico proporzionamento è una di quelle pseudo armonie economiche che l'esperienza dolorosa e permanente della disoccupazione ha sempre smentito». *Ivi*, p. 227.

lo stato intervenga direttamente con un piano organico di investimenti capaci di operare, a scadenze determinate, il graduale riassorbimento della mano d'opera disoccupata: questi massicci investimenti pubblici costituiscono, del resto, uno stimolo efficacissimo per gli investimenti privati²⁷⁵.

In tutto il testo, il discorso, improntato sulle idee della nuova dottrina economica anglosassone, viene mischiato a citazioni di testi religiosi e linguaggio da fervente cattolico, in quella miscela che fece di La Pira un personaggio in qualche modo sopra gli schemi, ora accusato di comunismo ora di conservatorismo²⁷⁶.

L'articolo si conclude con sei domande poste al governo presieduto da De Gasperi, con cui il movimento dossettiano ha già rotto²⁷⁷, sulla politica economica.

Gli attacchi alle teorie di La Pira, Fanfani e Dossetti arrivarono soprattutto dagli studiosi considerati come le massime autorità nel campo delle scienze economiche: da Bresciani-Turroni²⁷⁸ e dallo stesso Einaudi²⁷⁹.

Costantino Bresciani-Turroni risponde all'articolo di La Pira con un altro, pubblicato sul Corriere della Sera del 23 Aprile 1950, in cui attacca fortemente la teoria dell'aumento della spesa pubblica: anche posto per vero che spendendo per investimenti si creino nuovi beni che corrispondono alla spesa prodotta, essi sono creati però solo in un secondo momento. Nell'intervallo tra l'esborso di denaro e l'aumento del prodotto si creerebbe quindi inflazione. A tal proposito scrive:

Lo stato dovrebbe investire fin da principio grandi somme. E se le entrate ordinarie non bastano? A ciò risponde il Beveridge(...): è errata la politica finanziaria tradizionale che consiste nel limitare le spese se le entrate non bastano. Il governo si chieda invece quanto dovrebbe spendere

²⁷⁵ *Ivi*, p. 227.

²⁷⁶ Ci si riferisce in particolare al caso dell'azienda di Pignone, quando La Pira, sindaco di Firenze, strinse un'alleanza con la Cgil – la Confederazione Generale Italiana Lavoro, sindacato allineato con la linea politica del Pci – per impedire che la fabbrica fosse chiusa. Ciò non lo accosta certo al comunismo, di cui pure fu tacciato, ma le idee molto progressiste, che hanno caratterizzato lunga parte della sua carriera, lo accostano comunque alla parte più di sinistra del movimento cattolico. Cfr. Roggi, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 10.

²⁷⁷ Uscendo dal governo nel gennaio 1949 come già detto, l'articolo di La Pira esce più di un anno dopo, il 15 aprile 1950. Al riguardo si veda Cfr. Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione*, cit., pp. 22-30.

²⁷⁸ Bresciani Turroni è l'economista di maggior peso scientifico che abbia partecipato al dibattito. Studioso di impostazione economica classica, che non abbandona mai per tutta la vita, si laureò a Padova nel 1902 in legge con una tesi in economia politica. Cfr. Amedeo Gambino, Bresciani-Turroni, Costantino, voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani*: Volume 14, Roma, Treccani, 1972.

²⁷⁹ Roggi ci riferisce anche della tendenza della scuola accademica economica a vedere male le teorie di La Pira anche per il suo *curriculum*. Infatti La Pira era un professore di diritto romano, mentre qui parla di argomenti economici. Lo sconfinamento ai tempi era visto di malocchio, e La Pira addirittura vuole innovare un campo che non è il suo. Cfr. Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione*, cit., p. 63-64.

per impiegare la mano d'opera esuberante e adegui la spesa al volume dell'occupazione. Non abbia paura di dare più di quanto riceve dai cittadini, mediante le imposte. Ma come sarà colmata la differenza? Se mediante prestiti ciò vuol dire che tanto più lo Stato spende tanto minori saranno i mezzi disponibili per investimenti privati. Se lo Stato ricorre invece al torchio dei biglietti, farà dell'inflazione. No, afferma l'on. La Pira, perché se si costruiscono case o impianti idroelettrici o se si esegu[ono] vaste opere di bonifica, ai nuovi biglietti corrispondono nuovi beni. Ma (...) l'aumento del reddito destinato al consumo si verifica più tardi e nel frattempo è creata una maggiore domanda non compensata da un adeguato flusso di beni di consumo²⁸⁰.

L'economista continua sostenendo che anche negli Stati Uniti le teorie di Keynes stanno venendo messe in dubbio, e che in generale le sue strategie non si adattano alla situazione italiana.

Einaudi, invece, avvia con La Pira una polemica privata, scrivendo all'autore dell'*Attesa* una lettera in data 30 luglio 1950 in cui sostiene che l'occupazione è determinata esclusivamente alla convenienza dell'imprenditore a salariare il lavoro. In altre parole se si vuole limitare la disoccupazione non si può fare in modo che l'imprenditore ci rimetta da un'assunzione.

La visione di Einaudi, scritta comunque in toni da confidente e non polemici, sembra coerente con l'analisi condotta nelle *Lezioni di Politica Sociale*.

Il principale oppositore politico era invece Malvestiti²⁸¹, allora sottosegretario al Tesoro. Nel ministero guidato da Pella la visione dominante era antitetica rispetto alle idee dell'*Attesa*, ispirandosi ancora una volta al rigore monetarista:

La nozione di capitale, e la nozione di moneta, appaiono completamente deformate nei fanatici dell'occupazione totale(...) Ma è possibile non vedere che la moneta vera è uno

²⁸⁰ C. Bresciani Turrone, *Fantasma Economici: Corriere della Sera*, 23 Aprile 1950, in Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione*, cit., p. 179.

²⁸¹ Di educazione fortemente cristiana Malvestiti partecipò fin da giovane alla vita del movimento cattolico milanese. Durante la guerra fu oppositore critico nei confronti del fascismo, che attaccò pubblicamente in una serie di articoli e in cui vedeva l'esito di un processo moderno e anticristiano. Condannato nel 1934 a cinque anni di carcere riceve la grazia a causa di condizioni di salute non buone e grazie all'intervento del Vaticano. Nuovamente attivo nella creazione della Democrazia Cristiana a inizio degli anni Quaranta, dopo l'otto settembre fu costretto a espatriare in Svizzera per sfuggire alla persecuzione nazifascista. Dopo la guerra fu eletto deputato all'Assemblea costituente e nel maggio 1947 venne nominato sottosegretario alle Finanze nel quarto governo De Gasperi, per poi ricoprire lo stesso incarico al Tesoro tra il maggio 1948 e il luglio 1951 nel V e nel VI dei governi presieduti da De Gasperi, e allontanandosi sempre più dalla sinistra dossettiana. Cfr. M. Truffelli, *Pietro Malvestiti* voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani: Volume 68*, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 2007.

d[e]i termini di una certa equazione, ed il potere d'acquisto della moneta fiduciari è piuttosto il risultato finale di una certa posizione ed equilibrio²⁸².

Insomma i punti sono quelli ribaditi dagli oppositori alle politiche keynesiane: il rischio di inflazione e l'inagibilità per la situazione dell'economia italiana. In aggiunta, Malvestiti rimprovera La Pira di aver sostenuto delle teorie astratte, senza dare alcuna indicazione riguardo la direzione concreta che le politiche di investimento devono prendere.

Alla risposta di Malvestiti del 22 Aprile 1950, segue una polemica tra lui e Fanfani che culmina con la resa del sottosegretario in un nuovo articolo del 10 maggio 1950 sul *24 ore*, in cui ammette la validità delle teorie anglosassoni.

Accanto allo scontro principale tra le parti politiche si era sviluppata una discussione secondaria che aveva visto la partecipazione di esperti delle parti sociali come Angelo Costa²⁸³, presidente di Confindustria, e Di Vittorio²⁸⁴, segretario della Cgil, che scrissero una serie di articoli, ancora sul *24 ore*.

Costa, in due articoli pubblicati il 4 e il 12 maggio, auspica la rapida diminuzione dei salari come cura immediata per la disoccupazione, specialmente nel settore rivolto all'esportazione. L'industriale, seppur esprime simpatia per La Pira, crede che la soluzione non stia né nelle politiche economiche del governo né in quelle keynesiane dei dossettiani, ma nell'aziendalismo.

²⁸² P. Malvestiti, *Realtà dell'economia italiana: la Via 22 aprile 1950*, in Roggi, *I cattolici e la Piena Occupazione*, cit., pp. 169-170.

²⁸³ Nel dopo guerra data l'incertezza delle scelte di politica economica dei governi Confindustri aveva eletto alla sua guida Angelo Costa, nel tentativo di orientare i provvedimenti governativi a favore dell'attività delle imprese e a sostegno dei principi liberisti a cui avrebbe dovuto conformarsi la nuova Repubblica. Già dal 1946 gli industriali temevano interventi di pianificazione e nazionalizzazione statale. Cfr. Castagnoli A., *L'ultimo mezzo secolo*, in *I cavalieri del lavoro: cent'anni di imprenditoria*, a cura di Castronovo V., Roma, Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro, 2001, p.299. La famiglia Costa era una delle più note famiglie del capitalismo italiano. Cfr., *Ivi.*, pp. 467-68.

²⁸⁴ Instancabile sindacalista praticamente nato in mezzo agli scioperi e alle contestazioni sociali, Di Vittorio a soli 19 anni era già segretario della Camera del lavoro di Minervino Murge e veniva descritto come uno dei sindacalisti più promettenti della Puglia. Candidato nel 1921 tra le file del Partito Socialista Italiano fu eletto deputato con ampi suffragi, ma fu poi costretto a dimettersi. Nel 1927 sfuggì all'arresto da parte del regime fascista e scappò a Parigi assumendo il nome di Nicoletti come militante clandestino. Subito dopo la firma del patto di Roma riprese a svolgere la sua attività di sindacalista mettendosi al servizio di una rifondazione della Cgil. Dopo la guerra fu eletto segretario del sindacato nella cui ricostruzione aveva avuto un ruolo di primo piano, e membro costituente. Fu attore di primo piano sulle trattative per ridurre la disoccupazione e limitare l'inflazione del secondo dopoguerra, e guidò la Cgil fino alla sua morte nel 1957, mentre si recava a Lecce per inaugurare la locale camera del lavoro. Cfr. Piero Craveri, *Giuseppe Di Vittorio*, voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani: Volume 40*, Roma, Treccani, 1991.

Per Di Vittorio, che replica a Costa il 9 maggio, l'occupazione è invece aumentata da salari più alti, intesi come maggior domanda di consumo.

Il leader della Cgil rigetta quindi la prospettiva di Confindustria e abbraccia parte delle teorie di La Pira, ma non nella loro totalità:

Personalmente, non credo alla teoria di Beveridge, tirata in ballo nella presente discussione, secondo la quale sarebbe meglio occupare gente a scavare buche e a ricolmarle, che non occuparle affatto. Questo è più un concetto morale che di politica economica. Per contro, a me pare (...) che in un paese con vaste aree economiche estremamente depresse, come il nostro, attuare investimenti massicci, in opere dirette ad eliminare quella depressione e ad aumentar la produzione di beni necessari, non può determinare inflazioni monetarie di rilievo.

L'intera vicenda fu poi chiusa da un altro articolo di La Pira intitolato *La difesa della povera gente* e pubblicato l'1 luglio ancora su *Cronache sociali*.

In questo nuovo intervento riassuntivo richiama tutte le argomentazioni del precedente, sostenendo però anche elementi ancora più radicali: «la disoccupazione di massa provoca una circolazione monetaria senza corrispettivo di produzione ed è, perciò, quando si prolunga, causa di inflazione»²⁸⁵.

Insomma, non solo le politiche di piena occupazione non provocano inflazione, ma anzi essa è provocata dall'assenza di tali politiche.

La vittoria finale raggiunta da La Pira e Fanfani portò all'adozione, almeno formale, della linea economica keynesiana in seno alla Democrazia Cristiana.

Se e quanto questo abbia comportato un qualche cambiamento si cercherà di capirlo nei paragrafi 4 e 5.

La teoria di Beveridge, però, non interessò solo le tribune di discussione politica, ma anche riviste specializzate sullo studio accademico delle teorie economiche.

Ne è un esempio una raccolta di lezioni comparse sulla rivista *La Sicurezza Sociale*, a cura dell'Istituto Cattolico di Attività Sociale, in cui diversi professori si espressero sulla proposta.

Nella lezione del professor Eugenio Minoli si analizzano gli sviluppi post-bellici avuti dalla sicurezza sociale, fra i quali: «è d'importanza preminente quello britannico,

²⁸⁵ G. La Pira, *Difesa della Povera Gente*, cit., p. 267.

fondato sul c.d. Piano Beveridge, [in cui] la parte spettante alle casse pubbliche [dei contributi] è cresciuta ancora ed è destinata a crescere ulteriormente»²⁸⁶.

L'accademico analizza la teoria anglosassone, nella quale l'assicurazione contro la disoccupazione era, a suo giudizio, la più importante ai fini di una politica di benessere sociale, ma che andava accompagnata da politiche atte a risolvere il problema dell'occupazione alla sua origine. Minoli si pronuncia favorevole anche al nuovo percorso di collaborazione tra le diverse sfere del benessere pubblico promosso da Beveridge²⁸⁷.

Per far fronte all'ingente spesa che questo programma comporta²⁸⁸:

Par chiaro (...) che non si può entrare seriamente nella via della sicurezza sociale senza un programma d'insieme che consideri il problema sotto tutti i suoi aspetti e senza che vi sia un'autorità in grado di operare organicamente nei vari settori, sulla manovra dei quali tal politica si fonda (...) noi cattolici non possiamo tuttavia che essere estremamente favorevoli, in via di principio, a tutto ciò che giova a una più equa distribuzione dei beni della terra fra gli uomini, e perciò anche alle moderne politiche di sicurezza sociale²⁸⁹.

Il professor Ferruccio Pergolesi si esprime invece a favore dei limiti e controlli all'economia privata previsti dal *Report*, purché ne venga lasciata libera la componente non speculativa²⁹⁰.

In un'altra lezione, il professor Francesco Vito sostiene che la creazione di un programma di sicurezza sociale era ormai sentita come una necessità nazionale tra gli Stati europei, tale processo subì un'accelerazione durante la guerra, prima fra tutti: «la pubblicazione del noto Rapporto Beveridge sulle assicurazioni sociali, che con un linguaggio drammatico richiamava l'attenzione sul problema, additando nel bisogno, nella malattia, nell'ignoranza, nello squallore e nella disoccupazione i “cinque giganti che ostacolano il progresso sociale”»²⁹¹.

²⁸⁶ E. Minoli, *Dal principio assicurativo contrattuale alla sicurezza sociale*, in *La Sicurezza Sociale*, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945, p. 52.

²⁸⁷ Cfr. *Ivi*, p. 59.

²⁸⁸ Minoli stima la spesa inglese superiore al 15% del PIL, per un onere complessivo di poco inferiore all'intero reddito nazionale italiano. Cfr. *Ivi*, p. 60.

²⁸⁹ *Ivi*, pp. 60-61.

²⁹⁰ Cfr. Pergolesi F., *La libertà nel sistema di sicurezza sociale*, *La Sicurezza Sociale*, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945, p. 70.

²⁹¹ F. Vito, *Sicurezza sociale e reddito nazionale*, *La Sicurezza Sociale*, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945, p. 85.

Nella sua analisi su sicurezza e reddito sociale egli esamina i due modelli: quello statunitense, che puntando sui progetti di lavori pubblici e poi sugli aiuti direttamente dati ai beneficiari e sulle assicurazioni sociali; tale programma si spiega, sostiene il professore, pensando che è stato ideato all'epoca della grande depressione per risolvere il problema della massiccia disoccupazione.

Il secondo è quello inglese, dove, per l'influenza esercitata dal Beveridge, si dà la preferenza alle assicurazioni, attribuendosi un compito integratore alla nazionalizzazione di alcune industrie e alla politica ufficiale.

Vito conclude che qualunque dei due modelli si preferisca, le assicurazioni sono destinate ad occupare un posto cospicuo nei nuovi progetti di sicurezza sociale²⁹².

La lezione del Dott. Cesare Vannutelli si intitola *Forme concrete di sicurezza sociale*, e l'accademico cerca di indagare quali principi vengono portati avanti dalle diverse forme di sicurezza sociale.

Egli cita il progetto anglosassone come il più completo degli strumenti fino ad allora elaborati, analizzandone un'eventuale applicazione nella penisola e ponendolo in confronto con la proposta elaborata dalla Commissione D'Aragona²⁹³:

Come programma massimo può essere additato quello di una piena attuazione in Italia di un sistema di previdenza analogo a quello elaborato da Beveridge in Inghilterra; tale attuazione comporterebbe una spesa nel periodo massimo di sviluppo del Piano, intorno a 2.500 miliardi di lire, e cioè quasi metà del nostro reddito nazionale (...) la realizzazione di un programma intermedio, quale quello proposto dalla nostra Commissione per la riforma della previdenza, richiederebbe di distogliere oggi il 20-25% almeno del reddito nazionale in forme di previdenza, con un costo complessivo intorno a 1000-1500 miliardi di lire²⁹⁴.

Insomma, secondo l'analisi di Vannutelli il costo è molto alto, difficilmente sostenibile per un paese nelle condizioni italiane, che rispetto all'Inghilterra si trova in uno stato di povertà: «quando si consideri, comunque, che il piano di sicurezza sociale inglese verrebbe ad incidere per il 20% sul reddito nazionale inglese, ben si comprende

²⁹² Ivi, p.87.

²⁹³ la Commissione per la riforma della Previdenza sociale verrà analizzata nel seguente paragrafo.

²⁹⁴C. Vannutelli, *Forme concrete di sicurezza sociale*, in *La Sicurezza Sociale*, *Settimana sociale dei cattolici italiani*, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945, p.137.

la sostanziale differenza che separa un paese ricco, come l'Inghilterra, da un paese povero come il nostro»²⁹⁵.

Vannutelli conclude che l'Italia non per questo debba arrendersi e che con un piano nazionale e ben mirato si possano contenere gli sprechi e arrivare a un buon risultato.

Nella rivista si trova anche un articolo dello studioso inglese Peter Thompson in cui viene spiegato in maniera dettagliata il famoso *Beveridge Plan* e quali effetti abbiano portato le prime applicazioni in Inghilterra.

Innanzitutto Thompson smentisce il carattere rivoluzionario delle idee che hanno portato a questa svolta, sostenendo che esse rappresentino «il logico sviluppo e il coordinamento dei progetti di assicurazione statale che da molti anni sono patrimonio della maggior parte delle nazioni occidentali»²⁹⁶.

Lo studioso inglese traccia un breve resoconto delle vicende che portano alla stesura del *Beveridge Report* e alle sue successive modifiche durante i governi di Churchill e Attlee.

In seconda istanza, delinea una serie di esempi pratici di come esso funzioni per ogni categoria di cittadini. Secondo Thompson ciò che differenzia la nuova direttiva del progetto, è che il cittadino non viene più considerato come un emarginato o un delinquente, a cui elargire una compassionevole elemosina, «ma è un cittadino che ha avuto la disgrazia di subire un rovescio, contro i cui effetti egli si è assicurato previo il versamento di contributi»²⁹⁷.

Infine sostiene la praticabilità del costo del servizio poiché la parte più grande è ottenuta tramite tassazione²⁹⁸.

Estremamente significativo del grande interesse che ruota attorno al progetto e del ruolo di primo piano assunto dal Piano Beveridge sul dibattito sulla previdenza sociale a livello internazionale, è il fatto che venisse chiamato uno studioso inglese per tracciarne un resoconto.

In conclusione, troviamo alcuni elementi comuni alle analisi accademiche, così come a quelle politiche, che difficilmente si pongono in una posizione di netto rifiuto o di netta accettazione della proposta beveridgiana. Tutti confermano la necessità di mettersi a confronto con il piano anglosassone, che in Italia ha avuto un'eco importante,

²⁹⁵ *Ivi*, p. 138.

²⁹⁶ Thompson P., *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945, p. 183.

²⁹⁷ *Ivi*, p. 186.

²⁹⁸ Cfr. *Ivi*, p. 191.

ma la maggior parte dei pareri rinvia a una soluzione italiana, che tenga conto delle diverse condizioni della Nazione, piegata dalla guerra e comunque sempre considerata più povera rispetto ai paesi anglosassoni. Tuttavia quasi tutti coloro che si espressero sull'argomento concordarono che dopo il *Plan* non era più possibile perseverare nella condizione preesistente e che fosse necessaria una seria riforma del sistema previdenziale.

3. LE COMMISSIONI ITALIANE

In questo paragrafo si andrà ad analizzare le due Commissioni che furono create all'indomani della guerra sotto il chiaro impulso e per imitazione di quella che era ormai passata alla storia come la *Beveridge Commission*.

La prima in ordine temporale è la commissione Pesenti, istituita il 10 luglio 1946 su proposta del Ministro della Costituente Pietro Nenni, per lo studio dei problemi del lavoro.

La seconda è quella presieduta dal senatore Ludovico D'Aragona, costituita per Decreto del 3 luglio 1947 presso il ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e chiamata Commissione per la Riforma della Previdenza Sociale. Nata per iniziativa di Amintore Fanfani, svolse la sua attività dal 4 luglio 1947 al 29 febbraio 1948.

Iniziamo dalla Commissione presieduta da Antonio Pesenti, che è caratterizzata, rispetto alle altre due, dall'essere molto più voluminosa²⁹⁹. Gli atti da essa prodotti sono divisi in tre volumi:

Il primo Volume riporta gli atti riguardanti le relazioni, i questionari, gli interrogatori e le inchieste portate avanti dalla commissione. Come si evince dalla lettera di Pesenti a Nenni la Commissione del Lavoro è poi distinta in quattro Sottocommissioni, ognuna delle quali ha prodotto una relazione ed un questionario³⁰⁰. Le risposte a tali questionari hanno consentito: «alle singole Sottocommissioni di rendersi conto degli ordinamenti della pubblica opinione a proposito dei problemi fondamentali dell'ordinamento del lavoro»³⁰¹. Ad integrare le indagini «inchieste e interrogatori di personalità più particolarmente idonee», quindi dei contributi particolari ritenuti importanti e notizie sulle particolari situazioni regionali.

Il Volume II, intitolato *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, e il Volume III, intitolato *Memorie sugli Ordinamenti Economici*, contengono invece una serie di studi dei Professori della commissione sulle iniziative degli altri paesi europei su vari temi che interessano il lavoro.

Per quanto concerne il presente elaborato, interessano quegli studi che riguardano la Gran Bretagna e in particolare il Piano Beveridge, e sono molteplici.

²⁹⁹ Essendo composto da 414 pagine il volume I, da 350 il secondo e da 414 il III arriviamo ad un totale di quasi 1200 pagine, una quantità enorme se raffrontata alle 299 della versione originale del Report, così come alle 179 della Commissione D'Aragona.

³⁰⁰ Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: I relazioni* – questionari – interrogatori – inchieste, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, p. 13.

³⁰¹ Ibidem.

Partiamo dallo studio del Prof. Antonio Navarra sui singoli sistemi legislativi nei loro principi generali, parlando della Gran Bretagna scrive che l'obiettivo che caratterizza nettamente l'attuale fase della politica del lavoro britannica è la piena occupazione, e cita come proposta concreta «il rapporto di Sir William Beveridge sul *Full Employment in a Free Society*»³⁰². Ciò ci dice che anche il secondo studio di Beveridge sulla piena occupazione fosse pervenuto in Italia con rapidità, probabilmente sull'onda del successo che avvolse il primo, e che anche quest'ultimo attirò l'attenzione, quantomeno degli addetti ai lavori. Per quanto riguarda il piano previdenziale, Navarra lo ritenne invece difficilmente sostenibile, a causa delle difficoltà per le fortissime spese³⁰³.

Ma di William Beveridge si parla anche nel terzo Volume III, relativamente ai nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione.

Lo studio della Dottoressa Maria Luisa Ambrosini contiene, nella sezione dedicata all'Inghilterra, un intero paragrafo nominato Il pensiero del Keynes e del Beveridge³⁰⁴.

La studiosa ritiene addirittura «necessario ricordare nella forma più schematica il pensiero del Keynes e quello del Beveridge»³⁰⁵ e dopo una breve schematizzazione del pensiero del primo, dedica buona parte del tempo alla descrizione del percorso formativo del secondo: citando, infatti, sia *Unemployment: A problem of Industry* che *Full Employment in A Free Society* dimostra una conoscenza approfondita delle idee di Beveridge, che non si limita al rapporto del 1942, e a come il funzionario abbia gradualmente cambiato la sua visione anche sotto l'influenza di Keynes.

La Dottoressa Ambrosini riassume infine il pensiero delle teorie maturate sulla disoccupazione in questo modo:

Il grado di disoccupazione dipende dalla spesa, ossia dall'acquisto di prodotti dell'industria. Per ottenere una condizione di piena occupazione occorre soprattutto che la spesa complessiva sia mantenuta ad un livello tale da assorbire quella produzione industriale che è necessaria per sfruttare complessivamente le forze lavoratrici del paese³⁰⁶.

³⁰² Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: II l'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, p. 29.

³⁰³ Ibidem.

³⁰⁴ Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: III memorie su argomenti economici*, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, p. 216.

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ Ivi, p. 218.

Infine, conclude la sua analisi dicendosi convinta della validità di tali teorie, validità che è sostenuta dai risultati del governo britannico³⁰⁷.

Ma l'influenza della *Beveridge Commission* è ancora più evidente nella Commissione D'Aragona, che sin dall'introduzione ne ricalca la forma e la struttura: essa, infatti, analogamente al *Report*³⁰⁸, inizia con l'indice a cui segue il decreto con cui viene istituita la Commissione, completo dell'elenco dei membri, e in perfetta simmetria, una dichiarazione di intenti e dei principi alla base dei lavori da essa eseguiti³⁰⁹.

Si passa poi all'elenco dei problemi specifici delle categorie che necessitano assistenza, ovvero quelle per eventi temporanei, quelle ad invalidità permanente, le persone anziane, l'assistenza ai superstiti, la disoccupazione involontaria e le prestazioni per i carichi volontari³¹⁰.

A differenza della Relazione di Sir. William Beveridge, che si era limitato a sostenere la necessità di una riforma sanitaria a cui accompagnare il suo Piano, dandone solo alcune indicazioni orientative, la Relazione sui lavori della Commissione per la riforma della Previdenza Sociale dedica un intero capitolo alla discussione della riforma sanitaria³¹¹. Anche qui, seppur nella differenza di corposità delle indicazioni, possiamo riconoscere la visione olistica del problema, tipica di William, e della sua teoria sui cinque giganti da combattere simultaneamente.

Altri sei capitoli passano poi al setaccio sistema contributivo, sistema finanziario, contenzioso e patrocinio, organizzazione amministrativa, la prevenzione e l'assistenza post-curativa³¹².

³⁰⁷ A tal proposito Ambrosini cita dei dati, assumendo la disoccupazione come eliminata, ma parlando anche di un aumento del 3% della produzione da 4.360 milioni di lire sterline nel 1938 a 5.700 milioni di lire sterline nel 1942. Ivi, p. 219.

³⁰⁸ Per l'analisi delle somiglianze si usa qui la versione del Piano Beveridge stampata in Italia, poiché si ritiene che fosse quella che più facilmente è stata letta dai protagonisti delle vicende. In ogni caso, essendo essa un riassunto ufficiale, come descritto nel paragrafo 2, conserva quasi tutti gli elementi della versione originale e costituisce quindi una buona soluzione interpretativa.

³⁰⁹ Ci si riferisce ai paragrafi 1. Istituzione della Commissione, 2. Programma e metodo dei lavori della Commissione, 3. Concetto e fondamento della previdenza sociale, 4. I soggetti della previdenza e 5. Principi Generali. Cfr. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Commissione per la riforma della previdenza sociale, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948)*, Roma, Tipografia A. T. E. L., 1948, pp.1-30.

³¹⁰ Ad ognuna di queste categorie è dedicato un paragrafo: 6. Le prestazioni per eventi temporanei, 7. Le prestazioni per l'invalidità permanente, 8. Le pensioni di vecchiaia, 9. Le prestazioni a favore dei superstiti, 10. Le prestazioni per disoccupazione involontaria, 11. Le prestazioni per carichi familiari – Assegni familiari e analoghe. Ivi, pp. 31-71.

³¹¹ Ci si riferisce al paragrafo 12. L'assistenza sanitaria Ivi, pp. 71-82.

³¹² I paragrafi 13. Sistema contributivo, 14. Sistema finanziario, 15. Contenzioso e patrocinio, 16. L'organizzazione amministrativa, 17. La prevenzione e 18. Assistenza post-curativa. Ivi pp. 82-114.

Particolarmente significativo l'ultimo paragrafo, in cui, leggendo «Rapporti internazionali in materia di previdenza», non si può fare a meno di cogliere un rinvio al *Report* del 1942.

In maniera simile al Piano inglese, infine, anche il Rapporto della Commissione per la Riforma della Previdenza Sociale si chiude con una serie di allegati che completano il lavoro³¹³.

Andando ad analizzare il documento più nello specifico, si può notare in particolare il decreto del tre luglio 1947 in cui si legge: « La Commissione per la riforma della previdenza sociale è costituita come segue: On. Le D'Aragona Ludovico, Presidente»³¹⁴.

Segue l'elenco dei membri della Commissione, che sono anch'essi un misto di tecnici dell'amministrazione e rappresentanti di categorie specifiche³¹⁵.

Continuando ancora lo sfoglio di entrambi i testi troviamo una lettera, quella già citata nel documento inglese di Greenwood a Beveridge, e quella speculare di Ludovico D'Aragona diretta al Ministro Fanfani.

Possiamo leggere:

Ho il piacere di annunziarLe che il 29 febbraio u.s. si sono ultimati i lavori della Commissione per la Riforma della previdenza sociale. In data di ieri la Commissione in riunione plenaria ha approvato la relazione finale, che Le rimetto, nel suo testo definitivo, affinché³¹⁶ Ella possa disporre la pubblicazione. Colgo l'occasione per esprimere la letizia di aver assolto, nel termine prefissato, il compito affidato alla Commissione e a me col Decreto 3 luglio 1947. Il Presidente Ludovico D'Aragona³¹⁷.

³¹³ Questi sono più delle sei Appendici di Beveridge, ben 10, e sono nell'ordine: 1 Decreto del capo di Stato (22 aprile 1947, n. 377) per l'Istituzione della Commissione, 2. Discorso dell'on. De Gasperi, Presidente del Consiglio dei Ministri per l'insediamento della Commissione (4 luglio 1947), 3. Relazione dell'on. D'Aragona, Presidente della Commissione, sui problemi della previdenza sociale, 4. Schema di indice-sommario per i lavori della Commissione predisposto dal Commissario prof. Calamani, 5. Schema di programma per i lavori della Commissione predisposto dal Consiglio composto dai Commissari: Santoro Passarelli – Giua Savoini – Vannutelli, 6. Mozioni approvate dalla Commissione, 7. Dichiarazioni presentate alla Commissione dai rappresentanti delle Associazioni dei medici (13 novembre 1947), 8. Lettera alla Commissione, in data 10 dicembre 1947, della Federazione nazionale degli Ordini dei medici, 9. Questionario sottoposto dalla Commissione alle Associazioni dei medici, 10 Lettera alla Commissione, in data 9 gennaio 1948, dalla Federazione nazionale degli Ordini dei medici. Ivi, pp. 117-179.

³¹⁴ Ivi, pp. IX-XIII. Si confronti con³¹⁴ *Il piano Beveridge: La relazione di Sir William Beveridge al governo britannico sulla protezione sociale riassunto ufficiale*, Londra, Percy Lund, Humphries & Co, 1944, pp. 5-6.

³¹⁵ Sono divisi in Docenti Universitari, Esperti, Rappresentanti dei Lavoratori, Rappresentanti dei datori di lavoro, rappresentanti dei rispettivi Ministeri.

³¹⁶ Si lasci in questo caso l'accentazione del documento originale, anche se errata.

³¹⁷ Commissione per la riforma della previdenza sociale, Cit., p. XIII.

Nel paragrafo 1 si parla dell'istituzione della commissione, la cui iniziativa si fa risalire a quel decreto regio del 15 marzo 1944 n. 120 la cui iniziativa era stata presa dal governo Badoglio³¹⁸.

Il testo originale fu modificato, dopo essere stato sottoposto al Consiglio di Stato, soprattutto nella costituzione dei membri della commissione, per adeguarla, si dice, ai «recenti sviluppi dell'ordinamento sindacale e alle variazioni intervenute nella ripartizione di competenze fra le amministrazioni statali, in particolar modo dalla costituzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale»³¹⁹.

Per quanto riguarda il programma e i metodi di lavoro, la Commissione, riunitasi il 4 luglio, rilevò insufficiente il termine di quattro mesi fissato per i lavori poiché riteneva: «che fosse suo compito procedere ad una revisione profonda e completa dei fondamenti e dei modi della previdenza»³²⁰.

Si procedette all'elaborazione metodologica programmando in primo luogo di designare il minimo fabbisogno previdenziale e accertare poi se fosse compatibile con la situazione economica del Paese.

Nella successiva riunione, D'Aragona comunicò ai membri una sua relazione nella quale erano impostati i problemi che dovevano essere esaminati. Si legge qui la sua opinione sulla previdenza sociale che:

senza essere avvilente come la beneficenza e pur tenendo conto dei limiti consentiti dalle risorse del Paese, possa contribuire al mantenimento della pace sociale (...) occorre svolgere un'opera, che dal paese è attesa, molto più vasta e profonda. Essa deve penetrare nell'intimo della materia, per creare, in aderenza ai nuovi principi e alla generale aspettativa e sensibilità del nostro popolo, un sistema organico di tutela degli italiani, dai bisogni e dalla povertà³²¹.

³¹⁸ La questione è già stata analizzata nel paragrafo precedente della tesi.

³¹⁹ Commissione per la riforma della previdenza sociale, Cit., p. 1. In particolare furono ridotti da sette a tre i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, con la motivazione che non dovesse essere pletorica ma piuttosto competente e obiettiva. Ciò ovviamente anche allo scopo di non far pesare eccessivamente gli interessi di categoria. Per quanto riguarda i rappresentanti degli Istituti di previdenza, essi potevano essere invitati non come membri stabili ma in ragione della loro competenza. Inoltre si effettuò una diminuzione degli esperti e un aumento dei docenti universitari, specificando anche, tra i docenti, per quali dottrine specifiche dovessero essere selezionati. Tali consigli furono accolti in buona parte e ne risultò la seguente composizione: 1 presidente, 4 docenti, 4 esperti, 4 rappresentanti dei lavoratori e 4 dei datori di lavoro, 8 rappresentanti ministeriali –due del Ministero del Lavoro ed uno per ciascuno dei Ministeri dell'Interno, delle finanze, del tesoro, dell'agricoltura, e foreste, dell'industria e commercio ed uno dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica– per un totale di 25 membri. Cfr. Commissione per la riforma della previdenza sociale, Cit., pp. 1-2.

³²⁰ Ivi, p.3.

³²¹ Ivi, p. 122.

Il contenuto, i concetti di assistenza e previdenza e la scelta di una riforma completa del settore, insieme a quella della via di un intervento statale, nonché la scelta stessa di elaborare una relazione, sono tutti fattori assimilabili al linguaggio e allo stile beveridgiano.

Il senatore continua, e anche qui le analogie non sono trascurabili, tracciando una breve storia delle misure previdenziali in Italia, storia che fa partire dall'istituzione della Cassa nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro del 1883³²², procede poi attraverso alcuni snodi fondamentali dell'era liberale, designando il 1917 come momento fondamentale nell'elaborazione della materia:

Ma il passo decisivo ebbe inizio nel 1917, con i provvedimenti che introdussero l'obbligo dell'assicurazione per il personale degli stabilimenti ausiliari e dettero il via al fondo per la disoccupazione, coronando così una campagna combattuta per lungo tempo dal movimento sindacale della classe lavoratrice (...) da questo momento, dunque, ha veramente vita la previdenza sociale³²³.

Il Presidente della Commissione conclude prospettando le direttive che il vasto progetto di riforma da lui ideato avrebbe dovuto seguire, partendo da un'assicurazione obbligatoria generale per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, affrontando i grandi temi beveridgiani di assistenza sanitaria, infanzia e disoccupazione e arrivando a parlare di fondi speciali per categorie professionali³²⁴.

Infine si arriva a quello che sembra un vero e proprio rinvio al Piano Beveridge, rinvio che costituisce però anche una presa di distanza almeno parziale quando, pur ammettendo l'interesse e l'importanza di tener conto dei progetti esteri, l'On. D'Aragona sostiene che se il problema è unico a tutte le nazioni nelle sue linee generali, le soluzioni potrebbero essere diverse a seconda di situazioni peculiari che variano da stato a stato.

Si riporta qui questa parte di discorso perché significativa di quanto il progetto riformista, contenuto nella relazione sulle *Social Insurance and Allied Services*, fosse in

³²² Si veda a tal proposito il paragrafo 1 del secondo capitolo della tesi sull'assistenza sociale nel Regno d'Italia.

³²³ Ivi, p. 124.

³²⁴ Ivi, p.125.

ogni caso un elemento con cui si avesse l'obbligo di confrontarsi, sia che si abbracciassero i suoi principi sia che si tentassero invece vie alternative:

A questa rassegna della previdenza sociale in Italia occorrerà poi affiancare una visione sintetica, ma precisa dei risultati raggiunti negli altri paesi. Grande utilità potrà presentare anche una indagine sulle più recenti tendenze della previdenza nelle varie Nazioni. Negli ultimi tempi molto si è scritto e discusso in proposito ovunque, ed elaboratissimi piani di riforma sono stati concepiti e studiati. Nessuno può sottovalutare il valore di questi piani, anche se possa sorgere il sospetto che alla formazione di essi non siano stati estranei certi non confessati, ma facilmente intuibili scopi di propaganda del periodo bellico. Tuttavia sarà bene sottolineare subito che se il problema è nelle sue linee generali unico per tutti i paesi, la soluzione di esso non è necessariamente uniforme. Il che significa che, mentre è nostro dovere tenere conto degli studi, e delle esperienze altrui, specialmente quando i primi sono dovuti a personalità di alta fama e di sicuro merito, e quando la seconda è suffragata da buoni risultati, è altresì debito nostro non limitarci ad una pedissequa imitazione. Differenze nelle condizioni ambientali, nelle tradizioni, negli ordinamenti, nelle possibilità economiche e finanziarie generali ed individuali, nella misura dei bisogni possono indurre a ritenere preferibile per il nostro Paese quello che altrove può essere giudicato insufficiente o non rispondere alle necessità³²⁵.

I risultati a cui arriva la Commissione D'Aragona nei sei mesi e mezzo di lavori sono presentati sotto forma di 88 mozioni, esposte in allegato 6, che M. Ferrera riassume così: l'unificazione e la semplificazione amministrativa del settore previdenziale; l'estensione della copertura a tutti i lavoratori –compresi gli indipendenti– per la malattia, la vecchiaia, l'invalidità e l'infortunio, riservando ai soli lavoratori dipendenti la copertura per la disoccupazione, le indennità economiche di malattia e gli assegni familiari, la costituzione di un unico regime assicurativo per la vecchiaia e il collegamento tra le prestazioni e le retribuzioni³²⁶.

Il deteriorarsi del quadro politico e democratico, dove esecutivi moderati si scontrarono con ali fortemente progressiste della sinistra, non portò ad un vero cambiamento né da parte delle strutture liberali, né da quelle più recenti di marca fascista.

³²⁵ Ivi, pp. 125-126.

³²⁶ Cfr. M. Ferrera, *Il Welfare state in Italia*, Cit., pp. 36-37.

Il risultato fu che «assistenza sanità e previdenza non solo restavano ambiti di intervento fortemente separati, ma al loro interno appariva del tutto trasparente la tendenza ad una ulteriore frammentazione delle politiche, dei soggetti e delle prestazioni»³²⁷.

Dall'analisi delle due Commissioni possiamo dedurre che anche da parte delle istituzioni ci fu la ricezione del piano Beveridge e della necessità in esso sostenuta di una riforma radicale nel modo di intendere l'intervento dello stato in materia di politiche sociali.

Entrambe le Commissioni avevano dato un verdetto moderato, in cui si sosteneva l'impossibilità per le finanze italiane di applicare la copertura dei servizi di protezione sociale a tutti i cittadini.

Tuttavia sostenevano la necessità di un forte ampliamento della spesa sociale e quella di semplificare e unificare le procedure burocratiche.

Cerchiamo adesso di capire se a tanto fermento riformistico sia corrisposta un'azione concreta.

³²⁷ Ivi, p. 275.

4. L'ITALIA E IL WELFARE STATE NEGLI ANNI DELLA RICOSTRUZIONE

Quando il 2 aprile 1948 l'ormai ottantenne senatore Ludovico D'Aragona consegnò al governo le 88 mozioni, risultato delle discussioni della Commissione da lui presieduta, si sollevò un problema politico³²⁸.

La discussione si risolse, nonostante le pressioni di CGIL e INCA³²⁹, con l'affossamento del progetto, soprattutto a causa della decisione di Alcide De Gasperi, uscito vincitore dalle elezioni, di espellere la sinistra dal governo, adottando una politica fortemente moderata, nonché a causa dell'aggravarsi della sfortunata congiuntura economica che diede acqua al mulino di quanti ritenevano i progetti di riforma incompatibili con la situazione finanziaria. Un nuovo tentativo, ancora una volta eseguito da Fanfani, di far approvare un disegno di legge di riforma della previdenza non ebbe fortuna, e Fanfani, crollato il governo due settimane dopo, non fu confermato nel nuovo esecutivo De Gasperi³³⁰.

Insomma, «nulla di quanto la Commissione aveva proposto, nel clima peraltro favorevole della Costituente³³¹, era destinato ad attuarsi negli anni della ricostruzione»³³² e con il deterioramento politico ogni prospettiva di riordinamento venne accantonata. Ma vediamo dunque qual fu l'assetto istituzionale ereditato dalla Repubblica Italiana: per l'erogazione delle prestazioni sociali erano sei gli scemi assicurativi principali³³³, ma l'amministrazione di tali aiuti avveniva attraverso enti e norme diverse a seconda del settore occupazionale ed escludeva i lavoratori autonomi.

³²⁸ Ciò è dovuto in parte al duro scontro elettorale del 18 aprile che aveva fortemente scaldato gli animi, ma anche alla radicalità di alcune sue proposte. Nonostante come già detto l'esito della Commissione fosse stato moderato, sostenendo l'impossibilità di pervenire, sul modello di Beveridge, ad un sistema di previdenza esteso a tutti i cittadini, ampliava il campo delle assicurazioni sociali a tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi. Inoltre sosteneva la possibilità di pervenire ad un solo istituto previdenziale, attraverso l'unificazione dei vari organismi. Questa proposta in particolare destava molte resistenze. Cfr. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, Cit., pp. 249-250.

³²⁹ Istituto Nazionale Confederale di Assistenza.

³³⁰ Cfr. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, Cit., p. 250.

³³¹ La Costituente aveva sancito l'obbligo dello stato a tutelare i cittadini attraverso i paragrafi 2,3 e 38, c.5. Delle indicazioni costituzionali si darà indicazione nel paragrafo successivo.

³³² Cfr. Girotti, *Welfare State*, Cit., p.275.

³³³ Assicurazioni per la vecchiaia, per l'invalidità, per i superstiti, la disoccupazione, la tubercolosi, gli assegni familiari, la malattia e la maternità che erano riuniti in un'unica categoria così come gli infortuni e le malattie professionali. Cfr. Ferrera, *Il Welfare state in Italia*, Cit., p. 38.

L'assicurazione sanitaria era affidata prevalentemente ai privati tramite convenzioni con gli enti mutualistici e medici o farmacisti, nella categoria delle IPAB rientravano invece gli ospedali³³⁴, mentre lo stato gestiva gli Uffici di Igiene Pubblica.

Ci troviamo di fronte, inoltre, a quella che Ferrera definisce «una pletera di enti pubblici» che si occupava dell'assistenza sociale a livello nazionale e provinciale, a cui si affiancavano le tradizionali istituzioni caritative, per lo più religiose.

La situazione era, quindi, molto frastagliata e priva di una visione complessiva³³⁵, senza considerare i danni provocati alle strutture dalla guerra e la spaccatura causata dall'occupazione nazista.

Ma nonostante l'evidente necessità di rinnovamenti profondi, i governi del primo dopoguerra si limitarono a poche riforme, dettate in buona parte dall'emergenza³³⁶: nel 1944 si ebbe una maggiorazione degli assegni familiari, nel 1945 alcuni interventi di estensione della cassa integrazione guadagni e fu istituito il Fondo di integrazione per le assicurazioni sociali³³⁷.

Ancora, tra i pochi risultati, il riordino della tutela della disoccupazione nel 1949³³⁸ e della maternità nel 1950³³⁹, e il così detto Piano Fanfani, sempre del 1949³⁴⁰.

Unico provvedimento significativo fu la riforma delle pensioni del 1952 che, come sostiene Ferrera, avviava «il sistema pensionistico verso quella nozione di sicurezza sociale ormai in via di piena affermazione in altri paesi europei»³⁴¹.

Tuttavia non bastò la riforma pensionistica a rivalutare un'azione governativa nel complesso insufficiente, in cui l'elemento di continuità con le politiche precedenti

³³⁴ Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza, soggetti a controllo statale ma con ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Ibidem.

³³⁵ Girotti parla di «giungla assistenziale». Girotti, *Welfare State*, Cit., p.277.

³³⁶ Cfr. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, Cit., p. 251.

³³⁷ Istituito attraverso un decreto del 1 marzo 1945, elargiva assegni integrativi delle pensioni. Ibidem.

³³⁸ Legge n.264 del 1949, creò quelle istituzioni per il governo del mercato del lavoro come uffici del lavoro e procedure di collocamento e avviamento professionale che sono essenzialmente in vigore tutt'ora. Cfr. Ferrera, *Il Welfare state in Italia*, Cit., pp. 38-39.

³³⁹ La tutela della maternità, approvata con la legge n.860, conferì garanzia del posto di lavoro per le lavoratrici madri, l'esenzione da lavori pesanti o pericolosi, la corresponsione di un'indennità giornaliera durante il periodo di assistenza, pari all'80% della retribuzione, per 5 mesi. Ivi, p. 39.

³⁴⁰ Già nel 1947 lo Stato, attraverso un blocco dei fitti, aveva cercato una regolamentazione del mercato locativo. Adesso, con la creazione dell'INA-Casa entrò in prima persona nel mercato delle costruzioni, finanziato in buona parte da contributi sociali obbligatori e con l'evidente scopo di ricostruire il patrimonio edilizio gravemente danneggiato durante il conflitto. Mossa a doppio taglio che avrebbe anche prodotto di conseguenza un incremento dell'occupazione. A tal proposito si veda Cfr. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, Cit., pp. 251-2 e Cfr.

³⁴¹ Ferrera, *Il Welfare state in Italia*, Cit., p. 39.

superò gli elementi di rottura, ancora una volta gli unici risultati concreti furono interventi settoriali³⁴².

5. CONCLUSIONI: UN'OCCASIONE MANCATA

Tirando le somme di questo studio possiamo parlare di una situazione di sostanziale ritardo della politica sociale dell'Italia nei confronti della Gran Bretagna.

Un ritardo che non nasce nel secondo dopoguerra, ma ha radici che crescono nei precedenti ottantaquattro anni e ancora prima nelle profonde differenze tra i due paesi: la Gran Bretagna era stata tra i precursori delle prime *Poor Law* già nel XVII secolo e aveva sviluppato a partire dal XIX secolo, attraverso l'azione graduale dei riformisti liberali e poi laburisti, forme di previdenza sociale all'avanguardia in Europa, culminate poi nel *Beveridge Plan*.

L'Italia, dal canto suo, era un Paese giovane. In ottant'anni di storia aveva, a modo suo, sviluppato un discreto sistema di assistenza ai bisognosi, pur in maniera caotica e con tempi molto lunghi, specie se confrontati alle necessità di una popolazione spesso ridotta alla miseria da eventi traumatici, a partire dalla stessa Unità. La linea di sviluppo di tali provvedimenti non era stata però frutto di un disegno coerente, bensì di leggi scollegate e volte a tutelare volta per volta singoli interessi di categoria, lasciando peraltro grossa parte dell'amministrazione degli aiuti a enti privati come le Opere Pie, che aumentavano la discrezionalità nel porgere aiuto in un'ottica di subordinazione clientelare dell'aiutato al padrone-concessore.

Tale ritardo non era stato uniforme né nel tempo, con momenti in cui il paese si era portato per così dire alla pari delle altre nazioni, né nello spazio, con ciò riferendoci alle profonde differenze presenti tra un Nord del Paese che era al pari con i più avanzati Stati Europei e un Sud che invece aveva esigue risorse sia in termini finanziari che di

³⁴² Di questo parere sono anche tutti gli studiosi del welfare state italiano. Stefano Sepe sostiene: «Nell'insieme i provvedimenti adottati dai governi nel travagliato periodo postbellico obbedirono al proposito di mantenere la situazione preesistente ed ostacolare qualsiasi tentativo di trasformazione». Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, cit., p. 252. Maurizio Ferrera parla per il decennio in esame di «sostanziale continuità» con la politica sociale che «conservò un profilo piuttosto basso, nettamente subordinato a quello della politica economica». Cfr. Ferrera, *Il Welfare state in Italia*, Cit., p. 39-40. Infine Girotti che parlando dei governi tra 1945 e anni Cinquanta sostiene: «gli esecutivi di orientamento moderato o espressamente conservatore succedutisi negli anni del centrismo, preferirono riaffermare indirizzi di formale contenimento dell'intervento, in una visione di tipo residuale». Cfr. Girotti, *Welfare State*, cit., p.275.

strutture, e presentava ancora alti tassi di analfabetismo, che nel dopoguerra erano in alcune regioni ancora superiori al 30%.

Su questa situazione aveva pesato il colpo di stato fascista che, pur facendo avanzare in maniera palpabile alcuni settori trainati da un più generale avanzamento in materia di tutte le principali nazioni europee, e istituendo quei grandi Enti che sono tuttora fondamento della previdenza italiana, aveva eliminato le possibilità contrattuali dei sottopagati, causato forti incrementi del tasso della disoccupazione a causa di campagne scellerate, e aggravato quel fenomeno di clientelismo che già era presente nelle istituzioni di carità. Anche in questo periodo, comunque, alcuni strumenti sociali erano più avanzati di altri, come i sussidi di maternità, in cui non era però primatista europea.

La guerra e l'occupazione nazista avevano poi dato un colpo quasi letale a un sistema già pieno di incoerenze, causando la distruzione di strutture e patrimoni delle società di assistenza e l'interruzione di quei meccanismi amministrativi, che seppur in maniera poco efficiente, collegavano la Nazione.

In questa situazione disastrosa il *Beveridge Report* parve l'annunciazione di una svolta, una stella cometa che brillava nel cielo per ridare speranza e indicare la direzione per uscire non solo dalla triste vicenda fascista e bellica, ma più in generale da un passato fatto di miseria e disuguaglianza.

In questa prospettiva esso scatenò un dibattito a tratti anche molto vissuto, come nelle discussioni della vicenda dossettiana, obbligando sia i sostenitori che i critici ad affrontare le tematiche in esso contenute e portando la politica sociale tra le priorità della neonata Repubblica, almeno a parole.

Nelle analisi del Piano Beveridge, per quanto eterogenee e provenienti da figure molto diverse sia per spessore che per credo politico, possiamo ricercare delle costanti interpretative: in primo luogo la convinzione molto diffusa dell'inagibilità di una riforma universale, almeno allo stato delle finanze italiane di quel tempo, presente in quasi tutte le analisi, da quella di Einaudi a quelle delle Commissioni Pesenti e D'Aragona.

In secondo luogo si fece opera di collegamento tra il pensiero di Beveridge e quello dell'amico Keynes. Se da un lato, come detto, i due furono molto vicini e l'influenza di Maynard è innegabile in entrambi, sia sotto il profilo per esempio, della scelta di sostenere la necessità di politiche di piena occupazione, sia sotto quello della sua collaborazione come consulente e sostenitore del piano stesso, assimilare il pensiero di

questi due studiosi sarebbe un errore. William Beveridge, infatti, aveva sempre mantenuto una sua indipendenza intellettuale, anche a ragione di un carattere forte e molto critico. Certo riconosceva i meriti e la grandezza dell'amico, ma era arrivato a conclusioni simili seguendo un suo percorso personale, coinciso con periodi in cui il suo pensiero era accostabile alle idee del liberismo economico, e aveva anche intrapreso a volte momenti di critica dell'altro, come nel caso dello scontro avvenuto tra i due sulle vicende dell'analisi dei prezzi³⁴³.

Come ultima costante si ritrova la convinzione, nelle analisi di chi lo lesse, pur tra le varie premesse e obiezioni, della necessità del miglioramento di tutto l'impianto della previdenza e dei servizi affini della penisola.

Insomma, l'arrivo in Italia del Piano aveva portato forte fermento, dibattito intellettuale e anche iniziative dall'alto, propedeutiche a una modifica degli assetti istituzionali. C'erano quindi tutte le condizioni perché avvenisse una svolta dello Stato italiano verso il nuovo Stato del benessere.

Perché dunque ciò non avvenne?

Le risposte sono molteplici e sono elencate dai vari studiosi che hanno analizzato la questione: risiedono innanzitutto nella spaccatura tra Dc e sinistre causata in buona parte nella nuova atmosfera di scontro internazionale tra mondo capitalista e mondo comunista, che già stava sostituendo l'ormai scaduta alleanza bellica.

La previdenza sociale, in quest'ottica, fu terreno di scontro fra questi due schieramenti, quello moderato e conservatore che riteneva la questione subordinata ad altre di natura economica, e quello progressista a favore di un'ampia manovra riformistica, pur reso in alcuni suoi aspetti estremista dalle posizioni delle frange rivoluzionarie.

A questa *impasse* contribuì anche la scelta del sistema proporzionale, che se sembrava dare maggiori garanzie di rappresentanza di tutte le posizioni e di tutela rispetto al ritorno di un nuovo potere totalitario dopo l'esperienza del fascismo, dall'altro lato creò una forte instabilità di governo, la cui composizione cambiava di continuo attraverso rimpasti e cambi di poltrona senza che avvenisse nessun significativo cambiamento politico.

³⁴³ Si veda al riguardo il dibattito che i due ebbero su una serie di articoli *sull'Economic Journal* su una serie di analisi dei prezzi eseguite da Keynes che trovano Beveridge in disaccordo. Cfr. Beveridge W., *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, *Economica*, No. 10 (Feb., 1924), pp. 1-20. Cfr. J. M. Keynes, *A Reply to Sir William Beveridge*, *The Economic Journal*, Vol. 33, No. 132 (Dec., 1923), pp. 476-486.

La Democrazia Cristiana, destinata ad essere il primo partito italiano per i seguenti quarantaquattro anni, era al centro di questo sistema del centrismo e si alleava ora con componenti più reazionarie, ora con altre più moderate ai fini di mantenere il potere.

Questa instabilità, usata sostanzialmente come scusa per non apportare misure significative di avanzamento sociale, sembra essere veicolata da un ceto dirigente controllato da poteri forti della finanza e delle élites, in segno di continuità con le precedenti esperienze sia del liberalismo che del fascismo, e da quegli interessi di settore che avendo acquisito determinati privilegi cercavano di non perderli.

Alla radice di quella che è stata definita dagli studiosi un'occasione mancata, sta una precisa scelta di tipo conservatore, che ha per anni impedito al nostro Paese l'avanzamento in materia di *Welfare State*, continuando a gravare sulla povera gente.

BIBLIOGRAFIA

Addison P., *Churchill, the unexpected hero*, Oxford University Press, trad. it. Wiston Churchill *l'eroe inatteso*, Torino, Utet, 2005.

Aiello A., *La "terza via" nelle teorie di Menegazzi, Keynes, Beveridge e Röpke*, Verona, Lecce editore, 1950.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione: Discussioni, prima sottocommissione dal 26 Luglio 1946 al 19 Dicembre 1946, terza sottocommissione dal 26 Luglio 1946 al 26 Ottobre 1946, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946.

Beveridge J., *Beveridge and his plan*, London, Hodder and Stoughton, 1954.

Beveridge W., *An Analysis of Unemployment II*, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 13 (Feb., 1937), pp. 1-17.

Beveridge W., *An Analysis of Unemployment III*, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 14 (May, 1937), pp. 168-183

Beveridge W., *An Analysis of Unemployment*, in *Economica*, New Series, Vol. 3, No. 12 (Nov., 1936), pp. 357-386.

Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, London, Allen & Unwin, trad. it. di Baffi e F. Di Falco, *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948.

Beveridge W., *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli, 2010.

Beveridge W., *Mr. Keynes' Evidence for Over-Population*, *Economica*, No. 10 (Feb., 1924), pp. 1-20.

Beveridge W., *Social insurance and allied services: Report by Sir William Beveridge*, Londra, presso la stamperia Reale, 1942.

Beveridge W., *Why I Am a Liberal*, London, Herbert Jenkins, 1947¹, trad. it. di J. J. Marus, *Perché e come sono liberale*, Milano, Rizzoli, 1947.

Breach R. W., R. M. Hartwell, *British Economy and Society 1870-1970*, London, Oxford University Press, 1972.

Bullock A., *Ernest Bevin: Foreign secretary 1945-1950*, London, Heinemann, 1983.

Bullock A., *Ernest Bevin: Foreign secretary 1945-1950*, London, Heinemann, 1983.

Bullock A., *the life and time of Ernest Bevin: Volume two Minister of Labour 1940-1945*, London, Heinemann, 1967.

Castagnoli A., *L'ultimo mezzo secolo*, in *I cavalieri del lavoro: cent'anni di imprenditoria*, a cura di Castronovo V., Roma, Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro, 2001.

Cherubini A., *Storia della previdenza sociale in Italia, 1860-1960*, Roma, Editori riuniti, 1977.

Clocchiatti A., *Cammina frut*, Milano, Vangelista, 1972.

Coppini M. A., *Prime valutazioni sul costo di un piano Beveridge per l'Italia*, in « I problemi della ricostruzione: contributo delle Commissioni di studio della Democrazia Cristiana », 1947.

Costituzione della Repubblica Italiana, Padova, Ancelotti, 2003.

Craveri P., *Giuseppe Di Vittorio*, voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani: Volume 40*, Roma, Treccani, 1991.

Cronache Sociali 1947-1951: I Politica interna, politica estera, a cura di Marcella Glisenti e Leopoldo Elia, Roma, Luciano Landi, 1962.

Cronache Sociali 1947-1951: Il Economia e sindacalismo, attività dei partiti, cultura e costume, a cura di Marcella Glisenti e Leopoldo Elia, Roma, Luciano Landi, 1962.

Crowther A. , *Studies in Economic and Social History: Social Policy in Britain 1914–1939*, Houndmills and London, Macmillan, 1988.

Dossetti G., *Le cronache sociali: 1947-1951 la giovane sinistra cattolica e la rifondazione della democrazia italiana*, a cura di L. Giorgi, Reggio Emilia, Diabasis, 2007.

Dunnage J., *Twentieth Century Italy: A Social History*, Edinburgh, Pearson Education, 2002.

Einaudi L., *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1949.

Einaudi L., Rossi E., *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino e S. Marinotti Dorigo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1988.

Einaudi L., Rossi E., *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino e S. Marinotti Dorigo, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1988.

Fanfani A., *Colloquio sui poveri*, Milano, Vita e Pensiero, 1944.

Fanfani A., *Economia*, Brescia, Morcelliana, 1948.

Fenzi B., *Il piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945.

Ferrera M., *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Ferrera M., *V. Fargion e Matteo Jessoula*, Collana storica della Banca d'Italia, saggi e ricerche: alle radici del welfare all'italiana, origini e futuro di un modello sociale squilibrato, Venezia, Marsilio, 2012.

Fforde M., *Storia della Gran Bretagna 1832-1992*, Bari, Laterza, 1994.

Gambino A., *Bresciani-Turroni*, Costantino, voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani: Volume 14*, Roma, Treccani, 1972.

Gemelli A., *La difesa della salute in un sistema di sicurezza sociale*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Girotti F., *Welfare State*, voce pubblicata in *Dizionario di servizio sociale*, diretto da M. Dal Pra Ponticelli, Roma, Carocci Faber, 2005.

Girotti F., *Welfare State: Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998.

Hajkowski T., *The BBC and national identity in Britain: 1922-53*, Manchester, Manchester University Press, 2010.

Harris J. et al., *Before Beveridge: Welfare before the Welfare State*, Wiltshire, The Cromwell Press Trowbridge, 1999.

Harris J., *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1972.

Harris J., *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Clarendon press, 1977.

Il piano Beveridge: Compendio ufficiale della relazione di Sir Wiliam Beveridge al Governo britannico, Londra, Percy Lund, Humphries & Co., Ltd., 1944.

Il Piano Beveridge: Compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al Governo Britannico, Londra, Percy Lund, Humphries & Co., presso la stamperia reale, 1944².

Jenkins R., *Gladstone: A Biography*, New York, Random House, 1997².

Keynes J. M., *A Reply to Sir William Beveridge*, *The Economic Journal*, Vol. 33, No. 132 (Dec., 1923), pp. 476-486.

Lee S. J., *Gladstone and Disraeli*, Abingdon, Routledge, 2005.

London J., *The People of the Abyss*, tra. It. di Andrea Minucci, *Il popolo degli abissi*, Roma, Robin Edizioni, 2009⁴.

Lyttelton A., *The Seizure of Power: Fascism in Italy 1919-1929*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1973, trad. it. di G Ferrara e I. Rambelli, *La conquista del potere: il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari, Laterza, 1982².

Manchester W., *Churchill: Vol. I, 1874-1932*, trad. ita. Di Bruno Amato, Milano, Frassinelli, 1985.

Minesso M., *Welfare e minori: l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2011.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Commissione per la riforma della previdenza sociale, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948)*, Roma, Tipografia A. T. E. L., 1948.

Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: I relazioni – questionari – interrogatori – inchieste*, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946.

Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: III memorie su argomenti economici*, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946.

Ministero per la Costituente, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro: II l'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946.

Minoli E., *Dal principio assicurativo contrattuale alla sicurezza sociale*, in *La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani*, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 12, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 28, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 29, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 36, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 51, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Oxford Dictionary of National Biography: Vol. 9, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Parliament And The Beveridge Report, *The British Medical Journal*, Vol. 1, No. 4287 (Mar. 6, 1943), pp. 291-292.

Pergolesi F., *La libertà nel sistema di sicurezza sociale*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Roggi P., *I cattolici e la Piena Occupazione: l'attesa della povera gente di Giorgio La Pira*, Milano, Giuffrè, 1983.

Roggi P., *L'attesa della povera gente: Giorgio La Pira e la cultura economica anglosassone*, Firenze-Milano, Giunti, 2009.

Rossi E., *Abolire la miseria*, Bari, Laterza, 1977.

Semmel B., *Imperialism and social Reform*, London, C. Tinling & C., 1960.

Sepe S., *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita: 1861-1998*, Milano, Giuffrè, 1999.

Silei G., *Lo Stato Sociale in Italia Storia e documenti: vol. I Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria, Piero Lacaita, 2003.

Sorba C., *Cittadinanza: individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea Atti del Convegno annuale SISSCO Padova, 2-3 dicembre 1999*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002.

Stammati G., *Dal "Piano Beveridge" al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma, Associazione Italo-britannica, 1946.

Sullivan M., *The Development of the British Welfare State*, Swansea, Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, 1996.

Tagliaferri T., *La nuova storiografia britannica e lo sviluppo del Welfarismo: Ricerche su R. H. Tawney*, Napoli, Liguori, 2000.

Tancini M., *Fondo «Cronache Sociali»1947-1952: Con annessi documenti del vicesegretario della Democrazia Cristiana (1945-1951) Giuseppe Dossetti*, Bologna, Il Mulino, 2002.

The Oxford Encyclopedia of Economic History: Vol. 4, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Thiollère E., *I cattolici e la sicurezza sociale in Francia*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Thompson P., *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Truffelli M., *Pietro Malvestiti* voce pubblicata in *Dizionario Biografico degli Italiani: Volume 68*, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 2007.

Vannutelli C., *Forme concrete di sicurezza sociale*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Vito F., *Sicurezza sociale e reddito nazionale*, La Sicurezza Sociale, Settimana sociale dei cattolici italiani, No. XXIII (24-25 settembre), Bologna, ICAS, 1945.

Winnington Ingram A. F., *Work in Great cities: Six Lectures on Pastoral Theology*, London, Gardner, Darton & Co., 1895.