

Lorenzo Pacinotti

**Il piano Beveridge nell'Italia fascista.  
Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca\***

*The Beveridge Plan in Fascist Italy.  
A Historical Reconstruction for New Research Perspectives*

SOMMARIO: 1. Il Piano Beveridge: tre principi, tre premesse, tre metodi - 2. La reazione fascista: rivoluzione e antirivoluzione - 3. Oltre il regime: tra la libertà dal bisogno e la 'resistenza' contro la tecnica universalistica beveridgiana.

ABSTRACT: After outlining the main elements of the Beveridge Plan and emphasizing the epochal significance of the freedom from want principle, the essay highlights the sharp fascist criticism of the British projects. This reaction focuses not only on the plan's anti-revolutionary nature and the leadership that Fascism claimed in comprehensive social policies but also on the universalism of the Beveridge scheme. The latter criticism may have contributed to the persistent particularism of the Italian welfare model.

KEYWORDS: Beveridge Plan, Freedom from Want, Fascist Criticism to Universalism of Social Policy.

---

\* Questo articolo, dato il suo carattere di *work in progress*, è stato valutato dalla redazione della rivista e non sottoposto a *double-peer review*.

*A Foresto*

### 1. *Il Piano Beveridge: tre principi, tre premesse, tre metodi*

Al *Social Insurance and Allied Services Committee*, nominato il 10 giugno 1941 e presieduto da William Henry Beveridge, viene assegnato il compito di presentare un complessivo progetto di riforma della protezione sociale britannica, ridisegnandone l'assetto per rispondere, al termine del conflitto, alle esigenze della futura ricostruzione. Licenziato il 20 novembre del 1942 e pubblicato il successivo 1 dicembre, il *Report*, internazionalmente noto come 'piano Beveridge'<sup>1</sup>, propone una protezione sociale fondata su un chiaro e lineare universalismo statale, certamente sconosciuto al modello assicurativo di derivazione bismarckiana che aveva finora caratterizzato la *social policy* europea. Nel concretizzare l'appello rooseveltiano alla *freedom from want* e i propositi vantati dalla Carta Atlantica<sup>2</sup>, il piano esemplifica il riconoscimento congiunto dei diritti civili, politici e sociali<sup>3</sup>: la reazione all'incompatibilità – tipica delle dottrine totalitarie – tra la garanzia delle libertà democratiche e l'attività sociale dello Stato costituisce uno dei più significativi aspetti che concorrono alla formazione di un nuovo ordine emancipante fondato sul valore della dignità umana. Il piano è per questo considerato, in modo pressoché unanime, il manifesto fondativo del *Welfare State* contemporaneo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942 di W.H. Beveridge, massimo esperto di politica sociale grazie all'esperienza maturata come *civil servant*, come direttore della *London School of Economics and Political Science* e come *Master* dell'*University College* a Oxford, si veda almeno J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford 1977, pp. 383 ss.; B. Abel-Smith, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes* e P. Baldwin, *Beveridge in the Long Durée*, entrambi in *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (eds.), Oxford 1994, rispettivamente, pp. 13-18 e 37-55.

<sup>2</sup> Il rapporto tra il conflitto e il *Welfare State* sembra difatti confermato dal desiderio, vantato sin dalla Carta Atlantica del 1941 di stabilire «una pace che dia a tutte le nazioni i mezzi per vivere sicure entro i loro confini, ed assicuri che tutti gli uomini, in tutti i paesi, possano vivere la loro vita liberi dal timore e dal bisogno». Così, il sesto punto programmatico della dichiarazione sottoscritta il 14 agosto 1941.

<sup>3</sup> Ne offrirà, come è noto, un'interpretazione storicamente decisiva T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari 2002.

<sup>4</sup> Si richiamano qui le monografie della manualistica storico-comparativa del *Welfare State*: J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, trad. it., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna 1986; D.E. Ashford, *The Emergence of*

La reazione al totalitarismo appare evidente sin dall'origine lessicale del termine *Welfare State* che, nel suo significato attuale, è attribuita agli scritti di William Temple – arcivescovo di Canterbury e amico di vecchia data di Beveridge – nei quali si rivendica la necessità di costruire, in esplicita contrapposizione al *warfare* nazista, una protezione sociale generalizzata e costruita su basi solidaristiche: «in place of the conception of the Power-State we are led to that of the Welfare-State»<sup>5</sup>.

Come è ovvio, lo scontro bellico è decisivo per comprendere il processo di formazione del rapporto beveridgiano. Già nel panico del maggio del 1940, il *War Cabinet* sembrava valutare la possibilità di costruire un sistema ospedaliero interamente universalistico<sup>6</sup>, indispensabile per rispondere ai drammi della guerra, più che mai generalizzati alla popolazione civile<sup>7</sup>. Si legge sul *Times* del primo luglio, poco prima, dunque, del sopraggiungere della *Luftwaffe*:

if we speak of democracy, we do not mean a democracy which maintains the right to vote but forgets the right to work and the right to live. If we speak of freedom, we do not mean a rugged individualism which excludes social organisation and economic planning. If we speak of equality, we do not mean a political equality nullified by social and economic privilege. If we speak of economic reconstruction, we think less of maximum production (though this too will be required) than of equitable distribution.

I bombardamenti, non certo rispettosi della proprietà o delle differenze di classe, radicano un profondo senso di coesione sociale, di solidarietà collettiva. E matura un sentimento per cui i sacrifici patiti a causa del conflitto sarebbero stati premiati con la costruzione di un nuovo modello sociale: se comuni erano le sofferenze, comuni dovevano essere i benefici da ripartire dopo la guerra,

---

*the Welfare States*, Oxford 1986; P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge 1990; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna 1993; G.A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996; F. Girotti, *Welfare state: storia, modelli e critica*, Roma 1998; F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma 2013.

<sup>5</sup> W. Temple, *Citizen and Churchman*, London 1941, p. 35. In realtà, tale termine – sul quale si rimanda anche alla fortunata definizione di A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 228 – non era particolarmente apprezzato da Beveridge, che gli preferiva nozioni più sobrie quali *Social Service State* o *Welfare Society*: come a segnalare, lo si dirà in seguito, la necessità che ai servizi dello Stato si sommasse l'azione volontaria della società e dei singoli cittadini.

<sup>6</sup> T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, London 1975, pp. 82-84.

<sup>7</sup> Citato da R.M. Titmuss, *Problems of Social Policy. History of the Second World War. United Kingdom Civil Series*, London 1950, p. 508.

distribuiti universalisticamente a tutta la cittadinanza. Di qui l'idea di dover concepire riforme all'altezza delle sfide epocali che il Regno Unito stava affrontando: dopo una prima commissione sul fabbisogno di manodopera assegnata a Beveridge dal ministro del Lavoro Ernest Bevin, al *Social Insurance and Allied Committee* viene assegnato, su opera del ministro per la ricostruzione Arthur Greenwood, l'incarico di «intraprendere un esame dei progetti già esistenti per le assicurazioni sociali» e «avanzare i suggerimenti del caso proponendo un pacchetto di riforme in tema di maternità, occupazione, pensioni, istruzione e sanità»<sup>8</sup>. La fase più complessa della guerra determina, in sintesi, la consapevolezza di dover intavolare un radicale processo di riforma. Scrive Beveridge nel suo piano:

è solo ottenendo il massimo sforzo da ogni cittadino che è lecito sperare in una vittoria non troppo lontana. Ma tre fatti essenziali rimangono: che lo scopo di una vittoria è procurare un'esistenza migliore; che ogni cittadino darà ogni sua energia tanto più volentieri se potrà avere l'impressione che il governo avrà pronti, al momento opportuno, piani e progetti per il miglioramento delle condizioni universali; e che se questi piani dovranno essere pronti in tempo bisogna che siano preparati fin da ora<sup>9</sup>.

Se il processo che conduce alla nomina del *Beveridge Committee* muove, quantomeno in parte, dallo 'spirito di Dunkerque', simbolo della resistenza del Regno nell'affrontare 'l'ora più buia', parimenti, non sarebbe insensato ipotizzare che gli eventi di El Alamein abbiano influito sul *timing* della pubblicazione del *Report*, già delineato nei suoi elementi essenziali sin dal gennaio del 1942, ma pubblicato solo pochi giorni dopo quella fondamentale vittoria britannica che permetteva di intravedere gli orizzonti della 'ora più bella'<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, citando la sintesi ufficiale della Stamperia Reale tradotta in italiano con il titolo *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra 1943 e poi 1944, p. 8, § 1. Sulla nomina del *Committee* si veda P. Addison, *The Road to 1945. British Politics and Second World War*, London 1977, pp. 115-118 e 168-170.

<sup>9</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 113, § 458.

<sup>10</sup> «The reality of military disaster and the threat of invasion in the summer of 1940 urged on these tendencies in social policy. The mood of the people changed and, in sympathetic response, values changed as well. If danger were to be shared, then resources should also be shared. Durkik, and all that name evokes, was an important event in the war-time history of social policy». Così, R.M. Titmuss, *Problems of Social Policy*, cit., p. 516.

L'impressionante successo editoriale del piano, manifesto sin dai primissimi giorni di dicembre<sup>11</sup>, è agevolato dunque dal contesto bellico: il *Report*, poi diffuso anche tra i soldati come simbolo della superiorità morale del Regno contro la barbarie dell'Asse, ben interpreta l'esigenza delle forze alleate di distinguersi dai nemici, così come il sogno di costruire, vinta la guerra, una «New Britain»<sup>12</sup> improntata ai valori solidaristici della libertà dal bisogno<sup>13</sup>.

Ciò detto, il registro utilizzato dal rapporto Beveridgiano è coerente con una narrazione, in parte retorica, che non poco agevola la sua diffusione al grande pubblico, eccitando la speranza collettivizzante di un universo sociale diverso, di un sistema pensato in esplicita contrapposizione a quello che aveva condotto al dramma della guerra. Si comprende allora come il piano Beveridge, con un'enfasi certamente pronunciata, si proponga di contrastare i *Five Giants*, i «cinque giganti del male» che affliggono la società, attraverso una lotta capillare contro

la Miseria, con la quale il piano è direttamente connesso; la Malattia che è spesso causa di miseria [...]; l'Ignoranza di cui non deve essere permessa l'esistenza in una democrazia; lo Squallore che sorge con la distribuzione senza ordine dell'industria e della popolazione; e l'Ozio che distrugge la prosperità ed è sempre fattore di corruzione tra gli uomini, anche se non accompagnato dal Bisogno<sup>14</sup>.

Nel progettare una protezione sociale capillare, destinata a coprire tutti i possibili eventi previdenziali di rischio dalla nascita fino alla morte del cittadino, ecco dunque delinearsi di un modello welfarista *'from cradle to grave'*, dalla culla alla bara, che si propone di accompagnare, dall'inizio alla fine, tutta la vita degli individui. E l'obiettivo – quello di realizzare una protezione sociale tanto capillare da pervadere l'intero ordinamento – si pone agli antipodi del modello

---

<sup>11</sup> Solo nel primo mese successivo alla pubblicazione vengono vendute 100.000 copie, che al 1945 raggiungono quota 500.000 nella sola Gran Bretagna. La ricostruzione più accreditata è quella di N. Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London 2017, p. 23.

<sup>12</sup> Beveridge lo immagina a Oxford il 6 dicembre del 1942, pensando a un ordine in cui libertà costituzionali siano preservate, ma al contempo, «subject to any limits set by the need to preserve these essential liberties, we ought to be prepared to use the powers of the State so far as may be necessary without any limit whatever, in order to abolish those five giant evils». W.H. Beveridge, *New Britain*, in Id., *The Pillars of Security*, London 1943, p. 90.

<sup>13</sup> «In questa crisi suprema il popolo britannico non si troverà a corto né di coraggio, né di fede, né di sentimento di unità nazionale, né di potenza spirituale e materiale per adempiere al compito di raggiungere la sicurezza sociale e la vittoria della giustizia tra le nazioni, dalla quale la sicurezza stessa dipende». W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 115, § 461.

<sup>14</sup> Ivi, p. 111, § 456.

ottocentesco della *Poor Law* che, nonostante la perdita della propria centralità grazie alle riforme via via intervenute nel corso del Novecento, restava formalmente in vigore come ultimo sistema assistenziale di tipo residuale e conservava gran parte della propria simbologia colpevolizzante<sup>15</sup>. Contro tutta la tradizione che associava l'assistenza allo stigma dell'internamento nelle *workhouses* e alla perdita dei diritti civili e politici, la proposta Beveridgiana mira dichiaratamente ad attivare una dinamica inclusiva di partecipazione alla comunità, a trasformare gli indennizzi in diritti. Tale mutamento ricalca, difatti, i tre «guiding principles» che ispirano le raccomandazioni contenute nel piano.

Primo: ogni proposta per l'avvenire, pur approfittando dell'esperienza acquisita in passato, non deve essere limitata a condizioni di categoria o di dettaglio [...]. È proprio adesso, con la guerra che tende ad eliminare ogni genere di limitazioni e differenze che si presta 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. Secondo: l'organizzazione delle assicurazioni sociali deve essere trattata come parte di una comprensiva politica di progresso sociale [...]. Terzo: il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni, e nell'organizzazione di tale protezione non deve soffocare né ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità, stabilendo pertanto un minimo di attività nazionale, non deve però paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo, per se stesso e per la sua famiglia<sup>16</sup>.

Il primo principio guida, quindi, riguarda la necessità di un «progetto di pace in tempo di guerra»<sup>17</sup>, una ricostruzione che promuova un ordine opposto a quello totalitario. Il secondo si propone di reagire alla frammentazione dei benefici del periodo tra le due guerre; periodo segnato dalle complessità burocratiche della assicurazione sanitaria (*National Health Insurance*), così come dai caotici rapporti tra l'assicurazione contro la disoccupazione (*Unemployment Insurance*) e le tutele assistenziali, elargite attraverso un accertamento dell'effettivo stato di bisogno del richiedente (*means-test*) inefficiente e spesso aleatorio<sup>18</sup>. Il terzo

<sup>15</sup> Il riferimento è al celebre *Poor Law (Amendment) Act* [1834], 4 & 5 Will. 4, c. 76. Sulla *Poor Law* si veda almeno, tra la vasta bibliografia sull'argomento, i due classici volumi di B. Webb, S. Webb, *English Poor Law History* [1927-1929], London 1963. Fondamentale poi, per il lettore italiano, G.F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3 (1981), pp. 936-1001.

<sup>16</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 9-10, § 7-9.

<sup>17</sup> Ivi, pp. 110-115, § 455-461.

<sup>18</sup> Sulla confusione normativa dell'*interwar period*, P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, London-New York 1996, pp. 129-210.

indica la necessità di garantire il *national minimum*, ossia un livello minimo nazionale di protezione sociale, rivolto unicamente a tutelare i bisogni di natura essenziale al fine di evitare di procurare nocimento allo spirito di iniziativa individuale; un principio che aveva profondamente segnato il percorso evolutivo del *welfare* britannico, poiché ideato dai coniugi Webb al volgere del nuovo secolo<sup>19</sup>, rivendicato nel *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws* (1905-1909) e accolto *in nuce* dalle riforme *New Liberal* (1906-1914), tra le quali il *National Insurance Act* (1911) che aveva introdotto le citate assicurazioni contro la malattia e la disoccupazione<sup>20</sup>.

Ben oltre l'enfasi linguistica, i successi del piano sono però favoriti anche dalla sua concretezza: l'universalismo del disegno beveridgiano rende il progetto tanto chiaro e lineare da renderlo all'apparenza facilmente applicabile. E l'approccio schematico del rapporto contribuisce non poco a valorizzare tale efficacia comunicativa: dai tre *guiding principles* discendono, a loro volta, tre «assumptions», premesse senza le quali «non è possibile creare un sistema soddisfacente di protezione sociale»<sup>21</sup>.

L'*Assumption A* riguarda i «Children's allowances»<sup>22</sup>: svincolata dal principio contributivo e finanziata attraverso la fiscalità generale, la tutela degli assegni familiari avrebbe dovuto coprire tutti i minori nel periodo scolastico obbligatorio, in modo da garantire il loro sostentamento fino all'inserimento occupazionale e al conseguente passaggio alle protezioni previdenziali. La premessa *A* procede dunque in parallelo con il sistema di istruzione, la cui organizzazione, ancorché non trattata dal *Report* in modo specifico, doveva essere costruita su basi tali da garantire il diritto allo studio anche ai meno abbienti.

L'*Assumption B* si propone di costruire «comprehensive health and rehabilitation services»<sup>23</sup>: tale premessa è, per Beveridge, «assolutamente necessaria»

---

<sup>19</sup> Il principio del *national minimum* è concettualizzato in B. Webb, S. Webb, *Industrial Democracy*, London 1897.

<sup>20</sup> Sul *Minority Report* della *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* [Cd. 4499], 1909 e le riforme 1906-1914, si veda almeno M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, London 1968; D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London 1973; J.R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms. 1906-1914*, London 1975. Da segnalare anche il recente contributo di J. Cooper, *The British Welfare Revolution, 1906-14*, London 2017 e la sintesi di M. Pugh, *State and Society. A Social and Political History of Britain since 1870*, London 2022, pp. 169-204.

<sup>21</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 63, § 301.

<sup>22</sup> Ivi, pp. 86-93, § 410-425.

<sup>23</sup> Ivi, pp. 93-100, § 426-439.

per il funzionamento di un «sistema di protezione sociale che dia piena soddisfazione»<sup>24</sup>. Posto che la salute è un dovere dello Stato,

un esteso Servizio sanitario nazionale assicurerà ad ogni cittadino ogni forma di assistenza di cui possa aver bisogno, ed in qualsiasi modo gli sia necessaria, fornita dai medici, da specialisti o da consulenti, sia a domicilio sia in appositi istituti, come pure provvederà ad apparecchi oftalmici, dentari o chirurgici, infermieri e levatrici, ed il servizio di riabilitazione dopo un infortunio<sup>25</sup>.

Il nuovo *National Health Service* mira a garantire che «ogni cittadino possa ricevere gratuitamente»<sup>26</sup> le cure a lui necessarie: «il progetto ideale – continua il nostro – è quello che provvede un sistema di cure e di servizi sanitari completi per tutti i cittadini senza eccezione»<sup>27</sup>.

L'*Assumption C* attiene invece al «maintenance of employment and the prevention of mass unemployment»<sup>28</sup>; disoccupazione che costituisce la «peggiore forma di spreco», perché «mentre aumenta le spese dei sussidi, diminuisce le entrate che vi fanno fronte»<sup>29</sup>. Serve dunque «una ferma decisione di usare i poteri dello Stato, nella misura in cui sarà necessario, per garantire a tutti, anche se non un'assoluta continuità di lavoro, almeno una seria possibilità di trovare un'occupazione produttiva»<sup>30</sup>.

Risultano qui percepibili i segni della progressiva conversione di Beveridge alla vulgata keynesiana. Si aggiunga inoltre che nella sua *Full Employment in a Free Society*, pubblicata nel 1944 e spesso vista come il suo 'secondo' rapporto<sup>31</sup>, un contesto di piena occupazione non sarà necessario solo per assicurare la stabilità finanziaria delle proposte; piuttosto, rappresenta il simbolo dell'impegno di programmare l'economico pianificandone il corretto funzionamento sociale, secondo assunti simili a quelli espressi, proprio in quell'anno, nella polanyiana *Great Transformation*<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> Ivi, p. 93, § 426.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Ivi, p. 99, § 437.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Ivi, p. 101, § 440.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> W.H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* [1944], trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino 1948.

<sup>32</sup> K. Polanyi, *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino 2010.



Al contempo, la politica occupazionale resta indispensabile per diffondere la cultura del lavoro e inibire derive assistenzialistiche<sup>33</sup>: lo Stato non deve spingersi oltre al riconoscimento dei bisogni essenziali, lasciando all'associazionismo volontario il compito di elargire prestazioni «oltre al livello di sussistenza»<sup>34</sup>. Una necessità che sarà espressa anche nel 'terzo'<sup>35</sup> rapporto Beveridge, dove si rivendica la necessità di incentivare la *Voluntary Action*, affinché il *welfare* volontario sia libero di sommarsi alla forza del *welfare* pubblico. Lo Stato – scriverà il Beveridge del 1948 – «dovrebbe in ogni campo della sua crescente attività servirsi dove può, senza distruggere la loro indipendenza e il loro spirito, di enti volontari per il progresso sociale, nati dalla coscienza sociale e dalla filantropia»<sup>36</sup>. Deve garantire, insomma, il «pieno impiego dell'azione volontaria»<sup>37</sup>.

Ebbene, chiarito il contenuto dei tre *guiding principles* e delle tre *assumptions*, all'interno della circonferenza da loro tracciata, come un sistema di cerchi concentrici, operano infine «three methods of security»<sup>38</sup>. Il piano

combina tre metodi distinti tra loro: assicurazioni sociali per i bisogni primordiali della vita; assistenza nazionale per casi speciali; assicurazione volontaria per aumentare le provvidenze di base<sup>39</sup>.

La riorganizzazione in chiave universalistica della *National Insurance*, primo e principale metodo di sicurezza sociale, mira a coprire tutti gli eventi destinati ad intaccare il reddito individuale. Questa ambizione è ben compatibile con lo schema di finanziamento *flat-rate*, ereditato dal citato *National Insurance Act* del 1911, consistente in una rigida eguaglianza di contributi e benefici fissata in un preciso ammontare monetario, comune a tutta la cittadinanza, in modo

<sup>33</sup> Sul rapporto tra il welfare e l'associazionismo volontario, G. Finlayson, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, New York 1994.

<sup>34</sup> Poiché il passo non è presente nel compendio tradotto in italiano del *Social Insurance and Allied Services*, si riprende qui la *command paper* ufficiale, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, p. 143, § 375.

<sup>35</sup> A patto di non conteggiare W.H. Beveridge, *The Price of Peace* [1945], trad. it., *Il prezzo della pace*, Milano, Bompiani, 1946 (libro fondamentale per comprendere la tavola dei valori internazionali entro cui le proposte beveridgiane operano, ma che ha un carattere perlopiù politologico).

<sup>36</sup> W.H. Beveridge, *Voluntary Action. A Report on Methods of Social Advance* [1948], *L'azione volontaria*, Milano 1954, p. 278.

<sup>37</sup> Ivi, p. 232.

<sup>38</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 64, § 302.

<sup>39</sup> *Ibid.*

interamente svincolato dal reddito dell'assicurato<sup>40</sup>. Si legge nel rapporto: «il primo principio fondamentale del progetto di assicurazione sociale è la provvidenza di una quota fissa di beneficio di assicurazione, indipendente dall'ammontare degli stipendi»<sup>41</sup>, un principio che «distingue il progetto proposto dalla Gran Bretagna da quelli esistenti in Germania e nell'Unione Sovietica, negli Stati Uniti e in quasi tutti gli altri paesi»<sup>42</sup>.

La motivazione principale della riproposizione del *flat-rate principle* è quella di rispettare la tradizione del *national minimum*, garantendo una tutela minima e uniforme per tutta la cittadinanza, chiamata a incentivare la solidarietà collettiva e a reagire alla frammentazione della protezione sociale dell'*interwar*<sup>43</sup>: il mantenimento dell'uguaglianza contributiva risponde all'esigenza di creare un sistema chiaro e universalistico, con benefici tendenzialmente di pari importo per tutti gli eventi di rischio e destinati a protrarsi «indefinitamente senza accertamenti di risorse finché continui il bisogno»<sup>44</sup>.

Sono poche, difatti, le deviazioni dall'intransigente applicazione dell'eguaglianza contributiva. Per individuare dette eccezioni, Beveridge distingue sei diverse categorie: I) lavoratori subordinati, per i quali è prevista una quota di contributi maggiore per gli uomini rispetto ai giovani e alle donne, nonché un aumento dei benefici per invalidità, disoccupazione e vecchiaia del lavoratore nel caso in cui la moglie o i figli non abbiano un impiego; II) imprenditori, lavoratori autonomi e artigiani, soggetti alle identiche regole applicabili ai subordinati, senza però aver diritto alla tutela contro la disoccupazione; III) donne coniugate in età lavorativa, cui spettano provvidenze per il matrimonio, benefici temporanei per maternità e pensioni di reversibilità fissate a un livello lievemente superiore rispetto alla quota base degli altri benefici; IV) persone non utilmente occupate, le quali, a riprova della volontà di costruire un sistema rivolto a combattere l'ozio e a promuovere i valori della piena occupazione, non erano esenti dall'obbligo contributivo (ancorché soggetti a un prelievo lievemente inferiore anche a quello delle donne lavoratrici) e ricevevano un *training benefit* – assegno

---

<sup>40</sup> Sulla riproposizione beveridgiana del *flat-rate principle*, V. George, *Social security. Beveridge and After*, London 2019, pp. 12-39.

<sup>41</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, § 304.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> «It will be seen that Sir William Beveridge has rejected the policy, embodied in many foreign Social Insurance schemes, of making both contributions and benefits vary with the wages of the workers. In this, I feel sure that he is right. He sets out from the idea of a National Minimum, which the State is to ensure as far as possible to everybody, in all contingencies of life». Così G.D.H Cole, *Beveridge Explained. What the Beveridge Report on Social Security Means*, London 1942, p. 15.

<sup>44</sup> Cfr. W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 66, § 307.

del medesimo importo e assoggettato alle stesse regole di quello di disoccupazione – volto alla loro riqualificazione professionale, condizionato all’attiva partecipazione ai programmi dei centri dell’impiego e all’accoglimento di offerte di lavoro congrue; V) minori al di sotto dell’età lavorativa, cui spettano i citati assegni familiari; VI) pensionati, per i quali è prevista una maggiorazione del beneficio qualora il coniuge non lavori e una addizionale alla pensione per ogni anno di lavoro successivo al raggiungimento dell’età pensionabile<sup>45</sup>.

In effetti, l’unica eccezione realmente significativa – ma perlopiù inevitabile – al principio universalistico in materia previdenziale riguarda i benefici per l’infortunio del lavoratore occupato nei settori industriali, a cui Beveridge riserva specifici *industrial benefits*, ovvero provvidenze di reversibilità riservati ai familiari nel caso della morte dell’assicurato, da differenziare tramite appositi regolamenti ministeriali anche in relazione alla perdita della capacità di guadagno derivante dall’incidente<sup>46</sup>.

Eppure, una contribuzione piatta, quantificabile in un preciso ammontare di scellini simile per tutti i lavoratori, si distingueva per il carattere regressivo da un punto di vista redistributivo, allorché, a fronte di benefici del medesimo importo, l’obbligo contributivo gravava proporzionalmente in misura maggiore sugli stipendi più bassi. Per rendere il sistema finanziariamente sostenibile era quindi necessario che le aliquote fiscali, in particolare quelle delle imposte dirette, fossero orientate a una forte progressività.

Tutti gli assicurati, ricchi o poveri, pagheranno un uguale contributo per un’eguale protezione; peraltro, i più ricchi per il fatto delle maggiori tasse a loro carico, verranno a pagare di più all’erario, e quindi in via indiretta alla quota dello Stato per il Fondo di assicurazioni sociali<sup>47</sup>.

L’uguaglianza contributiva spinge inevitabilmente ad acuire la progressività fiscale; una caratteristica particolarmente adatta al contesto bellico, nel quale il sistema tributario britannico conosce un’impennata delle aliquote della *income tax*. L’assenza di obiettivi redistributivi del *flat-rate principle* è uno dei caratteri più iconici del modello beveridgiano, perché costituisce il segno dell’impostazione liberale di Beveridge. La scelta del *Beveridge Report* di riproporre una ferrea

---

<sup>45</sup> Tali eccezioni sono qui riassunte in modo sintetico; per i dettagli si rimanda al documento integrale *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, pp. 122-137, § 310-353. Sulle sei categorie anche D. Benassi, *William Beveridge e il piano del 1942: alle origini del welfare State*, in W.H. Beveridge, *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano 2010, pp. 29-31.

<sup>46</sup> *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, pp. 129-130, § 331-334.

<sup>47</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 65, § 305.

uguaglianza contributiva è coerente inoltre con la necessità di fissare i benefici assicurativi a un livello pressoché coincidente con la soglia di sussistenza. Risulta però particolarmente problematica l'individuazione della loro «adeguatezza»<sup>48</sup>; un calcolo particolarmente complesso a causa dell'inflazione e del diverso valore economico del beneficio al mutare del costo della vita nelle varie aree geografiche del Regno<sup>49</sup>. Le difficoltà nell'individuazione dell'adeguatezza dei benefici sono altresì aggravate dall'esigenza di rispettare la *less-eligibility*, ossia il principio, tipicamente liberale, della minore desiderabilità dell'assistenza rispetto al lavoro.

Il secondo metodo di protezione sociale – la *National Assistance* – avrebbe dovuto pertanto configurarsi come un'ultima rete di assistenza contro la povertà riservata ai cittadini non tutelabili attraverso gli altri schemi di protezione sociale: avrebbe dovuto conoscere un carattere puramente residuale, come «subsidiary method»<sup>50</sup>, un sistema ausiliario da limitare a ipotesi transitorie o eccezionali, principalmente riferibili agli inabili per cause indipendenti dal lavoro, agli anziani che non avessero maturato una sufficiente anzianità contributiva, a coloro che volontariamente non avessero ottemperato alle richieste delle amministrazioni funzionali all'ottenimento dei benefici.

Come terzo metodo di protezione sociale, infine, lo Stato, per i bisogni non strettamente essenziali, avrebbe dovuto incentivare gli schemi privatistici, scongiurando il rischio che l'azione statale possa compromettere lo spirito solidaristico delle *friendly societies*, alle quali – come ribadito con forza nel successivo rapporto sulla *Voluntary Action* – dovevano essere riservate, nel rispetto della grande tradizione inglese della filantropia privata, l'assistenza e la previdenza complementare<sup>51</sup>.

Quello beveridgiano resta dunque un 'universalismo limitato': pur proponendo una ferma azione pubblicistica negli schemi di protezione sociale volta a coprire l'intera cittadinanza secondo logiche opposte a quelle mercatistiche, il

---

<sup>48</sup> Ivi, p. 66, § 307.

<sup>49</sup> Anche in questo caso, per i dettagli, si rinvia alla versione completa: *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, pp. 76-90, § 193-232.

<sup>50</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 23, § 23. E aggiunge di seguito: «il campo dell'assistenza sarà ristretto fin dall'inizio e diminuirà durante il periodo transitorio delle pensioni. Il progetto di assicurazione sociale, quando sia pienamente in atto, è destinato di per se stesso a garantire il reddito necessario per la sussistenza in tutti i casi normali».

<sup>51</sup> Sulle associazioni volontarie nel campo della filantropia e della carità privata, G. Finlayson, *Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830-1990*, Oxford 1994, pp. 19-107. Cfr. anche G. Cazzetta, *Legge e Stato sociale. Dalla legislazione operaia ai dilemmi del welfare 'senza legge'*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 46, 2017, pp. 103-140.

disegno si propone di tutelare unicamente i bisogni di natura essenziale – secondo il dogma del *national minimum* – per evitare potenziali derive assistenzialistiche o clientelari. Nel teorizzare un nucleo essenziale di diritti sociali compatibile con le ‘libertà degli inglesi’, è lo stesso Beveridge a ritenere che il suo piano sia «non più che un completamento di ciò che era iniziato in Gran Bretagna nel 1911», anno in cui «la battaglia delle assicurazioni sociali per i benefici monetari e per l’assistenza medica era stata combattuta e vinta in linea di principio»<sup>52</sup>; cosicché il rapporto tenderebbe a completare tendenze normative già ampiamente delineate, promuovendone solo un mero perfezionamento, una semplice razionalizzazione, un naturale sviluppo.

In un certo senso il piano qui esposto sembra rivoluzionario, ma in realtà non è che lo sviluppo naturale del passato. Si potrebbe definire come una rivoluzione dal carattere prettamente britannico<sup>53</sup>.

La svolta universalistica della protezione sociale diviene allora – non senza retorica – il frutto di un lento sviluppo, di una tipica «British Revolution» intesa, secondo i consueti canoni insulari, come il naturale portato dell’esperienza andata. È esplicita in Beveridge, in definitiva, l’ambizione di presentare il progetto come una decisiva innovazione, indispensabile per rispondere al dramma del conflitto, capace di determinare implicazioni particolarmente profonde per il sistema britannico; innovazione che resta invero conforme a un processo evolutivo, pragmatico e alieno da ogni seduzione volontaristica, pensato nel solco della tradizione e di principi normativi già ampiamente collaudati. E l’idea ben si conforma all’indole tipica del gradualismo inglese: il mito della continuità del giuridico sembra favorire interpretazioni che tendono a ricostruire il percorso storico dei diritti sociali all’interno di un lungo processo mediato dal graduale evolversi della costituzione non scritta.

## 2. La reazione fascista: rivoluzione e antirivoluzione

Lo si è chiarito in precedenza: quello che il *Report* si propone di interpretare, attraverso i tre principi, le tre premesse, i tre metodi di protezione sociale, è il

<sup>52</sup> Nello *Epilogue* al volume di E. Rathbone, *Family Allowances*, London 1949, p. 269, Beveridge ribadisce un’interpretazione già apparsa in *Plan for Social Security*, in *The Pillars of Security*, cit., p. 57: the Plan, as I have set it out briefly, is a completion of what was begun a little more than thirty years ago when Mr. Lloyd George introduced National Health Insurance, and Mr. Winston Churchill, then President of the Board of Trade, introduced Unemployment Insurance».

<sup>53</sup> W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 32, § 31.

sentimento di una nazione in guerra, lo spirito delle forze Alleate impegnate in una lotta senza quartiere con il totalitarismo. Conflitto totale, dunque, combattuto anche con le armi della politica sociale:

la guerra non poteva essere vinta a meno che milioni di gente comune, in Gran Bretagna e aldilà della Manica, si convincessero che noi avevamo da offrire qualcosa di meglio del nemico non solo durante la guerra, ma anche dopo la guerra<sup>54</sup>.

Il piano Beveridge è parte dello scontro bellico<sup>55</sup>. Anche i totalitarismi giuravano di predisporre un formidabile sviluppo sociale in caso di vittoria: si noti che la censura nazista impedisce alla stampa di agevolare la diffusione delle proposte del piano, ne circolano solo alcune copie clandestine e pare che ne sia stata ritrovata traccia anche nel *bunker* di Hitler<sup>56</sup>. In Italia se ne parla diffusamente, con una serie di contributi sulla stampa quotidiana e periodica dalla frequenza a tratti impressionante; ma non stupisce che il fascismo rigetti l'impianto beveridgiano e si adoperi per delegittimarne le proposte sminuendone in tutto la portata riformista<sup>57</sup>.

A diffondere la notizia della pubblicazione del piano sono, il 4 dicembre del 1942, le «recentissime» del *Corriere della Sera*, con un articolo didascalico che ne descrive le principali proposte, ma non manca, sin dal titolo, di suggerire il carattere «parziale», limitato, incompiuto, della «rivoluzione» beveridgiana<sup>58</sup>. Il giorno successivo, la reazione è ancor più netta: ciò che gli inglesi vorrebbero è assegnare «un'importanza addirittura storica» a una proposta che «non ci sentiamo affatto di considerare “rivoluzionaria”», giacché si propone di «estendere ai lavoratori inglesi provvidenze che da noi sono in atto da anni»<sup>59</sup>. Il progetto, se applicato, costituirebbe anzi una «enorme retrocessione»:

è evidente che la proposta Beveridge si preoccupa soprattutto di opporsi a una più larga giustizia distributiva fra le classi e gli individui. E questo fa preparando un

<sup>54</sup> Lo ricorda R.M. Titmuss nei suoi fondamentali *Essays on the Welfare State*, trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma 1986, p. 83.

<sup>55</sup> La politica sociale sembra capace, «come il cavallo di Troia di omerica memoria, di risolvere addirittura il corso di una guerra». Così, M. Colucci, *Introduzione* alla raccolta di saggi di Beveridge intitolata *La libertà solidale: scritti 1942-1945*, Roma 2010, p. XIII.

<sup>56</sup> Cfr. J. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 419-421.

<sup>57</sup> Sulla critica fascista al *Report* si veda, su tutti, Loreto Di Nucci, *La critica fascista del piano Beveridge*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», XI, 3 (2011), pp. 593-616.

<sup>58</sup> *Gli inglesi stanno studiando un piano di «rivoluzione parziale»*, in «Corriere della Sera», 4 dicembre 1942, p. 4.

<sup>59</sup> *La «morale» della proposta Beveridge*, in «Corriere della Sera», 5 dicembre 1942, p. 4.

piano che lasci quanto più possibile tranquilli i capitalisti inglesi, in quanto prevede il mantenimento del popolo inglese da parte di altri popoli che sarebbero destinati allo sfruttamento. Questa è la vera morale della proposta Beveridge<sup>60</sup>.

Nelle settimane successive, grandissima è la risonanza che il piano desta sui quotidiani, oltre che nei circuiti istituzionali e amministrativi<sup>61</sup>. Assai indicativo è l'articolo, apparso nella prima pagina domenicale de *La Stampa* del 17 gennaio 1943, a firma Alberto De' Stefani, già Ministro delle finanze negli anni immediatamente successivi alla marcia su Roma e membro del Gran consiglio. Intitolato ironicamente *Il digesto di Beveridge*, il contributo lamenta la «presuntuosa» autocelebrazione inglese di una falsa rivoluzione che risponde, più che a un reale e complessivo spirito di trasformazione dell'ordinamento, a una menzognera e affabulante «logica delle illusioni»: insomma, «un macchinoso piano di assicurazioni sociali che copia male il sistema già instaurato in Italia, rimanendone lontano dallo spirito»<sup>62</sup>, perché improntato a schemi prettamente liberali che cercano di risolvere il problema del bisogno tentando fallacemente di curarne gli effetti solo a posteriori, senza dunque interrogarsi sulle cause costitutive che affliggono il sistema capitalistico e che implicano un endemico contesto di disoccupazione strutturale. E ancora:

il nostro sistema assicurativo è concepito in funzione non soltanto di un bisogno da soddisfare socialmente, ma in rapporto ai fini permanenti della società nazionale e della utilità politica, oltretutto della ragione etica, della solidarietà sociale di cui l'assicurazione è uno strumento. L'assicurazione sociale, in altre parole, non è per noi un mezzo per tutelare la pace sociale a favore del capitalismo e per permetterne la conservazione, ma rappresenta l'idea corporativa in atto in un suo particolare settore<sup>63</sup>.

Sono poi da segnalare, nella prima pagina del *Corriere* del giorno 11 febbraio, le opinioni di Bruno Biagi: Beveridge è dipinto al pari di un «teorico irresponsabile» che va vendendo una effimera «illusione», giacché basa la sua proposta su un «fallace presupposto, quello di poter trarre da questa guerra nuova ricchezza per il bilancio dello Stato di S.M. britannica, in modo da acquisire mezzi di ulteriori profitti, anche per finanziare il piano della sia pur relativa felicità del popolo inglese». Nel confronto con la *Carta del Lavoro* del Ventisette che già intendeva – ai sensi della dichiarazione XXVI – la previdenza una «alta

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Prezioso qui, anche per le indicazioni bibliografiche, il contributo di M. Paniga, *Il Piano Beveridge e la sinistra italiana*, in M. Minesso (cur.), *Welfare donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX*, Milano 2015, pp. 251-264.

<sup>62</sup> Alberto de' Stefani, *Il digesto di Beveridge*, in «*La Stampa*», 17 gennaio 1943, p. 1.

<sup>63</sup> *Ibid.*

manifestazione del principio di collaborazione», il rapporto si servirebbe inoltre di «criteri superati»<sup>64</sup> che tendono ad appiattire le differenze tra le categorie professionali e a delegittimarne il fondamentale apporto negli equilibri del sistema lavoristico.

Il piano considera l'assicurazione sociale non in relazione al lavoro e alle categorie professionali, ma come un rapporto fra stato e individuo al fine di creare la sicurezza interna: non si inserisce cioè nella vita di lavoro, per creare un vincolo solidaristico, profondamente umano, fra gli appartenenti alle varie categorie professionali, ma resta ancorato al criterio, superato per noi, della beneficenza pubblica fra individuo e Stato<sup>65</sup>.

La critica è capillare, scomposta, agguerrita e ampiamente irragionata anche nelle riviste specialistiche. A riprova dell'immediata risonanza conosciuta dal rapporto e dell'altrettanto pronta reazione del regime, già nel fascicolo del dicembre 1942 la rivista *L'assistenza sociale*, con Enrico Mandillo, proponeva una sintesi dei principali contenuti del piano, al contempo ribadendo che «questa “rivoluzione tipicamente inglese” non è affatto una rivoluzione ed è tutt'altro che inglese»<sup>66</sup>. Non è affatto una rivoluzione: poiché le proposte, già per nulla innovative, dovranno comunque essere discusse – e dunque interamente rimaneggiate – in quel Parlamento inglese dove dominano il complesso «di interessi, di tradizioni, di egoismi» della *City* finanziaria, cosicché il progetto – «c'è da giurarlo» – verrà «emascolato, dencotinizzato, sterilizzato», riducendosi a mero espediente «propagandistico e contingente»<sup>67</sup>. Ed è tutt'altro che inglese: poiché da tempo l'obiettivo di una politica sociale globalmente estesa rispondeva alle ambizioni della *Carta del lavoro* ed era ampiamente circolante negli Stati totalitari.

Sempre nel dicembre del 1942, il periodico *Costruire* dedicava al piano un articolo a firma di Virginio Savoini<sup>68</sup>. Il progetto, al prezzo di intavolare un soffocante accentramento burocratico postulante «l'assioma di uno statalismo sociale»<sup>69</sup>, nonché di incentivare una miope cultura assistenzialistica foriera di

---

<sup>64</sup> B. Biagi, *Il piano Beveridge. Contrasti e inconsistenza del programma britannico di previdenza e assistenza sociale*, in «Corriere della Sera», 11 febbraio 1943, p. 1.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> E. Mandillo, *Il “piano Beveridge”*, in «L'assistenza sociale. Rivista Mensile di Dottrina e Giurisprudenza. Organo Tecnico delle Confederazioni Fasciste dei Lavoratori», XVI, 12, dicembre (1942), pp. 604-613, qui p. 612.

<sup>67</sup> *Ivi*, p. 613.

<sup>68</sup> V. Savoini, *Un piano di sicurezza sociale britannica*, in «Costruire. Rivista mensile fascista», XIX, 12 (1942), pp. 14-18.

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 15.



sempre nuova disoccupazione, non introduce affatto novità significative. Anzi, «è speculazione, molto ingenua, che in parte vuol riscoprire quel che da tempo è scoperto»<sup>70</sup>, ossia l'importanza dello strumento assicurativo, ideato nella Germania bismarckiana e, con il «passo decisivo»<sup>71</sup> segnato da fascismo e nazismo, arricchito di un obiettivo inedito e risoluto nell'assegnare «allo Stato la piena funzione di tutela del cittadino in tutti i rischi che la vita sociale comporta»<sup>72</sup>. È sin dalla *Carta del lavoro* – vero «documento della rivoluzione sociale»<sup>73</sup> – che il fascismo, «contro ogni gretto criterio di paternalistica beneficenza»<sup>74</sup>, avrebbe programmato una fertile collaborazione tra lavoro e impresa all'interno del più generale disegno corporativo, immaginando una «concreta solidarietà»<sup>75</sup> aliena da illusorie e ampollose asserzioni elaborate ai «fini propagandistici di guerra»<sup>76</sup>.

Gli fa eco, sul fascicolo del gennaio 1943, un contributo che critica feroce-mente la «concezione di assistenza infinita, di elemosina costituita, di truffa sociale»<sup>77</sup> che distinguerebbe l'architettura beveridgiana, rea di scambiare «volontariamente e per interesse l'assistenza con la rivoluzione sociale»<sup>78</sup>.

Mentre l'assistenza è per noi il temperamento sociale in tempo di crisi, di quella crisi del sistema capitalistico che noi oggi combattiamo con le armi; per il nemico, come è logico, l'assistenza è tutto [...]. La nostra rivoluzione è un'altra cosa. Noi non vogliamo assistere il popolo, ma dargli la libertà e la responsabilità del lavoro che sono ben più alte, più sane e più durature dell'assistenza e della sicurezza in mano altrui<sup>79</sup>.

La polemica è accesissima anche nelle pagine di *Politica sociale*. Sin dall'ultimo numero del 1942, con le medesime argomentazioni emerse nei primissimi com-menti, due i rilievi critici.

Il primo: quella inglese è una falsa rivoluzione, la trasformazione «umanita-ria» e la liberazione dal bisogno vantate dal piano sono impossibili in una realtà

---

<sup>70</sup> Ivi, p. 14.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Ivi, p. 15.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Ivi, p. 16.

<sup>75</sup> Ivi, p. 18.

<sup>76</sup> Ivi, p. 14.

<sup>77</sup> *Un cavallo di troia*, in «Costruire. Rivista mensile fascista», 1, 1943, pp. 12-14. La citazione è a p. 13.

<sup>78</sup> Ivi, p. 12.

<sup>79</sup> Ivi, pp. 12-13.

la cui storia è intessuta di «sopraffazioni, subdole o violente, per lucrare sul lavoro altrui, per dominare i mercati, per sabotare ogni tentativo di una più equa distribuzione delle ricchezze della terra. Vecchia favola è quella del lupo che si maschera da agnello»<sup>80</sup>. Confermerebbe questa «tipica ipocrisia britannica» – si legge nel numero successivo – il fatto che l’attuazione del piano sia stata rimandata al termine del conflitto<sup>81</sup>, a testimonianza di un progetto illusorio e privo d’ogni effettiva rilevanza pratica<sup>82</sup>.

Il secondo: anche qualora i britannici riuscissero, sia pur parzialmente e con tutti i limiti individualistici della cultura liberale, ad ammodernare gli arcaismi del loro ordinamento, il fascismo detiene un diritto di primogenitura nel campo della legislazione sociale, la quale resta, come indicato nella copertina della rivista *Politica sociale* sin dalla fondazione del 1929, «la più avanzata del mondo» per dogma, sicuro convincimento e fede incrollabile. E puntualmente, con le consuete note di marcata propaganda che distinguono la politica del regime lungo tutto il ventennio, si ribadisce che «le provvidenze “rivoluzionarie” auspiccate dal signor Beveridge non rappresentano affatto una novità per l’Italia fascista, dove sono in atto da anni con una estensione e una totalitarità, al cui confronto le applicazioni previste dal piano britannico si arrestano a notevole distanza»<sup>83</sup>.

L’articolo che apre il numero di marzo-aprile, si noti, non si discosta da tale schema bipartito. *Rivoluzione e antirivoluzione* sono le categorie su cui porre l’accento; categorie che possono offrire una chiave di lettura particolarmente

---

<sup>80</sup> *Centomila parole*, in «Politica Sociale», XV, 1-2, novembre-dicembre 1942, pp. 18-19, nell’«intermezzo». Si cita qui la p. 19.

<sup>81</sup> «Come non era difficile prevedere, il piano Beveridge sulle assicurazioni sociali è stato rinviato, cioè sepolto con tutti gli onori del caso». Così, *Il carattere del popolo*, in «Politica Sociale», XV, 3-4, gennaio-febbraio (1943), p. 55. Una sintesi equilibrata del dibattito parlamentare è in N. Timmins, *The Five Giants*, cit., pp. 43-49.

<sup>82</sup> Anche il *Corriere della Sera*, con una nutrita serie di articoli, rimarca l’incapacità inglese di implementare il contenuto del rapporto. A fronte della proposta laburista di mettere immediatamente in atto il piano, il 12 febbraio (*Una votazione ai Comuni*, p. 1) si evidenzia l’atteggiamento «reazionario» del partito conservatore *Tory*; il 18 febbraio (*Tempestosa seduta ai Comuni per l’esame del piano Beveridge*, p. 4) si ricorda la «levata di scudi dei laburisti contro l’atteggiamento del Governo»; il 19 febbraio (Pic, *Drammatica seduta ai Comuni per l’esame del piano Beveridge*, p. 4) si parla di un rinvio «sine die» che scatenava «l’insorgere» dei laburisti; il 20 febbraio (Pic, *Aspri attacchi della stampa contro l’intransigenza governativa*, p. 4) si mette in luce la «capitolazione miserabile del governo davanti al verdetto delle grandi società assicurazioni» e degli interessi della *City*.

<sup>83</sup> *Centomila parole*, cit., p. 18.

efficace del divario incolmabile, di programmi e precetti giuridici, che recisamente separa la soluzione inglese da quella fascista<sup>84</sup>.

Da un lato, nei programmi dell'oltremontana non vi sarebbe nulla più del «fumo pubblicitario»<sup>85</sup>. E ironizzando sul motto *'from cradle to grave'* e sul rinvio, da parte del governo Churchill, dell'attuazione del piano a tempi di pace, si evidenzia il percorso che conduce dalla «culla nell'University College di Oxford, dove il piano venne elaborato, alla bara del Parlamento, dove esso ha trovato sollecita sepoltura»<sup>86</sup>. Peraltro, nulla di concreto: nei paesi Alleati, ancora fermi a logiche non troppo diverse dai conservatorismi ottocenteschi volti a scongiurare il rischio del collettivismo, «sotto il velo di un astrattissimo principio di libertà e di uguaglianza, convenzionale menzogna dei regimi demoliberali, dominano gli egoismi più sfrenati e le forze capitalistiche sono, di fatto, le padrone dello Stato»<sup>87</sup>. Ne consegue che «i vari piani tipo Beveridge non sono una «rivoluzione», come i loro interessati corifei vanno proclamando, sono unicamente e nettamente «antirivoluzione»<sup>88</sup>, poiché «non solo non risolvono, ma mirano ad allontanare la soluzione di quello che è il problema fondamentale del lavoro moderno: la sua sistemazione giuridica nello Stato»<sup>89</sup>.

Dall'altro, invece, confermando come la vera rivoluzione sia, unicamente e inevitabilmente, quella fascista,

i progetti sociali delle grandi democrazie, parziali e limitati nel modo che s'è detto, si trovano in fase di elaborazione quando in Italia sono ormai trascorsi diciassette anni dall'emanazione di quella legge del 3 aprile del 1926 che ha anticipato al mondo le linee direttrici del nuovo ordine politico-sociale, e sedici dalla promulgazione della Carta del lavoro, statuto del nuovo ordine politico-economico<sup>90</sup>.

La primogenitura è fascista: solo il Duce – e non il Beveridge – avrebbe avviato un processo epocale che, scandito dalla legge sindacale e dal disegno corporativo, motore propulsivo del progresso giuridico novecentesco, perché reazione alla piatta libertà e alla formale eguaglianza dell'ordine liberale, attraverso una ricomposizione delle forze lavoristiche in un'unitaria realtà statale; una macchina amministrativa in grado – non solo per i giuristi propriamente di

---

<sup>84</sup> *Rivoluzione e antirivoluzione*, in «Politica Sociale», XV, 5-6, marzo-aprile (1943), pp. 73-75.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 73.

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 73.

<sup>87</sup> *Ivi*, p. 75.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ivi*, p. 74.

<sup>90</sup> *Ibid.*

regime – di proporre un inedito Stato dirigista immaginato come arbitro garante del corretto funzionamento del discorso sociale ed economico<sup>91</sup>.

Il tema giuridico è dunque preponderante: cosa antirivoluzionaria, quella inglese, perché non costruisce una nuova teoria dello Stato ma si propone semplicemente di temperare gli effetti distorsivi del sistema giuridico liberale, senza interrogarsi sui limiti ineliminabili del suo arcigno individualismo. Lo confermano anche le convinzioni espresse nell'articolo – subito in sequenza nello stesso numero di *Politica sociale* – del giuslavorista Giuliano Mazzoni, laddove, chiarito che «la guerra sta ponendo a tutti i popoli e a tutti i governi l'imperativo di un domani sociale»<sup>92</sup>, si reputano inequivocabilmente fallaci le soluzioni avanzate dal liberalismo e dal comunismo: è invece la dottrina corporativa, oltre a rispondere a una inedita concezione statutale in grado di promuovere la «funzione sociale» della proprietà e un nuovo prototipo lavoristico, a impiantare

il seme di un principio nuovo, che è pure un principio di “giustizia sociale”. L'uomo, restaurato nella sua personalità, elevato alla dignità di compartecipe dei beni sociali, non può né deve vivere isolato nel chiuso cerchio della sua individualità, ma sentirsi parte attiva di un tutto superiore in cui egli vive e agisce, attuando, con i suoi fini, anche fini superindividuali di utilità generale. La corporazione risponde in pieno a questa ultima esigenza che fa partecipe gli individui ai problemi del suo gruppo e – attraverso esso – ai problemi dello Stato. Il diritto sociale di appartenenza alle corporazioni deve essere il correlativo del dovere e del diritto sociale al lavoro: ed è un diritto che arricchisce ancora la personalità individuale attraverso l'autogoverno responsabile di gruppo<sup>93</sup>.

Si domanda infine, con spiccato sarcasmo, Gaetano Napolitano nell'articolo immediatamente successivo: «valeva la pena, con tali idee, rassomiglianti come gocce d'acqua alle realizzazioni dell'Italia fascista, della Germania

---

<sup>91</sup> Nella prospettiva di questo saggio, volta a cogliere non tanto il pensiero corporativo in quanto tale, oggetto ormai di una vasta letteratura, quanto piuttosto le sue (complesse) interazioni con la politica economica e sociale, si veda A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari 2010; S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna 2010, pp. 89-141; G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna 2018, pp. 412-496.

<sup>92</sup> Giuliano Mazzoni, *La guerra e le esigenze della giustizia sociale*, in «Politica Sociale», XV, 5-6, marzo-aprile (1943), pp. 75-77. La citazione si trova nella prima pagina del saggio. Sul pensiero giuridico di Mazzoni si rimanda alla voce di I. Stolzi, *Giuliano Mazzoni*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta (curr.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna 2013, pp. 1314-1315.

<sup>93</sup> Ivi, p. 77.

nazional-socialista e di tanti altri paesi europei, di tuffarsi in una guerra, e vale la pena di continuarla?»<sup>94</sup>

Ampio spazio è dedicato al piano anche da *Critica fascista*. Sfrondata di ogni enfasi e faziosa retorica, il progetto – si rimarca in un breve commento introduttivo – avrebbe tratto ispirazione dalla politica del regime; il Beveridge, pertanto, sarebbe null'altro che un «fiancheggiatore», non il primo né «l'ultimo fascista suo malgrado»<sup>95</sup>.

Più seria l'analisi, accolta nello stesso numero del 1 febbraio, di Vittorio Zincone: pur rilevando i possibili vantaggi del coordinamento amministrativo e dell'unificazione di contributi e prestazioni, si evidenzia qui il «sostanziale divario» tra il principio *flat-rate* adottato dal modello beveridgiano, postulante contributi e prestazioni di un eguale importo per tutti i cittadini, e la legislazione italiana che, prevedendo di regola contributi proporzionali al reddito dell'assicurato, cerca di «attuare una redistribuzione della ricchezza che esula dalle intenzioni del progetto britannico»<sup>96</sup>.

Il 15 febbraio, con Giovanni Engely, la rivista diretta da Giuseppe Bottai torna sull'argomento con i consueti toni polemici. In un «pieno equivoco» è caduto quel Beveridge che, plagiato dal consueto gradualismo britannico, ricerca una trasformazione senza abbattere i difetti dell'ordine borghese, senza individuare le vere cause della «disoccupazione permanente», «vera crisi sociale che travaglia l'Inghilterra», senza interrogarsi sulle falle della dottrina liberale dello Stato: «impossibile eliminare i mali generati da un determinato sistema senza eliminare questo sistema che li ha generati». Per questi motivi, il piano «si ridurrà a ben poco» e, «nella migliore delle ipotesi», esso «rappresenterà una graziosa concessione del capitalismo che, a buon diritto, si sentirà rafforzato». E conclude:

il progetto Beveridge è un eloquente sintomo della necessità che il popolo inglese sente di un ordinamento sociale migliore di quello attuale; ma, dopo questa constatazione, l'astrattismo del progetto concepito fuori da ogni realtà politica e cioè dei partiti, il criterio del gradualismo, l'implicito riconoscimento del valore ancora attuale del sistema capitalistico, la preoccupazione di soddisfare le esigenze dell'individuo con lo Stato concepito materialisticamente come semplice somma di individui, obbligano ad un riserbo di giudizio fortemente tinto di scetticismo. Ed è poi da escludersi completamente il sospetto che tutto si riduca ad una manovra da parte

---

<sup>94</sup> G. Napolitano, *Della strana logica dei ministri inglesi*, in «Politica Sociale», XV, 5-6, marzo-aprile (1943), pp. 77-78. La citazione è a p. 78.

<sup>95</sup> *Certi piani*, in «Critica Fascista», XXI, 7, 1 febbraio (1943), p. 79.

<sup>96</sup> V. Zincone, *Piano Beveridge e legislazione sociale fascista*, in «Critica Fascista», XXI, 7, 1 febbraio (1943), pp. 82-83. Le citazioni sono a p. 82.

del Governo per ipnotizzare il popolo inglese a sopportare i sempre più duri sacrifici in questa guerra che esso ha deliberatamente provocata e dichiarata?<sup>97</sup>

A offrire il contributo maggiormente rappresentativo della critica fascista è invero Riccardo Del Giudice – sottosegretario al Ministero dell'educazione nazionale retto fino al febbraio 1943 proprio da Bottai – sulla rivista *Le assicurazioni sociali*. «Di tutto il rumore creato intorno al miracolistico piano resta ora soltanto il tonfo della caduta»<sup>98</sup>: si tratta, in definitiva, di una proposta modesta e poco originale, condizionata da «definizioni ambigue fra il mito sociale e lo slogan propagandistico»<sup>99</sup>, «battezzata “piano” per inserirla in quel movimento ideologico della pianificazione economica e sociale che sembra il motivo dominante della presente trasformazione sociale»<sup>100</sup>. Di qui la ferma convinzione che il documento, «per nulla rivoluzionario»<sup>101</sup>, sia invece

tipicamente conservatore e reazionario. Difatti non esce dalla serie dei piani e dei provvedimenti di legislazione sociale che, da Bismarck in poi, i governi escogitano, specie durante le guerre o altri periodi di accelerata maturazione sociale, col fine di rallentare o deviare la pressione delle masse contro la costituzione politica ed economica del capitalismo<sup>102</sup>.

Si assisterebbe dunque a un disegno da inserire tra quei «paternalismi»<sup>103</sup> tipici dello Stato liberale: «il piano Beveridge parte da una cosiffatta società, ma non vuole trasformarla, anzi cerca di *assicurarla* contro il rischio della trasformazione, con un programma di sicurezza sociale capitalistico e conservatore»<sup>104</sup>.

Il ripudio non si limita però al significato ideologico e giuspolitico del piano, secondo lo schema bipartito già evidenziato in precedenza. Riprendendo i suggerimenti in parte già avanzati da altri osservatori, Del Giudice estende la critica al dato squisitamente tecnico, sia pur riconoscendo il valore dell'unificazione amministrativa proposta dallo schema beveridgiano. Tende definitivamente a consolidarsi un terzo profilo critico, più specifico nell'immediato profilo

---

<sup>97</sup> G. Engely, *Tutti contenti, ma tutti diffidenti*, in «Critica Fascista», XXI, 8, 15 febbraio (1943), pp. 99-100. Le citazioni sono tutte a p. 100.

<sup>98</sup> Lo indica proprio nella prima pagina, R. Del Giudice, *Il Piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in «Le assicurazioni sociali», 1 (1943), pp. 1-17.

<sup>99</sup> Ivi, p. 1.

<sup>100</sup> Ivi, p. 3.

<sup>101</sup> Ivi, p. 12.

<sup>102</sup> Ivi, p. 12.

<sup>103</sup> Ivi, p. 13.

<sup>104</sup> *Ibid.*

contenutistico, legato direttamente alla vocazione universalistica. Il bersaglio è, segnatamente, il principio previdenziale dell'eguaglianza contributiva *flat-rate*, che avrebbe una carica fortemente regressiva da un punto di vista redistributivo, per di più producendo disequilibri nella corretta allocazione delle risorse.

Qui viene fuori la maggiore deficienza tecnica del piano. Il più grave problema dell'odierno sviluppo delle assicurazioni sociali è rappresentato dalla necessità di semplificare il sistema contributivo senza distaccarlo dai redditi degli assicurati [...]. Beveridge ha saltato il problema ed ha previsto un contributo eguale per tutti, al quale naturalmente corrisponde una serie di prestazioni eguale per tutti<sup>105</sup>.

Per questi motivi, il progetto «rappresenta un passo indietro nella politica e nella tecnica delle assicurazioni sociali, perché attesta una concezione dell'uomo e della società troppo egualitaria e materialistica, perché sbocca in un paternalismo elemosiniero»<sup>106</sup>, perché immagina un modello universalistico che cela il tentativo di difendere un'ormai morente civiltà liberale.

Nella letteratura scientifica la critica è però trasversale. In *Problemi e informazioni sociali* di Giuseppe De Michelis, un articolo contenuto nel primo fascicolo del 1943 ribadisce come, in definitiva, il piano non sarebbe che

“oppio per le masse”. Del resto, anche prescindendo dalle difficoltà inerenti all'attuazione, il valore del progetto astrattamente considerato appare nelle sue vere dimensioni quando, dal rapporto con la situazione in atto in Inghilterra, sensibilmente arretrata in materia per riconoscimento unanime, si passa al raffronto con le realizzazioni degli altri paesi. Sotto tale luce, il clamore pubblicitario onde è stata accompagnata l'apparizione di un disegno, che nella buona sostanza mira a colmare il grande scarto ora esistente tra l'Inghilterra e gli altri Stati civili (e in questo campo l'Italia – come anche da ultimo ha proclamato il Duce – non è seconda a nessuno), ricorda molto da vicino il plauso per la scoperta dell'ombrello<sup>107</sup>.

Sulla *Nuova Antologia*, Dino Secco Suardo, soffermandosi sullo «spirito individualistico che guida ormai da secoli tutta l'attività della nazione»<sup>108</sup>, evidenzia l'incapacità britannica di risolvere il problema giuspolitico dello Stato a cui il fascismo aveva invece trovato giusta soluzione tramite un modello collettivistico volto alla attività sociale degli apparati amministrativi. «Sotto ogni aspetto»,

---

<sup>105</sup> Ivi, p. 15.

<sup>106</sup> Ivi, p. 16.

<sup>107</sup> *Il piano Beveridge*, in «Problemi e informazioni sociali», 1-2 (1943), pp. 17-19. La citazione è a p. 19.

<sup>108</sup> D. Secco Suardo, *Il Piano Beveridge*, in «Nuova Antologia», LXXVIII, 16 febbraio (1943), pp. 270-275 (citando la p. 270).

sia pratico che teorico, il piano Beveridge, mero programma ancora distante dall'essere attuato e «neppure lontanamente comparabile con quanto fra noi effettivamente esiste», sarebbe dunque «una iniziativa modesta, uno dei tanti espedienti per assicurare la cosiddetta pace sociale, non già un mezzo per la profonda trasformazione della struttura nazionale»<sup>109</sup>.

In *Storia e politica internazionale* di marzo, Bruno Pagani, con un contributo particolarmente serio e attento tanto ai contenuti del rapporto quanto alla puntuale ricostruzione del dibattito inglese sull'attuazione del piano in relazione al problema della sua sostenibilità finanziaria<sup>110</sup>, pur registrando un suo «clamoroso»<sup>111</sup> successo editoriale, con una «vasta ondata di consenso»<sup>112</sup> probabilmente suggerita dal fatto che, «di fronte alla prova bellica, le classi sociali inglesi si sentono avvicinate da uno spirito di solidarietà nuovo»<sup>113</sup>, appare nutrire seri dubbi sulla capacità britannica di recepirlo, superando così la storica veste individualistica dell'ordinamento e l'impostazione tradizionalmente monetarista della sua economia.

Nel fascicolo di aprile di *L'economia italiana*, Nicola Palopoli ribadisce – seguendo gli schemi argomentativi ormai noti – che «il capitalismo non può fare la rivoluzione»<sup>114</sup> perché espressione del tentativo della «classe plutocratica inglese» di conservare le proprie ricchezze. E «non fa che riprodurre, adattandole qua e là alle leggi britanniche vigenti, le principali provvidenze della legislazione sociale italiana creata dal Fascismo»<sup>115</sup>, senza tuttavia possedere il potenziale trasformativo del progetto corporativo: «l'assicurazione – ribadisce Palopoli ricordando le parole di Alberto de' Stefani su *La Stampa* – non è per noi un mezzo per tutelare la pace sociale a favore del capitalismo e per permetterne la continuazione, ma rappresenta l'idea corporativa in atto in un suo particolare settore»<sup>116</sup>.

È però il saggio di Francesco Coppola D'Anna, vicedirettore della *Rivista di politica economica*, a offrire la critica più elaborata da un punto di vista interpretativo. Chiarito che «non si tratta di modificare in alcun modo le direttive della

<sup>109</sup> Ivi, p. 275.

<sup>110</sup> B. Pagani, *Il Piano Beveridge*, in «Storia e politica internazionale. Rassegna trimestrale per gli studi di politica internazionale», XXI, 1, marzo (1943), pp. 56-84.

<sup>111</sup> Ivi, pp. 60-61.

<sup>112</sup> Ivi, p. 69.

<sup>113</sup> Ivi, p. 80.

<sup>114</sup> N. Palopoli, *Il Piano Beveridge*, in «L'economia italiana. Rassegna mensile fascista di politica ed economia corporativa», XXVIII, 4 (1943), pp. 178-181 (si cita la p. 181).

<sup>115</sup> Ivi, p. 180.

<sup>116</sup> Ivi, p. 181.



nostra politica sociale che tiene degnamente il confronto con quella di qualsiasi altro paese, e tutte le supera ove si tenga conto della diversa entità delle risorse a nostra disposizione»<sup>117</sup>, l'autore ammette che «l'abolizione del bisogno sta effettivamente in testa al piano Beveridge come un'insegna luminosa e affascinante»<sup>118</sup>. Guardando alla sua sistematica organicità,

il rapporto Beveridge presenta dunque un interesse notevole, sia perché ha dimostrato di possedere un così alto grado di suggestività, sia perché l'impostazione del problema della cosiddetta "sicurezza sociale" offre lo spunto a considerazioni d'indubbia importanza<sup>119</sup>.

Pochi, in realtà, gli spunti che «possono fornire utili basi di discussione e studio»<sup>120</sup>, perlopiù riferibili all'unificazione contributiva, alla linearità del progetto, al coordinamento amministrativo tra i vari schemi previdenziali. Circa le altre proposte, si ha invece l'impressione che l'articolo, più che aprire il dibattito, voglia sottolineare, con ancor maggiore precisione e vigore, alcuni difetti del piano non sufficientemente evidenziati.

Oggetto della critica, ora in modo esplicito, è proprio l'universalismo. Il «fondamentale errore»<sup>121</sup> di Beveridge è quello di credere che sia possibile rendere uniforme il bisogno minimo esistenziale – il *national minimum* – senza considerare l'ineliminabile esigenza di una sua differenziazione tra persone, famiglie, gruppi, categorie professionali, aree geografiche, territori locali. Il problema è, sostanzialmente, quello della «adeguatezza» – sul quale Beveridge si era ampiamente interrogato – dei contributi *flat-rate* e della conseguente eguaglianza dei benefici previdenziali: un minimo adeguato per tutti i cittadini dovrà essere necessariamente posto a un livello irrisorio o, alternativamente, a uno *standard* troppo elevato per non foraggiare una cultura assistenzialistica «deleteria» per il progresso economico e morale del paese<sup>122</sup>.

Dimostrerebbe l'eccessivo favore verso l'assistenza pubblica il fatto che gli assegni familiari e il servizio sanitario nazionale – le premesse A e B – siano quasi interamente separate da ogni vincolo contributivo. Alla legittima

---

<sup>117</sup> F. Coppola D'Anna, *Note in margine al piano Beveridge*, in «Rivista di politica economica», XXXIII, 5 (1943), pp. 225-238, qui la p. 226.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 225.

<sup>120</sup> *Ivi*, p. 226.

<sup>121</sup> *Ivi*, p. 228.

<sup>122</sup> *Ivi*, p. 231.

obiezione che essi non siano misure assistenziali, bensì servizi universalistici riconosciuti in virtù di un diritto di cittadinanza, l'autore risponde che

la distinzione ha più carattere formale che sostanziale: manca nell'uno come nell'altro caso uno specifico rapporto contrattuale e, soprattutto, una specifica controprestazione che possa dare a colui che chiede l'assegno o il servizio la precisa sensazione di attingere ad un fondo che egli stesso ha contribuito a formare<sup>123</sup>.

I servizi universalistici finiscono per essere un mero artificio, una finzione, una «menzogna convenzionale», uno strumento che fiacca il lavoro, vera fonte di emancipazione collettiva, oltre a compromettere «lo spirito di iniziativa ed il senso di responsabilità che soli possono fare di ciascun individuo un collaboratore cosciente e solerte del comune benessere»<sup>124</sup>.

Testimonia l'attenzione perdurante nei confronti della proposta Beveridgeana – la cui fama, giunta negli Stati Uniti<sup>125</sup>, aveva ormai raggiunto una proiezione planetaria – il diffondersi di sintesi e compendi schematici dei principali suggerimenti del *Report*, come quello apparso sulla *Rivista italiana di scienze economiche*<sup>126</sup>. Ma i toni polemici restano accesi, in un periodo in cui erano ormai percepibili i segni del tracollo militare, persino negli ambienti meno legati all'idolatrata militanza fascista. Anche la *Rivista internazionale di scienze sociali* della Università Cattolica del Sacro Cuore, dopo avergli dedicato una neutra e sintetica rassegna nel fascicolo di maggio<sup>127</sup>, tende a criticare il progetto Beveridgeano nel numero di luglio: per Italo Mario Sacco, esperto in diritto sindacale e corporativo, nonché futuro senatore della *Democrazia cristiana*, il disegno resta l'esito di un modello, pensato per l'accumulazione capitalista ai danni dei paesi più poveri, frutto di una impostazione che, ben celata sotto la vocazione universalista, nasconde una mentalità «contrattuale» e «materialistica» rispondente alla tradizione economica inglese<sup>128</sup>.

---

<sup>123</sup> Ivi, p. 230.

<sup>124</sup> Ivi, p. 231.

<sup>125</sup> Cfr. J. Harris, *William Beveridge*, cit., pp. 426-428.

<sup>126</sup> Si veda ad esempio Bice Sampaoli Ferrari, *Il piano Beveridge*, in «Rivista italiana di scienze economiche», XV, 1 (1943), pp. 66-80.

<sup>127</sup> Cfr. *Cenni sul piano Beveridge*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», XIV, 3, maggio (1943), pp. 178-179.

<sup>128</sup> I.M. Sacco, *Considerazioni intorno al piano "Beveridge"*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», XIV, 4, luglio (1943), pp. 234-240 (citando la p. 239).

### 3. *Oltre il regime: tra la libertà dal bisogno e la 'resistenza' contro la tecnica universalistica Beveridge*

Quella del carattere 'antirivoluzionario' del piano Beveridge è un'argomentazione critica – lo si intuisce agevolmente – destinata a mutare a partire dalla notte del 25 luglio.

Certo, il rapporto è influenzato da una narrazione, accentuata da un'enfasi stilistica e contenutistica, che risente straordinariamente del clima bellico e dello scontro epocale, privo di ogni mediazione o possibile terza via, tra la cittadinanza democratica e la cittadinanza totalitaria<sup>129</sup>: le proposte Beveridge – scrive Luigi Einaudi nelle *Lezioni di politica sociale* del 1944 mostrandone proprio il carattere identitario e di bandiera – «hanno corso il mondo nei due ultimi anni ed hanno acquistato il valore di un mito, uno di quei miti che improvvisamente fanno appello ai sentimenti, alle idealità dei popoli»<sup>130</sup>.

Ciononostante, è egualmente chiaro che, contro tutta la retorica fascista, il *Report* rappresenta un progetto del tutto realistico e certamente inserito nella traiettoria legislativa che la Gran Bretagna andava da decenni consolidando; anche qualora si prescindesse dalla (eccessiva) enfasi con cui Beveridge rivendica la continuità tra la tradizione e il suo piano, resta l'impressione di una rivoluzione tipicamente *British*, perché frutto di un cammino riformista databile sin dall'inizio del secolo e rivolto, sia pur con intermittenti fasi di sviluppo, a immaginare forme di convivenza tra i diritti sociali e le garanzie dei *civil* e *political rights* tutelate dalla costituzione storica; elementi tutti ricompresi entro una comune, complessiva, emancipante funzione liberatoria diametralmente opposta alla cultura totalitaria.

Non diversamente, il secondo profilo critico – il diritto di primogenitura che il fascismo deterrebbe circa l'ideazione di ampi e generalizzati piani di politica sociale – evapora assieme al tracollo della propaganda fascista e del soffocante giogo totalitario<sup>131</sup>.

Vero è che l'azione sociale del regime, pur considerando la sua scarsa incidenza istituzionale<sup>132</sup>, è assai rilevante se colta nel suo significato teorico, perché

<sup>129</sup> Sono le due categorie che animano il quarto volume di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari 2001, soprattutto pp. 213 ss.

<sup>130</sup> L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale* [1944], Torino, qui citato nella seconda edizione del 1950. La citazione è a p. 57, ma si veda fino alla p. 86.

<sup>131</sup> Indicativa in questo senso l'analisi di Nicola Pascazio, *Il piano Beveridge. La Gran Bretagna per tutti i cittadini lavoratori*, Putignano 1944.

<sup>132</sup> C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna 2021, pp. 91-207. Per una generale panoramica sul modello di protezione sociale italiano, scrutato alla luce delle grandi

funzionale al disegno dello Stato totale e assorbita in un più vasto progetto corporativo che, depurato dal mito, dall'apologia, dalle voci di chi faziosamente ne esaltava i tratti pluralistici e antiautoritari<sup>133</sup>, osservato il suo manifesto fallimento nei profili di organizzazione amministrativa e registrata la sua capacità di alimentare incrostazioni burocratiche fertili per il proliferare di sacche clientelari e consorzierie varie, resta comunque un esperimento significativo nell'immaginare una via giuridica, alternativa all'individualismo ottocentesco, in parte apprezzata anche nel secondo dopoguerra<sup>134</sup>. Si comprendono dunque gli sforzi interpretativi della rivista *Politica sociale* che andava lamentando l'incapacità beveridgiana di provare a risolvere il problema della «sistemazione giuridica nello Stato» dell'organismo lavoristico e assistenziale, contro un'idea corporativa capace invece di impiantare – nelle parole di Mazzoni – il «seme di un principio nuovo», tutto giuridico, dalla ricaduta ordinamentale potenzialmente dirompente. Ed è in effetti da rilevare, a patto di considerare le nuove teorie partorite proprio in quella *London School of Economics* diretta da Beveridge per quasi tutto il periodo tra le due guerre<sup>135</sup>, come la dottrina giuridica maggioritaria tendesse

---

trasformazioni del piano Beveridge, utile anche E. Bertocci, *Il modello di protezione da sociale da Crispi a De Gasperi*, in «Economia & Lavoro», XXXIX, 3 (2005), pp. 65-98.

<sup>133</sup> Sul carattere monoliticamente e statualisticamente unitario entro il quale progetto corporativo è nei fatti da ricomprendere, si veda L. Ornaghi, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano 1984 e P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, pp. 416-422, con l'aiuto di B. Sordi, *Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative*, in hrsg. von A. Mazzacane, A. Somma, M. Stolleis, *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main 2005, pp. 129-146.

<sup>134</sup> È I. Stolzi a segnalare l'importanza teorica dell'ideologia corporativa nel progettare una via «per ripudiare l'individualismo ottocentesco e per rivendicare alla cultura giuridica un ruolo di maggior protagonismo sociale» (*L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007, pp. 5-6) e, al contempo, «le indecisioni di un sistema che era riuscito a produrre solo l'ennesima superfetazione burocratica dello Stato italiano, di uno Stato che non si era rivelato all'altezza dei nuovi compiti di direzione politica delle masse, rimanendo terreno di conquista per le più diverse consorzierie, in parte ereditate dal precedente Stato, in parte allevate in proprio» (Ead., *Lo Stato corporativo*, in P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi (curr.), *Il Contributo italiano alla storia del pensiero: Diritto*, Roma 2012, pp. 497-503).

<sup>135</sup> Il riferimento è alle teorie di H.J. Laski, *Grammar of Politics* [1925], London 1938, premessa per l'elaborazione delle riflessioni amministrative di W.A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London 1951 e quelle costituzionali di W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* [1933], London 1948.

in Gran Bretagna a confidare nello strumentario individualistico assieme alla imperitura influenza del *Rule of Law* ottocentesco di Albert Venn Dicey<sup>136</sup>.

È però altrettanto vero che, agevolata proprio dalla mancanza di una riflessione giuridica sul carattere prestazionale del nuovo Stato, la legislazione sociale britannica, considerata materia estranea al diritto perché rientrante nella sfera della pura discrezionalità e sovranità del Parlamento, e non costretta dunque a scontrarsi esplicitamente con la tradizione individualistica del *Common Law*, sembra davvero conoscere uno «sviluppo naturale» in grado di accompagnare il percorso novecentesco e infine condurre al *Welfare State* beveridgiano. E la Gran Bretagna sperimenta, nella quantità, livelli di protezione sociale particolarmente avanzati e per nulla comparabili alle arretratezze italiane, neanche tenendo conto della differente grandezza delle due economie<sup>137</sup>: a riprova del pionierismo britannico, basti pensare al percorso che dalla *National Insurance* conduce a un *National Health Service* universalistico e completamente gratuito, nel contrasto con la mancata istituzione italiana, esplicitamente promessa nella dichiarazione XXVII della *Carta del Lavoro*, di una «assicurazione generale contro tutte le malattie» di stampo obbligatorio. Diversissima poi, non serve specificarlo ulteriormente, la qualità dell'intervento istituzionale, atteso che in Gran Bretagna le prestazioni sociali tendono a configurarsi, con logiche in potenza visibili già con le riforme *New Liberal* d'inizio secolo, come diritti della persona, perché intesi come presupposto per il concreto godimento delle libertà civili e politiche, e non già come meri strumenti di politica sociale, calati dall'alto, concessi paternalisticamente per l'arricchimento dell'autorità statuale e come contropartita per il sovvertimento della democrazia<sup>138</sup>.

Il terzo argomento critico – relativo, come detto, alla vocazione universalistica del piano – si dimostrerà invece assai più resistente.

Il ripudio dell'eguaglianza contributiva – chiarissimo nel contributo di Zincone su *Critica fascista*, percepibile anche nell'intervento di Biagi sul *Corriere della Sera* e ripreso da Del Giudice su *Le assicurazioni sociali* – si giustifica con l'inevitabile *deficit* redistributivo che la soluzione implica, perché, nella ricerca di un ferreo universalismo, essa impone un onere contributivo proporzionalmente maggiore sui redditi da lavoro più bassi, al contempo privando lo Stato di risorse

---

<sup>136</sup> Così come espresso nella celebre A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], trad. it., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna 2003.

<sup>137</sup> Lo nota bene, dagli Stati Uniti, Giorgio Tagliacozzo, *The Beveridge Plan and the Italian Legislation on Social Security*, Washington 1943.

<sup>138</sup> Sia consentito rinviare a *L'ingranaggio della cittadinanza sociale: il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano 2023.

che avrebbe potuto facilmente reperire dai cittadini più abbienti. In effetti, allo sguardo retrospettivo, una critica vincente: tale regressività redistributiva costituirà nel secondo dopoguerra il motivo principale dell'evidente fallimento del *flat-rate principle*, così come della crisi del modello beveridgiano, dal momento che, con l'aumento delle prestazioni oltre il minimo di sussistenza, la sola leva fiscale, fiaccata dal venir meno dell'austerità bellica e del conseguente clima di solidarietà collettiva<sup>139</sup>, non riuscirà più a sostenere finanziariamente il modello<sup>140</sup>.

Ciò che interessa, ai fini di questo contributo, è comprendere che la differenziazione dei benefici in proporzione ai guadagni, apre la possibilità di ridiscutere, più in generale, la bontà della vocazione universalistica ben oltre il dato previdenziale. Lo si evidenzia anche nel saggio di Del Giudice: «non si vede quale convenienza possa esservi a creare l'obbligo d'assicurarsi per gruppi forniti d'alti redditi, che possono e devono provvedere individualmente alla copertura dei loro rischi»<sup>141</sup>. Francesco Coppola D'Anna è ancora più esplicito nel denunciare i rischi assistenzialistici prodotti dall'universalismo, incapace di produrre un'efficace redistribuzione, ma assai abile nel foraggiare forme di dipendenza dai sussidi e dai servizi pubblici incompatibile con la proiezione emancipante che solo il lavoro e lo spirito di intrapresa possiedono.

L'universalismo beveridgiano, va detto, riscuoterà il favore, quantomeno da un punto di vista idealistico o programmatico, di esponenti assai influenti nel processo di ricostruzione<sup>142</sup>. Si pensi proprio al Luigi Einaudi che, chiariti i vantaggi dell'universalismo nell'arginare le «indicibili bizzarrie di cui è intessuta la legge vigente britannica» e la sua importanza per «un'opera di sfrondamento e di coordinamento, con semplificazione degli strumenti amministrativi e quindi dei costi» anche per la «ricca e varia e farraginoso»<sup>143</sup> legislazione sociale italiana, così si interroga:

---

<sup>139</sup> Si pensi al nuovo contesto illuminato da J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York-Toronto 1958, confrontandolo con l'analisi di T.H. Marshall, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in «Archives européennes de sociologie», II, 1961, pp. 284-300.

<sup>140</sup> Lo nota anche S. Giubboni, *Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 61 (1994), soprattutto, pp. 101-116. Cfr. invece la netta separazione tra protezione sociale e sistema fiscale immaginata da Beveridge: *supra*, nota 47.

<sup>141</sup> R. Del Giudice, *Il Piano Beveridge*, cit., p. 14.

<sup>142</sup> Per una rassegna bibliografica sul piano Beveridge in Italia, da cogliere nella successione delle diverse fasi storiche, D. Mugnai, *La critica italiana al piano Beveridge*, in «Economia & Lavoro», XXXIX, 3 (2005), pp. 121-136.

<sup>143</sup> L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, cit., p. 61.

deve un piano di sicurezza sociale riferirsi all'uomo cittadino ovvero al lavoratore? A questa prima domanda l'esperienza continentale risponde *al lavoratore*, quella britannica *all'uomo* [...]. Tra i due tipi, quello britannico è il solo generale; né si vede come la legislazione degli altri paesi possa sottrarsi alla tendenza verso una eguale generalizzazione. Ogni uomo non è forse uguale ad ogni altro uomo?<sup>144</sup>

Eppure, specie da un punto di vista tecnico, Einaudi tende a sollevare non pochi dubbi sul funzionamento del piano e la sua reale applicabilità al diverso contesto italiano, segnalando per giunta gravi rischi assistenzialistici derivanti, in particolar modo, dai sussidi di disoccupazione<sup>145</sup>.

Simili considerazioni valgono per l'Ernesto Rossi che nella seconda appendice di *Abolire la miseria*, opera pubblicata solo nel 1946, ma scritta negli anni precedenti e elaborata negli elementi essenziali già a Ventotene<sup>146</sup>, sembra, da un versante teoretico, sposare pienamente l'universalismo beveridgiano in quanto «indirizzo completamente nuovo nella politica assistenziale»<sup>147</sup>, al contempo rilevandone, dal lato pratico-applicativo, «i molteplici difetti e le incoerenze»<sup>148</sup>, di nuovo riferibili al rischio assistenzialistico, a un assetto sociale che «rende preferibile l'ozio al lavoro»<sup>149</sup>.

Quale corollario della preferibilità che i sussidi di disoccupazione determinano della vita parassitaria in confronto alla vita laboriosa, il sistema dei sussidi di disoccupazione e demoralizza gli uomini validi, facendo perdere ogni senso di dignità, ed alimentando la fannullaggine, l'alcolismo e le abitudini disordinate di vita: trasforma i disoccupati in individui che non possono più trovare un'occupazione regolare [...]. Cosa si dovrebbe fare per eliminare la disoccupazione di massa [Beveridge] però non dice: confida solo che lo stato farà il possibile “per garantire a tutti un'occupazione continua, o da almeno una ragionevole prospettiva di occupazione produttiva”. E sembra che non abbia il minimo sospetto che il suo piano non solo

---

<sup>144</sup> Ivi, pp. 62-63.

<sup>145</sup> «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» (ivi, p. 78).

<sup>146</sup> E. Rossi, *Abolire la miseria*, pubblicata a Milano nel 1946 per La Fiaccola: per comprendere la centralità dell'analisi beveridgiana per l'elaborazione dell'opera si veda l'*Avvertenza* iniziale (pp. 5-6).

<sup>147</sup> Ivi, p. 184. L'*Appendice II*, intitolata *Esposizione critica del piano Beveridge sull'assistenza sociale*, è alle pp. 169-197.

<sup>148</sup> Ivi, p. 184.

<sup>149</sup> Ivi, p. 191.

renderebbe impossibile tale eliminazione, ma produrrebbe subito un numero di disoccupati molto maggiore di quello che vi sia mai stato in Gran Bretagna<sup>150</sup>.

Sia Einaudi che Rossi, pur condividendo in astratto l'afflato universalistico e fortemente antitotalitario del disegno Beveridgiano, nel concreto finiscono per criticarne molti degli assunti fondamentali, perché, ai loro occhi, frutto di un'analisi semplicistica, ovvero ottimisticamente determinata.

Resta significativo che nel *Codice di Camaldoli*, documento programmatico assai rilevante per l'elaborazione della dottrina economica e sociale della nascente DC, elaborato nella settimana tra il 18 e il 24 luglio 1943, redatto nel corso dell'anno successivo e poi pubblicato nel 1945, non sia percepibile l'influenza tecnica del piano Beveridge; piano certo notissimo agli autorevoli personaggi coinvolti nella progettazione del *Codice* e sicuramente d'ispirazione per l'attenzione dimostrata nei confronti del tema sociale<sup>151</sup>. Anzi, aldilà del favore per un «bene ordinato sistema corporativo» espresso negli *Enunciati*<sup>152</sup>, appare visibile, più in generale, la preferenza per un modello decentrato capace di valorizzare le forze lavoristiche nella loro plurale capacità associativa<sup>153</sup>.

Segnala poi il resistente criticismo nei confronti della tecnica universalistica il saggio di Emanuele Cabibbo del 1944 nel primo numero della rinnovata *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali* diretta da Vezio Crisafulli. Al termine di una approfondita indagine tesa a misurare l'orientamento dei nuovi partiti politici nelle materie welfariste, si segnala un «consenso generale» sulla «necessità di un ampio riordinamento della legislazione previdenziale», ma, al

<sup>150</sup> Ivi, pp. 192-193.

<sup>151</sup> *Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di amici di Camaldoli*, curato dall'Istituto cattolico delle attività sociali (ICAS), pubblicato nel 1945 in un volume edito dalla rivista *Studium*, coordinato da Sergio Paronetto e Pasquale Saraceno, redatto con la partecipazione di Lodovico Montini, Gesualdo Nosengo ed Ezio Vanoni, nonché con il diretto coinvolgimento e la consulenza su temi specifici, tra gli altri, di Giulio Andreotti, Aldo Moro, Paolo Emilio Taviani, Giorgio La Pira e Giuseppe Capograssi. Il testo del *Codice* è stato poi ripubblicato in «Civitas. Rivista di studi politici fondata nel 1919 da Filippo Meda», XXXIII, 1-2 (1982), pp. 61-156, impreziosito da utilissime note di commento a piè di pagina.

<sup>152</sup> Sono i 76 enunciati con i quali si conclusero i lavori della settimana di Camaldoli, base per l'elaborazione del successivo codice programmatico: *Enunciati preparatori "Settimana di Camaldoli" (18-24 luglio 1943)*, anch'essi pubblicati in «Civitas. Rivista di studi politici fondata nel 1919 da Filippo Meda», XXXIX, 7-8 (1988), pp. 9-26. Nello stesso volume, alle pp. 123-125, si veda anche il commento di Paolo Emilio Taviani, *Perché il Codice di Camaldoli fu una svolta?*

<sup>153</sup> Per una sua rilettura alla luce delle proposte Beveridgiane, cfr. M. Brutti, *I cattolici e il progetto Beveridgiano nell'Italia degli anni Quaranta*, in «Economia & Lavoro», XXXIX, 3 (2005), pp. 99-108.



contempo, un sostanziale «accordo» – comune a destre e sinistre – sulla creazione di un’assicurazione sociale «limitata ai lavoratori» e sull’impossibilità di attuare, quantomeno nel breve periodo, un modello universalistico misurato sull’esempio beveridgiano ed esteso alla generalità dei cittadini<sup>154</sup>. Si noti che, per l’autore,

è confortante l’indirizzo realistico comune a tutti i partiti politici. Nessuno pensa di far *tabula rasa* degli istituti vigenti. Nessuno cerca di copiare il piano Beveridge. Quest’ultimo del resto, a nostro avviso, ha carattere squisitamente conservatore e liberista: esso fissa tanto per il baronetto quanto per il suo cameriere la stessa misura di contributo e di benefici, lasciando che ogni cittadino provveda ad integrare l’assicurazione obbligatoria con la previdenza volontaria secondo le proprie possibilità economiche. Manifesta è invece in Italia la tendenza ad accentuare il *principio mutualistico* che si può formulare in questi termini: proporzionare l’onere contributivo al guadagno e le prestazioni al bisogno di ciascuno<sup>155</sup>.

Al crollo del regime, in definitiva, non risponde un accresciuto consenso nei confronti dell’universalismo della protezione sociale. Non inverte detta tendenza neanche l’urgenza del rinnovamento. Urgenza percepibile nell’istituzione della *Commissione reale per la riforma della previdenza sociale* (anche se mai entrata concretamente in funzione) da parte del governo Badoglio con r.d. 120 del 15 marzo del 1944, in uno dei momenti più drammatici della storia italiana e con dinamiche ben simili a quelle inglesi relative alla nomina del *Beveridge Committee*<sup>156</sup>: quasi a dimostrare che, terminata la guerra, l’identità del nuovo Stato,

<sup>154</sup> E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 1944, pp. 13-48. Le citazioni sono a p. 46.

<sup>155</sup> Ivi, p. 47.

<sup>156</sup> Non è errato ritenere, con L. Di Nucci, *Lo Stato sociale in Italia tra Fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito in Costituente*, in C. Sorba (cur.), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Padova 1999, pp. 169-170, che la nomina della Commissione abbia «dello strabiliante. Infatti, considerando le mille emergenze che esso era chiamato a fronteggiare in quel terribile frangente, non si può certo dire che la previdenza sociale potesse essere in cima alla scala delle priorità delle cose da fare. E tuttavia, se si guarda più in profondità, si scopre come l’istituzione della Commissione in questione rispondesse a una precisa logica politica e dimostrasse come anche in Italia avesse avuto effetto l’impiego del piano Beveridge come “arma psicologica”. Istituendo un organismo che, al pari della commissione britannica istituita da Greenwood nel 1941, preparasse una riforma che estendesse i “limiti dell’assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici”, il governo Badoglio si prefiggeva tre obiettivi. Mirava innanzitutto a offrire, al pari del piano Beveridge, qualcosa di concreto per cui valesse la pena combattere, non soltanto a coloro che si erano già convertiti all’antifascismo, ma anche agli incerti e perfino a coloro che nelle file della RSI combattevano, come dicevano, “per l’onore dell’Italia”. Puntava, in secondo luogo, ad apprestare misure sociali che facilitassero la transizione dalla guerra alla pace. Voleva indicare,

quale che fosse, passasse ineluttabilmente dalla creazione di un inedito sistema di protezione sociale. E il protagonismo dell'ideale welfarista pare del resto confermato, anche nell'altra parte d'Italia ancora fascista, dalla 'socializzazione' magnificata dalla Repubblica di Salò<sup>157</sup>.

Alla luce di questo quadro, ove risalta tanto l'enorme importanza storica del progetto Beveridge quanto la diffusa resistenza nei confronti della sua tecnica universalistica, sarebbe forse possibile avanzare una *prospettiva di ricerca* – comunque da misurare con un attento scavo dei commenti al piano Beveridge nel decisivo laboratorio istituzionale della seconda metà degli anni Quaranta<sup>158</sup> – tesa a verificare la seguente ipotesi storiografica.

Dal lato dell'immaginario giuspolitico, come segno tangibile della discontinuità con la cultura totalitaria e la sua aspra critica alla proposta Beveridge, pare chiara la convergenza del nuovo Stato italiano verso il principio della liberazione dal bisogno; un «concetto implicito»<sup>159</sup> del nuovo orientamento di tutti i partiti, consolidato forse anche per merito della traduzione italiana del compendio ufficiale del piano, ora circolante e ampiamente diffusa<sup>160</sup>. Il parametro della libertà dal bisogno, in quanto espressione idealistica del carattere sostanziale da assegnare all'eguaglianza, si erge dunque a elemento giuridico decisivo della transizione democratica italiana e si atteggia a fondamentale metanorma costituzionale<sup>161</sup> che tende a sostenere e giustificare tutti i diritti riconosciuti da

---

infine, quale sarebbe stata, in campo economico-sociale, la direzione di marcia del nuovo Stato che sarebbe stato edificato una volta cessate le ostilità». Sul punto anche G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. II. Dalla caduta del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria 2004, pp. 27-35.

<sup>157</sup> La Repubblica sociale, peraltro, assegnava un'assoluta primazia al lavoro, ostentato «in ogni sua manifestazione». Così nei principi programmatici in materia sociale del *Manifesto di Verona*. Cfr. L. Gaeta, A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. Ritter, *Der Sozialstaat*, cit., pp. 248-254.

<sup>158</sup> Ancora tra il 1945 e il 1946, difatti, sono molti i commenti diretti a divulgare il contenuto del piano: ai fini di questo contributo, bastino B. Fenzi, *Il Piano Beveridge*, Roma 1945 e G. Stammati, *Dal «piano Beveridge» al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Roma 1946.

<sup>159</sup> E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, cit., p. 47.

<sup>160</sup> La citata traduzione *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra 1943 e poi ristampata nel 1944, sia pur incompleta, è ampiamente indicativa delle proposte del piano e del loro funzionamento tecnico; manca di alcuni aspetti di dettaglio, comunque poco significativi per la realtà italiana del tempo.

<sup>161</sup> È corretto ritenere che la libertà dal bisogno, anche se non esplicitata, «idealmente sostenga e giustifichi tutta una serie di diritti e libertà riconosciuti dall'ordinamento». Così, M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino 2020, p. 4. Sulla centralità della libertà dal bisogno nel modello sociale europeo anche A. Morrone, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 4 (2020), pp. 707-750.

un nuovo ordine democratico solidaristicamente proteso verso la dignità sociale e la persona umana<sup>162</sup>. E il piano Beveridge costituirebbe uno dei principali elementi in grado di ispirare i propositi riformisti del periodo<sup>163</sup>, nonché di catalizzare, più che un mero compromesso costituzionale, una genuina sintesi, una fertile unione, un incontro di idee e valori condivisi tra le varie sensibilità giuridiche<sup>164</sup>. Si aggiunga poi, a riprova dell'importanza epocale delle proposte beveridgiane, che tali considerazioni sono in larga parte generalizzabili anche al contesto europeo: il piano Beveridge, guardando alla sua pressoché integrale recezione tramite le riforme laburiste dell'immediato secondo dopoguerra<sup>165</sup>,

---

<sup>162</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino 2008 e P. Costa, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, II, Milano 2008, pp. 365-417.

<sup>163</sup> A riprova della centralità del piano per lo sbocciare del nuovo modello costituzionale, si pensi anche a P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà* [1946], nel saggio introduttivo all'opera, pubblicata nel 1926, di F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Firenze 1975, pp. VII-LVI, che guarda all'Inghilterra e a Beveridge per dimostrare la necessità di affiancare i diritti sociali agli storici diritti di libertà. Si pensi inoltre al volume, arricchito dalla *Prefazione* di Giuseppe Saragat (pp. 5-6), di Ezio Vigorelli – spesso definito “il Beveridge italiano” – *L'offensiva contro la miseria*, Milano 1948, che riprende esplicitamente il motto beveridgiano «dalla culla alla bara» (p. 25) per evidenziare «l'urgenza» (interamente disattesa) di un piano italiano di sicurezza sociale. Si pensi infine a G. La Pira e al suo fondamentale articolo, *L'attesa della povera gente*, in *Cronache sociali*, 15 aprile 1950, pp. 2-6 poi riproposto in *Per una architettura cristiana dello Stato*, Firenze 1954, pp. 250-281, tutto improntato sul ‘secondo rapporto Beveridge’ – *Full Employment in a Free Society* – tradotto, come detto, per i tipi di Einaudi nel 1948.

<sup>164</sup> Lo nota S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in «Le Carte e la Storia», 1 (2017), pp. 5-13. Sui rapporti tra il piano Beveridge e il nuovo modello costituzionale, si veda anche il saggio di C. Giorgi, *Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituente*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LXVIII, 1 (2018), pp. 9-43.

<sup>165</sup> Il piano sarà difatti quasi interamente recepito attraverso una *National Insurance* rinnovata in una veste quasi interamente universalistica, una *National Assistance* inclusiva e solidale, un *National Health Service* sotto il controllo ministeriale e – almeno per i primissimi anni del suo funzionamento – completamente gratuito. Rispettivamente, *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81, *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29. Le deviazioni rispetto al disegno previdenziale beveridgiano attengono principalmente al *quantum* dei benefici e al mancato accoglimento della proposta di allestire una tutela di disoccupazione temporalmente illimitata, atteso che il suggerimento di prevedere *training benefits* destinati a tutti i cittadini privi di un impiego non viene recepito nel *National Insurance Act* del 1946 perché considerato utopico persino dai laburisti. Non viene istituito, infine, il grande *Ministry of Social Security* che, secondo Beveridge, avrebbe coordinato più efficacemente la *National Insurance* con la *National Assistance*, le cui rispettive strutture restano invece amministrativamente separate in autonomi enti. Sulle difformità tra il piano e

offre un preciso modello statale<sup>166</sup> capace di capitanare la comune rivoluzione del *Welfare State*.

Dal lato della tecnica amministrativa relativa all'assistenza, previdenza e servizi pubblici, l'impostazione universalistica, nondimeno, non sembrerà adeguatamente soddisfare l'esigenza di discontinuità, non già con la stagione fascista, quanto piuttosto con lo Stato di diritto liberale<sup>167</sup>. La regressività redistributiva dell'eguaglianza contributiva, nella specie, se non compensata da alti livelli di progressività fiscale ben complessi da predisporre nel caotico contesto italiano, rischiava di apparire, anche a causa della penetrante asprezza della critica fascista e dei resistenti strascichi di una mentalità corporativa tutta diversificante, la continuazione di una teoria liberale della protezione sociale e del principio – che il nuovo modello costituzionale si proponeva di emendare in una nuova e concretissima veste sostanziale – dell'eguaglianza meramente formale di tutti gli individui di fronte alla legge. Di contro, il principio mutualistico e la diversificazione dei contributi e dei benefici previdenziali secondo logiche occupazionali sembravano tracciare una via più facilmente percorribile; e ciò sia finanziariamente, in una congiuntura di gravissima difficoltà economica, sia giuridicamente, perché tale soluzione appariva più adatta a esaltare l'azione cooperativa di quei corpi intermedi storicamente consumati dai paradigmi, liberali, borghesi e individualistici, dell'eguaglianza formale<sup>168</sup>.

Si spiegherebbe così, per un verso, come la libertà dal bisogno Beveridiana sia un'ispirazione storicamente centrale per comprendere le trasformazioni dello Stato sociale e possa essere legittimamente considerata l'architrave portante, l'elemento primario di base, la metanorma fondamentale in grado di compendiare le più profonde novità giuridiche dell'impianto costituzionale; mentre,

---

la legislazione laburista, N. Timmins, *The Five Giants*, cit., pp. 58-59 e R. Lowe, *A Prophet Dishonoured in His Own Country?*, in *Beveridge and Social Security*, cit., pp. 118-133.

<sup>166</sup> Sul *Welfare State* come «one of the great structural uniformities of modern society», H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley-Los Angeles 1975, p. 1; opera che non manca però di evidenziare le diversità delle singole esperienze. Si vedano inoltre P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, cit. e D. Garland, *The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government*, in «European Journal of Sociology», 55, 3, 2014, pp. 327-364.

<sup>167</sup> Su tale 'doppia discontinuità' si trae spunto dall'interpretazione di I. Stolzi, *Politica sociale o diritti sociali? Un itinerario novecentesco*, in P. Passaniti (cur.), *La dignità del lavoro. Nel cinquantenario dello Statuto*, Milano 2021, pp. 81-93; in particolare pp. 87-88.

<sup>168</sup> Non è insensato ritenere che tali argomenti risultino, in questo specifico caso, in linea di parziale continuità con metodo e spirito corporativo. Si rimanda qui, oltre a I. Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., pp. 92-96, al saggio di M. Cau, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LXVIII, 1 (2018), pp. 75-117.

per l'altro verso, come la tecnica universalistica del piano Beveridge venga sostanzialmente accantonata<sup>169</sup> in vantaggio di un modello particolaristico – se non addirittura clientelare – destinato a caratterizzare il *welfare* italiano anche in anni di forte espansione economica<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Si pensi, segnatamente, al mancato seguito legislativo dei suggerimenti, comunque relativamente distanti dalla tecnica beveridgiana, della *Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, istituita il 10 gennaio del 1946 dal *Ministro per la Costituente* Pietro Nenni e presieduta da Antonio Pesenti, ma soprattutto della *Commissione per la riforma della previdenza sociale*, istituita il 22 aprile 1947 e guidata da Ludovico D'Aragona. Si rimanda qui a F. Mazzini, *Il sistema previdenziale in Italia fra riforma e conservazione: gli anni della Costituente*, in A. Orsi Battaglini (cur.), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna 1980, pp. 447-553; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 233-246; L. Di Nucci, *Lo Stato sociale in Italia tra Fascismo e Repubblica*, cit., pp. 161-188; G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia*, II, cit., pp. 27-72; L. Gaeta, *Lo Stato sociale all'Assemblea costituente* e I. Pavan, *La topa è peggiore del male». Visioni e dibattiti sulla sicurezza sociale nell'Italia del secondo dopoguerra*, entrambi in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», 46 (2017), rispettivamente alle pp. 495-515 e 721-757; C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, cit., pp. 209-320. Ma si noti che, anche a livello internazionale, l'universalismo beveridgiano, nelle sue specifiche previdenziali, assistenziali e sanitarie, verrà seguito in modo limitato e non riuscirà pertanto a travolgere la diffusione di un modello prevalentemente basato su dinamiche occupazionali.

<sup>170</sup> Il carattere «particolaristico-clientelare» del modello italiano – inteso come sistema particolaristico segnato da logiche spartitorie tra gruppi, interessi e consorzierie – è stato notato da M. Paci, *Il sistema italiano di Welfare tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, in U. Ascoli (cur.), *Welfare State all'italiana*, Roma-Bari 1984, pp. 297-326 e poi ripreso, in quest'ultimo volume, dal saggio introduttivo dello stesso Ascoli, *Il sistema italiano di welfare* (pp. 5-51). A riprova del consenso della letteratura circa tale caratterizzazione tipologica, il concetto è stato riproposto da M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna 1984, pp. 269-283, ancor meglio specificato, proprio da Paci, *Pubblico e privato nei sistemi di welfare*, Napoli 1989, pp. 75 ss. e di nuovo ribadito da Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 246 che ne evidenzia il netto «consolidamento» negli anni Cinquanta e Sessanta.