

Storicamente

Rivista del Dipartimento di discipline Storiche, Antropologiche e Geografiche dell'Università di Bologna

Editore: ArchetipoLibri

ISSN: 1825-411X

Section: Essays and Researches

Andrea Rapini

I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre

Volume 8 Year 2012

Article No. 8

DOI: 10.1473/stor410

Published: 2012/06/21

URL: http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/rapini_stato_sociale.htm

Document type: "JournalArticle"

English Title: The Five "Giant Evils" and the Genesis of the Welfare State in Europe between the Two World Wars

Author Address: Univ. Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Comunicazione ed Economia, Viale Allegri 9, I-42121 Reggio Emilia, Italy, andrea.rapini@unimore.it

Keywords: History of Welfare State, William Beveridge, Warfare State, Fascisms

Abstract: The essay reconstructs the genesis of the welfare state during the early forties of the twentieth century. The welfare state is situated inside the European crisis caused by the Wall Street crash of 1929, by the fascisms and by the second world war. The essay focuses on the social policies of Fascism and Nazism, underlining their genetic connection with the war. The democracies decide to oppose the welfare state to warfare state of the fascisms to win not only the war, but, especially, to win the peace.

I «cinque giganti» e la genesi del Welfare State in Europa tra le due guerre

Andrea Rapini

Abstract

The essay reconstructs the genesis of the welfare state during the early forties of the twentieth century. The welfare state is situated inside the European crisis caused by the Wall Street crash of 1929, by the fascisms and by the second world war. The essay focuses on the social policies of Fascism and Nazism, underlining their genetic connection with the war. The democracies decide to oppose the welfare state to warfare state of the fascisms to win not only the war, but, especially, to win the peace.

Indice

Lo Stato regolatore	1
Programmazione democratica e planismo	2
La pianificazione fascista	4
Popolazione, consenso, potenza	5
Difendere la vita nel cerchio della morte. Un bilancio	7
Un liberalismo con programma radicale	8
Conclusioni	10
Reference list	11

Lo Stato regolatore

L'eccezionale scoperta delle recenti ricerche storiche ed antropologiche è che l'economia dell'uomo, di regola, è immersa nei suoi rapporti sociali [Polanyi 1974, 61]

La Guerra non poteva essere vinta a meno che milioni di persone comuni, in Gran Bretagna e al di là della Manica, si convincessero che noi avevamo da offrire qualcosa di meglio del nemico, non solo durante ma anche dopo la guerra [Titmuss 1986, 83]

Nel corso degli anni Trenta del Novecento, ad ogni latitudine dello spazio dissestato dal crollo di Wall Street, si diffonde un articolato discorso pubblico, che riconosce nel mercato abbandonato a se stesso il principale responsabile della crisi. Com'è noto, l'economista inglese John Maynard Keynes è tra i primi a diagnosticare il male e a prescrivere una cura radicale in grado di segnare una sorta di rivoluzione copernicana nel campo della scienza economica. La chiave di volta della sua proposta consiste – in estrema sintesi – nell'affidare alla «mano visibile» dei governi la missione di risollevare l'economia dalla stagnazione, mediante un sostegno al potere d'acquisto dei consumatori, ovvero alla domanda aggregata, che altrimenti risulterebbe inadeguata ad assorbire l'offerta di beni e servizi inutilizzati [Keynes 2004].

Keynes, senza ombra di dubbio, descrive il passaggio epocale da compiere con più finezza, rigore e profondità di tutti. Tuttavia, non è né il solo e forse neppure il primo. Egli è parte di una nebulosa, condividendo con istituzioni, sindacati, partiti, intellettuali e funzionari pubblici di diverse nazioni l'intuizione di porre in essere forme e gradi diversi di intervento dello Stato per ridurre la miseria e creare le basi della ripresa economica¹. Tutti interventi, questi, volti a contrastare le politiche deflazionistiche dell'ortodossia economica liberale, incentrate sulla convinzione che la riduzione della moneta circolante – dei salari diretti ad esempio – possa curare le società dalla crisi.

New Deal, planismo, programmazione, corporativismo sono parole d'ordine che rimbalzano vorticosamente nello scenario internazionale. Pur essendo distinte, esse presentano nondimeno un nocciolo unitario, assimilabile ad alcune esperienze maturate durante la Grande guerra di fronte all'esigenza di controllare l'economia per indirizzare la produzione bellica [Pollock 1973; Maramao 1979]. Anzi, a volte ci sono persino contiguità, simpatie e passaggi

¹ Sul tema dei reticoli di relazioni – in contrapposizione alle teorie dei creatori individuali – e sulla circolazione delle idee riformistiche nel periodo tra fine Ottocento e inizio Novecento: Topalov 1999.

di campo tra i cosiddetti «non conformisti» appartenenti alle varie prospettive, includendovi le più distanti tra loro, ossia il fascismo e il comunismo. La Francia, da questo punto di vista, è forse il laboratorio più trasparente per misurare queste zone di sovrapposizione. Si pensi alla traiettoria paradigmatica di Pierre Laroque. Vicino ai circoli dei «non conformisti» degli anni Trenta, egli collabora con la Repubblica di Vichy per la stesura della Carta del lavoro nel 1941. Nel dopoguerra diventa il padre della sicurezza sociale dopo aver frequentato nell'emigrazione in Gran Bretagna il *Comité général d'études* con André Philip, François de Menthon, Alexandre Parodi. Personalità, queste, assai vicine a Jean Moulin [Laroque 1993; Comité d'histoire de la sécurité sociale 2003; Lindenberg 1990].

Pertanto, malgrado la varietà di involucro ed ispirazione politica, dagli Stati Uniti d'America ai regimi totalitari, passando per due declinazioni originali della democrazia novecentesca – ossia il Fronte popolare francese e la socialdemocrazia svedese – ovunque si cerca la ricetta personalizzata per realizzare uno Stato regolatore come risposta a processi di cambiamento sovranazionali². Uno Stato, cioè, che assuma tra i suoi compiti il governo dell'economia con la collaborazione delle rappresentanze degli interessi, la realizzazione della piena occupazione, una redistribuzione della ricchezza e dei redditi, la sicurezza sociale dei cittadini. Uno Stato, in definitiva, che superi sia il capitalismo liberale sia il comunismo dell'URSS: insomma una sorta di «Terza via».

Beninteso, gli ingredienti accennati sono combinati in dosi diverse da contesto a contesto, in funzione delle subculture nazionali e dei rapporti di forza tra le classi: il panorama appare ricco di sfumature [Gourevitch 1984, 229-274]. Peraltro non tutti usano esplicitamente il concetto di «Terza via», benché nei fatti lo praticino. Nei regimi fascisti, prevale il dirigismo, la lotta alla disoccupazione per guadagnare consenso e soprattutto per riarmare il Paese, l'inclusione autoritaria delle masse, condotta specialmente ricorrendo all'organizzazione del tempo libero e al disciplinamento. In quelli democratici, invece, si pone in primo piano il raggiungimento del benessere, la redistribuzione della ricchezza, una certa equità e, quindi, l'inserimento pieno delle classi subalterne dentro il perimetro della cittadinanza grazie al riconoscimento dei diritti sociali [Paggi 1989, 4-144].

In tutti i casi è come se l'economia – per usare un'immagine felice di Karl Polanyi – venisse reincorporata dentro la società (*lato sensu*), alla quale è restituito il potere di assegnarle argini e finalità, dopo svariati decenni di corsa imbizzarrita [Polanyi 1974³].

Programmazione democratica e planismo

Mentre negli Usa si inaugura un «nuovo corso», che intende non solo riavviare l'economia inceppata, ma anche dare ascolto ai «piccoli uomini comuni dimenticati» [Fasce 2008, 82], nel nord Europa i partiti socialdemocratici sono letteralmente sospinti verso le leve del potere politico dall'onda sollevata dalla crisi e dalla conseguente delegittimazione delle classi dirigenti. In Danimarca e Svezia nel 1932. In Norvegia nel 1935. Senza ombra di dubbio la Svezia si offre come l'osservatorio più nitido, dove misurare quale importanza abbiano le scelte politiche degli attori collettivi organizzati nel governare la qualità dell'uscita dal ristagno mondiale [Telò 1984, 11-40].

Sotto il profilo delle politiche previdenziali, la Svezia rimaneva collocata, fino alla crisi del '29, su una linea oscillante tra orientamenti conservatori – coerenti con la dottrina del *laissez-faire* – e occasionali sperimentazioni, come l'introduzione delle pensioni di ispirazione universalista nel 1913. L'anno della svolta epocale è il 1932. In quel frangente, il tasso di disoccupazione tocca il 23,3% e il partito socialdemocratico (Sap), ottenendo il 42,4% dei consensi, si insedia stabilmente al governo fino agli anni Settanta con l'appoggio del partito dei contadini. Questa alleanza è l'architrave sul quale si cementa un nuovo patto sociale tra forze del lavoro (operaio, agricolo), il ceto medio e la borghesia capitalistica. Tale patto, anziché condannare il conflitto sociale, che in Svezia era stato particolarmente acuto nel decennio precedente, ne riconosce la profondità e la legittimità, dotando il governo degli strumenti politici per tradurlo in un volano di progresso della cittadinanza [Korpi 1982].

Il *Labour*, intendendo con quest'espressione soprattutto il braccio sindacale (Lo), dal canto suo, rinuncia a contestare l'ordine capitalistico nel cuore della produzione, accetta cioè un'argine alla propria pratica conflittuale nel momento di maggiore fragilità del potere delle classi dominanti. D'altro canto, la borghesia urbana e imprenditoriale concede sia aumenti salariali a favore dei lavoratori industriali sia rincari dei prezzi agricoli per favorire le campagne. Ma soprattutto consente l'inaugurazione di una severa politica fiscale, che, ancorata a criteri di forte progressività, garantisce il finanziamento di interventi pubblici per l'occupazione («il principio del lavoro») e una redistribuzione della ricchezza a favore dei più svantaggiati. Tra i provvedimenti approvati, si può

² Il concetto è ripreso da M. Aglietta, che a sua volta deve molto ai *Quaderni del carcere* di Antonio Gramsci. Del primo, anche per precisare meglio il nesso fra istituzioni e regimi di accumulazione capitalistica qui non trattato, si veda Aglietta 1997. Sul secondo: Burgio 2002, 133-287.

³ Per una ricerca empirica che mostri efficacemente l'imbrigliamento dell'economia dentro il mondo sociale: Bourdieu 2004.

ricordare l'avvio della programmazione urbanistica per aiutare le classi più povere e aumentare, al contempo, i posti di lavoro.

Inoltre, il partito socialdemocratico delibera una legislazione di sostegno alle madri, che, oltre ad essere avanzata nel panorama europeo, si configura come laica, poiché depurata dalla retorica familista e discriminante, così cara ai regimi fascisti degli anni Trenta, sul ruolo meramente riproduttivo della donna [Lundberg, Åmark 2003, 44].

Alla luce di questo quadro, si può concludere che il movimento operaio svedese abbia il merito maggiore nel porre le radici di un vero e proprio tipo di stato sociale [Telò 1985, 305-309]. Concettualmente collegato con l'esperimento del 1913 sulle pensioni, esso situa le istituzioni pubbliche al centro della vita nazionale con il compito non solo di raggiungere la piena occupazione – correndo consapevolmente il rischio di provocare un deficit di bilancio – ma anche di sottrarre terreno al mercato per garantire trattamenti pensionistici uguali per tutti i cittadini a prescindere dalla collocazione occupazionale e dai contributi versati. A questo tipo di stato sociale, che si svilupperà compiutamente nei decenni a venire, si può assegnare l'etichetta di universalista o socialdemocratico per sottolinearne la tensione solidaristica ed egualitaria [Esping-Andersen 1990, 52⁴].

Posti tali caratteri di fondo, sarebbe, però, ingeneroso dimenticare il notevole contributo intellettuale dato alla ricerca sull'espansione dei diritti di cittadinanza e alle configurazioni più adatte del rapporto tra Stato, economia e società, da giovani economisti critici come Gunnar Myrdal. Collaboratore della Sap e precursore del keynesismo, egli è tra i più convinti sostenitori di un'uscita a sinistra dalla crisi. Il ristagno del capitalismo deve essere utilizzato – a suo avviso – per impiantare, accanto a quella politica, i semi della democrazia sociale la quale, a sua volta, è soltanto un traguardo intermedio verso l'orizzonte ultimo, ossia la democrazia economica, intesa come socializzazione e controllo democratico dello sviluppo [Myrdal 1981].

Nonostante un dibattito molto vivace, la politica di programmazione conosce minor fortuna in area francofona, dove assume la denominazione di planismo. Su di esso il socialista belga Hendrik De Man ha una vasta influenza, specialmente dopo la pubblicazione del suo "Piano del lavoro", che è adottato ufficialmente nel 1933 dal partito socialista (Pob) come piattaforma per perseguire la lotta alla disoccupazione e prefigurare un ventaglio di «riforme di struttura». Al di là delle differenze nominalistiche, il piano ha punti di sovrapposizione con l'esperienza contemporanea del *New Deal* e della socialdemocrazia svedese, mutuando persino suggestioni corporative⁵.

Nonostante l'ingresso al governo del Pob tra il 1935 e il 1939 e la nomina di De Man a Ministro dei lavori pubblici, le riforme di struttura, però, sono congelate e il Piano – che mira ad un ambizioso governo dell'economia – si ridimensiona ad una politica di opere pubbliche [Denord 2007, 26-38; Telò 1985, 191-234].

In Francia la tematica planista attraversa ambienti di diversa estrazione culturale e diventa parte organica del discorso pubblico sulla crisi economica, sui bisogni ineludibili dei cittadini e sui diritti del lavoro. Fin dal 1934, la *Confédération générale du travail* (Cgt) approva un *Plan du travail* sul modello belga con lo scopo di aumentare il potere d'acquisto dei salariati e ridurre la disoccupazione. Contemporaneamente «Esprit», la rivista fondata da Mounier all'insegna del personalismo, fa eco all'ideologia del corporativismo nella sua veste, ovviamente, più cattolica che fascista. Nel partito socialista (Sfio), infine, i planisti si raccolgono attorno all'originale figura di Marcel Déat, che, proprio lungo la linea della «Terza via», approderà dopo qualche anno al collaborazionismo col nazismo [Burrin 2003].

Il successo del planismo, però, si arresta in Francia sulla soglia del programma ufficiale del Fronte popolare (socialisti, comunisti e radicali), che vince le elezioni nel 1936 senza farne il perno della sua propaganda [Careda 1977]. Al tempo stesso, la coalizione vincente subisce chiaramente l'influenza delle altre esperienze coeve di regolazione dell'economia e della società. D'altra parte, essa rappresenta uno schieramento di forze simile a quello che sostiene l'espansione dello stato sociale negli altri Paesi: il perno dell'alleanza è la classe operaia verso cui convergono i contadini – vittime delle misure di ortodossia economica dei conservatori – e una parte della «borghesia repubblicana». Il programma del Fronte popolare, quindi, rubrica provvedimenti che vanno dalla nazionalizzazione della Banca di Francia e delle industrie belliche alla reintegrazione del potere d'acquisto dei cittadini, dalla creazione di un fondo per i disoccupati al sostegno delle comunità agricole e alle opere pubbliche.

Alla prova dei fatti, i risultati del Fronte popolare sono contenuti [Warwick 1977]. La perdita del consenso dei ceti borghesi prima e la guerra poi, lo indeboliscono e lo travolgono. Tra i successi rimarchevoli, vanno ricordati

⁴ Per un'altra classificazione dei modelli di stato sociale, critica verso il concetto di «demercificazione» impiegato da Esping-Andersen: Ferrera 1993.

⁵ Sulla circolazione di queste idee nella socialdemocrazia e nei partiti socialisti: Agosti et al. 1987. In particolare tutta la sezione seconda con scritti di Rapone, Agosti, Telò, Careda e Salsano.

certamente gli accordi sindacali di Palazzo Matignon, che instaurano la contrattazione collettiva, concedono aumenti salariali dal 7% al 15% e aprono la porta alla legge sulla settimana lavorativa di 40 ore, le ferie pagate e l'arbitrato del ministero del lavoro per le vertenze industriali [Rossiter 1987, 663-684⁶].

La pianificazione fascista

La programmazione svedese e il planismo – così come il *New Deal* roosveltiano – rappresentano il tentativo di uscire dalla «crisi organica» del capitalismo liberale integrando intimamente la politica sociale con la politica economica ed espandendo il loro raggio d'azione nel quadro della democrazia formale [Gramsci 1975, 1602-1604].

Gli anni Trenta, però, mostrano un altro tipo di sperimentazione che, riproponendo alcuni dispositivi già incontrati nella Germania di Bismarck, dimostra come l'estensione dello stato sociale, brandelli di riforme nel campo del lavoro e la regolazione statale dell'economia possano conciliarsi con l'abolizione della democrazia. Anzi, vi sono autentici democratici, quali i socialisti radunati in Italia attorno alla rivista «Problemi del lavoro», che, dopo la vittoria di Mussolini, accettano consapevolmente la fine del pluralismo liberale – incapace a loro avviso di risolvere le questioni della modernità – e sostengono le riforme sociali agitate a gran voce dal regime. In altri termini, sono disposti a convivere col fascismo pur di avere in cambio una legislazione del lavoro, che, benché calata dall'alto in modo autoritario, costituisce – credono – la principale urgenza per il Paese [Cordova 2005]. Ottengono i risultati sperati? La risposta è articolata e investe necessariamente anche il prezzo pagato e le conseguenze generali per raggiungere lo scopo.

L'espansione delle «politiche sociali» – secondo l'espressione del tempo – all'interno del fascismo e del nazismo è la risposta a spinte di diversa natura, spesso difficilmente distinguibili tra loro con nettezza. Inoltre, può accadere che i medesimi provvedimenti servano a molteplici obiettivi. Ciononostante, vale ugualmente la pena proporre una classificazione per far risaltare le analogie e le differenze con le «vie» seguite dagli altri Paesi.

Una prima spinta accomuna i fascismi ai sistemi politici democratici e consiste nel mettere in campo misure di intervento dello Stato nella società e nell'economia per curare gli effetti della crisi sugli individui e soccorrere le imprese, evitando al contempo il ripetersi del crack [Vaudagna 1981]. Da questo punto di vista, le parole del duce sono di estrema chiarezza: nel 1933, pronunciando il *Discorso sullo Stato corporativo* divenuto celebre, Mussolini afferma che la depressione non è una crisi «nel» sistema capitalistico, bensì «del» sistema e auspica, perciò, una regolazione piena, organica e totalitaria della produzione⁷. Tuttavia, mentre il corporativismo resta prevalentemente materia di convegni e di propaganda, la soluzione concretamente adottata passa per la creazione di enti quale l'Istituto Mobiliare Italiano (1931) e l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (1933) tramite i quali il potere pubblico si avvia a manovrare direttamente una fetta consistente dell'economia nazionale⁸.

L'IRI, in particolare, acquisisce addirittura il controllo del 42% circa del capitale investito nelle società per azioni, spaziando dalla siderurgia bellica e comune alla cantieristica, dall'elettricità all'auto fino al tessile. Solo questa dilatazione della «mano visibile» dello Stato fino a coprire i gangli fondamentali del sistema economico italiano può indurre il fascismo a concepire nel 1936 un piano per lo sviluppo autarchico del Paese all'insegna dello slogan «Preferite il prodotto italiano». Contemporaneamente, il Duce approfondisce la politica di opere pubbliche già affacciata negli anni Venti con le prime bonifiche e la allarga a nuovi settori come la viabilità e l'elettrificazione delle ferrovie, riducendo la disoccupazione: tra il 1929 e il 1936 la spesa pubblica cresce da meno del 20% del Pil a oltre il 33%⁹.

Per quanto riguarda la politica sociale in senso stretto, il fascismo si muove nell'ottica di estendere i benefici delle assicurazioni preesistenti alle famiglie dei lavoratori, senza alterare il dispositivo assicurativo, squisitamente italiano, nei suoi lineamenti fondamentali [Silei 2003; Procacci 2008; Bartocci 1999 e 2005; Alber 1983]. In questa direzione va ad esempio la creazione nel 1936 di una Cassa nazionale per gli assegni familiari degli operai industriali. Si pensi che mentre la spesa sociale nella seconda metà degli anni Venti è pari a 300-400 milioni di lire annui, nel decennio successivo tocca 1-1,5 miliardi. Inoltre, il regime adotta tutta una gamma di provvedimenti per

⁶ Nonostante la parentela e la forte indipendenza con il contesto internazionale, si tralascia il Fronte Popolare spagnolo a causa dell'eccezionalità della situazione interna, che obbliga le forze di governo ad operare da subito nel quadro della guerra civile.

⁷ Il discorso è pronunciato il 14 novembre al Consiglio Nazionale delle Corporazioni e pubblicato il giorno seguente su «Il Popolo d'Italia» [Mussolini 1958, 86-96].

⁸ Per una ricostruzione del tema storiografico del «fallimento» del corporativismo sullo sfondo della discussione internazionale sulla crisi della democrazia liberale: Gagliardi 2010.

⁹ Il versante strettamente economico dell'intervento pubblico, intrecciato, però, a quello sociale, è trattato da Petri [2002] con una condivisibile interpretazione continuista tra fascismo e Repubblica.

spingere le donne verso la sfera domestica e liberare così posti di lavoro per gli uomini, considerati, per principio naturale, i capi del nucleo familiare. Tali provvedimenti confluiscono in una legge del 1938, che limita d'imperio il personale femminile sia nel settore pubblico sia in quello privato al 10% del totale [Gaeta, Viscomi 1996, 245].

In Germania le opere pubbliche e la pianificazione dell'economia sul modello della Grande guerra sono avviate sin dall'origine del nazismo. Ora, però, la cornice totalitaria è assai più costrittiva per le istituzioni economiche. Nei primi due anni (1933-1934) il 40% del Pil finanzia lavori pubblici tra cui l'edificazione di canali navigabili, edifici e autostrade. Verso la fine del 1934 è varato il *Neuer Plan* per coordinare e centralizzare il rifornimento e la produzione di beni di consumo, proteggendo, in tal modo, lo standard di vita della popolazione dal ristagno. Dopo due anni è rilanciato un piano quadriennale (*Vierjahresplan*) con l'obiettivo di ridurre la dipendenza dall'estero di materie prime chiave. In questa prospettiva, si investe cospicuamente e in modo mirato nel mercato interno [Mantelli 1997].

Nel campo agricolo, la pianificazione (*Marktordnung*) risponde all'esigenza di rafforzare ed equilibrare le entrate dei coltivatori, di mantenere costante il flusso delle derrate alimentari e il livello dei loro prezzi al consumo entro limiti accettabili [Corni 1989, 119]. Iniziata con una disoccupazione pari a circa 6 milioni nel 1933, la pianificazione nazista raggiunge praticamente il risultato del pieno impiego dopo appena un lustro.

Parallelamente, Hitler usa la politica sociale e fiscale per aiutare i ceti in difficoltà e la famiglia. Nel 1934 allarga la platea degli esenti dall'imposta sui redditi favorendo i più poveri. Poi riduce la quota dell'indennità di disoccupazione a carico dei lavoratori e compensa le minori entrate facendo pagare più tasse ai redditi alti. Inoltre, sul modello del fascismo di Mussolini, distribuisce gli assegni familiari [Girotti 2004, 191-200; Conti, Silei 2005, 82-93].

Se è vero che come in Italia l'impianto occupazionale delle assicurazioni sociali è preservato, va detto al contempo che la copertura è estesa a nuovi settori professionali. Così accade ad esempio per l'assicurazione contro gli infortuni oppure nel caso dell'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, concessa ad una parte consistente di lavoratori autonomi nel 1938. Infine, tre anni dopo, Hitler introduce l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, esentando dal pagamento dei contributi gli orfani e le vedove. Quindi rivede il trattamento pensionistico, aumentando il loro ammontare di circa il 15% [Ritter 1996, 127-136].

Popolazione, consenso, potenza

L'incremento delle politiche sociali sotto i fascismi è provocato anche da pulsioni che si formano nei meandri più torbidi del totalitarismo. Da questo punto di vista, cessano le analogie con gli esperimenti praticati nelle diverse democrazie coeve ed emerge un'irriducibile singolarità dello stato sociale di Hitler e Mussolini.

La politica demografica con venature eugenetiche si diffonde in Occidente alle spalle dei fascismi, almeno a partire dall'ultimo scorcio di Ottocento. Persino il suo uso politico per fini imperialistici è rintracciabile già nel contesto della Grande Guerra, nel cui brodo di coltura affondano le radici dei fascismi¹⁰. Mussolini, rielaborando suggestioni precedenti, fissa il famoso concetto che il numero è potenza nel *Discorso dell'Ascensione*:

Dato non fondamentale ma pregiudiziale della potenza politica, e quindi economica e morale delle nazioni, è la loro potenza demografica. (...) L'Italia, per contare qualcosa, deve affacciarsi sulla soglia della seconda metà di questo secolo con una popolazione non inferiore ai 60 milioni di abitanti¹¹.

«Popolazione» dice Mussolini e probabilmente non a caso. Tale concetto diventa infatti spesso sostitutivo a popolo. Mentre questo indica un corpo politico portatore di diritti, l'altro invece definisce un puro corpo biologico, di cui si tratta di controllare e di regolare natalità e mortalità, salute e malattia ben oltre i limiti raggiunti nei primi vent'anni del secolo. Nell'abbraccio con i fascismi, la popolazione si degrada ora a *nuda vita* nelle mani del potere, che si serve di tutti gli strumenti scientifici e tecnologici offerti all'uomo dalla modernità per rincorrere i suoi scopi [Agamben 1995; Foucault 2005].

Sulla base di questo presupposto ideologico, insito nel codice genetico dei fascismi, sia Mussolini sia Hitler promuovono la natalità e si preoccupano di proteggere la vita della propria popolazione mediante una legislazione

¹⁰ Sulla Grande Guerra come «laboratorio» delle politiche eugenetiche e i nessi con le politiche successive si rinvia a Cassata [2006, 65-75].

¹¹ Il discorso è pronunciato il 26 maggio 1927 alla Camera dei Deputati [Mussolini 1957, 364].

volta a incoraggiare la prolificità e la salute della famiglia tradizionale. In questo ambito di senso si possono rubricare tutti i premi di nuzialità, l'invenzione della giornata della madre e del bambino, i prestiti per i giovani coniugi o le detrazioni fiscali stabiliti per le famiglie numerose oppure, al contrario, le penalizzazioni per gli scapoli. Si aggiungono anche gli assegni familiari già menzionati.

Infine, la stessa legislazione mussoliniana volta a escludere le donne dal mercato del lavoro e rinchiuderle nella sfera privata, attribuendo loro una funzione meramente riproduttiva, presenta un *côté* squisitamente biologico-demografico. Lo stesso *côté* rintracciabile nell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI) fascista, che è creata nel 1925 e riformata nei primi anni Trenta per potenziare la protezione della maternità [De Grazia 1993].

Non tutta la popolazione, però, è degna di riprodursi. L'eugenetica della cura presenta, infatti, il suo terrificante rovescio: una eugenetica della morte tendente a isolare nel corpo della popolazione una zona infetta da asportare – per immunizzare la società – secondo un lessico e una pratica da igiene sociale. La popolazione indegna è quella razzialmente inferiore. Si spiega così come mai una delle prime leggi del nazismo sia consacrata alla «prevenzione della discendenza ereditariamente malata». Il III Reich procede quindi a sterilizzare i portatori di malattie ereditarie e ad annientare le «vite che non meritano di essere vissute» con l'eutanasia.

L'ultima soglia della strategia eugenetica – in una spirale di radicalizzazione cumulativa – è attraversata dal nazismo durante la guerra. Si tratta del genocidio, di cui il fascismo porta una responsabilità pesante avendo emanato le leggi razziali nel 1938 e deportato gli ebrei italiani nei lager tedeschi [Esposito 2004].

Nella prima metà degli anni Trenta il Führer e il Duce hanno spazzato via gli antifascisti dei rispettivi Paesi con l'uso della violenza. Al tempo stesso, però, sanno molto bene che nessun sistema politico si regge esclusivamente sulla repressione. Avvertono quindi la necessità di mettere in campo dei dispositivi tesi alla conquista del consenso e all'esercizio di un controllo sociale morbido o non smaccatamente poliziesco. L'uno e l'altro sono due ulteriori spinte per la dilatazione delle politiche sociali, tramite le quali i fascismi intendono far sentire alla propria popolazione che, benché privata dei diritti di cittadinanza politici e civili, essa è ugualmente integrata dallo Stato ed è partecipe delle sue strutture e dei suoi benefici. Le uniche condizioni richieste sono la docilità e l'obbedienza. In altri termini, le dittature moderne offrono una risposta squisitamente totalitaria al problema su cui era franato il liberalismo nel primo dopoguerra: l'inclusione delle masse [Mason 2003].

Il fascismo italiano inaugura fin dagli anni Venti alcune organizzazioni nella convinzione, rivelatasi giusta, che, accanto alla propaganda e alla formazione scolastica, l'erogazione di servizi per il tempo libero (turismo, sport ecc.) sia una potente macchina di costruzione del consenso [De Grazia 1981]. Nascono così l'Opera Nazionale Balilla (ONB) rivolta ai giovani (Gioventù italiana del Littorio – GIL dal 1937) e l'Opera Nazionale Dopolavoro (OND) per i lavoratori. Tali organizzazioni entrano a regime nel decennio successivo, diventando potentissime concentrazioni di potere. Allo stesso obiettivo il fascismo dedica nel 1933 la riorganizzazione del sistema pensionistico con la creazione dell'Istituto Nazionale Fascista di Previdenza sociale (INFPS) e l'Istituto Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INFAIL). La riforma dell'assicurazione malattia, invece, arrancherà fino alla fine. Il funzionamento dell'INFPS, destinato ad una lunga vita, è esemplare. Finanziato principalmente dai contributi delle diverse categorie occupazionali, esso restituisce indietro una giungla di trattamenti diversi all'insegna del particolarismo e del clientelismo: i ceti più leali al regime, come gli impiegati e la piccola borghesia, sono i più avvantaggiati, mentre i più riottosi o addirittura irrecuperabili, come i braccianti, sono i più penalizzati [Giorgi 2004].

Estremamente evidente è, sotto il profilo del controllo sociale, lo scambio benefici-consenso richiesto dai comitati di assistenza locali. Per poter accedere ai loro programmi occorre, infatti, non tanto passare sotto il vaglio di organismi tecnico-amministrativi, quanto eminentemente politici. I comitati ospitano, tra gli altri membri, il podestà, il capo del Fascio, la direttrice del Fascio femminile, il Presidente dell'ONB e dell'ONMI. Inoltre, per avere i sussidi, bisogna presentarsi personalmente e i disoccupati devono firmare ogni giorno presso l'ufficio di collocamento. La commissione giudicatrice, poi, si serve di visitatrici con il compito di raccogliere informazioni personali, relative alla condotta morale, sui candidati alle prestazioni. I comitati, pertanto, si muovono entro ampi margini di discrezionalità, che consentono alle autorità fasciste di ancorare l'inclusione o l'esclusione a proprietà squisitamente politiche: fuori i corpi non docili [Corner 2001; Inaudi 2008].

Hitler, che nutre per Mussolini una vera ammirazione fino agli imbarazzanti tracolli italiani in guerra, ripropone gli stessi organismi di massa per il disciplinamento e la costruzione del consenso. Il corrispettivo del Dopolavoro è il movimento *Kraft durch Freude* (Forza attraverso la gioia), che, occupandosi di attività sportive, culturali e ricreative, condivide lo stesso terreno di azione con la *Hitlerjugend* (Gioventù hitleriana) e l'*Arbeitfront* (Fronte del

lavoro)¹². Il tema del nesso tra consenso e politica sociale, però, rischia di essere incompleto, specie a proposito del III Reich, se avulso da una domanda cruciale: consenso per fare cosa? Rispondere semplicemente per conservare il potere è insufficiente nel caso dei fascismi. L'integrazione della risposta conduce alla disamina dell'ultima e più importante spinta verso lo stato sociale: la guerra.

Difendere la vita nel cerchio della morte. Un bilancio

Fin dalle origini, sia il fascismo sia il nazismo ascrivono orgogliosamente al proprio patrimonio culturale e politico la guerra come strumento di igiene del mondo e di legittima affermazione della loro volontà di potenza. Non si tratta solo di un discorso ideologico, ma di un programma concreto di azione volto alla conquista di un «posto al sole» per Mussolini e, più ambiziosamente, di un *Lebensraum* (spazio vitale bonificato da razze inferiori) per Hitler.

Il legame stringente tra guerra e politica sociale è estremamente trasparente nel caso del nazionalsocialismo. In questa prospettiva, la pianificazione totalitaria avviata poco dopo l'insediamento del Führer se da un canto punta al riassorbimento della disoccupazione, dall'altro è inequivocabilmente diretta al riarmo in previsione dello scatenamento di un nuovo tremendo conflitto. Ciò vale sia per il *Neuer Plan* del 1934 sia per il piano quadriennale del 1936, che ha l'esplicito obiettivo di «porre l'economia tedesca in condizione di reggere il più a lungo possibile, nell'eventualità di una guerra, le difficoltà e l'isolamento» [Berend 2008, 128].

Hitler – ma il ragionamento può essere esteso a Mussolini – oltre alla consapevolezza che la guerra totale moderna richiede il coinvolgimento dell'intera popolazione, di cui va pertanto preservata la salute e l'integrità, sa quanto importante sia la coesione nazionale per perseguire disegni imperialistici [Kershaw 1997]. Egli è quasi ossessionato dalla lezione della Grande Guerra, allorché il fronte interno era franato, poiché lo standard di vita dei tedeschi era sceso mediamente del 65%. Il Führer stabilisce, quindi, che la precondizione di qualsiasi politica espansionistica sia la preservazione del livello di benessere della popolazione «ariana», specie la più umile. La politica sociale, coniugata con quella fiscale ed economica, serve allora per cementare il feeling tra capo e masse in vista della prova più dura: la guerra. In questa chiave, si può fissare un provvisorio nesso tra politica sociale e guerra: la prima si presta ad essere interpretata come il mezzo per realizzare la seconda [Paggi 2009, 271-302].

Bastino alcuni dati: dal 1933 al 1939 il III Reich investe circa 45 miliardi di marchi per conseguire la piena occupazione e il riarmo. Questa cifra è talmente elefantia da corrispondere al triplo delle entrate statali iscritte a bilancio nel 1937. Anziché gravare pesantemente sulle spalle dei contribuenti o ridurre le prestazioni dello stato sociale, il regime decide di pagare indebitandosi. Una volta iniziata la guerra, il delicatissimo problema del suo finanziamento è affrontato proteggendo il più possibile le classi popolari. Tra il 1939 e il 1942 il Reich registra 12 miliardi di entrate derivate dalla tassazione bellica aggiuntiva. Il 75% di tale importo, però, proviene dalle tasche delle imprese e dai percettori dei redditi più alti, senza una sostanziale modificazione negli anni seguenti. Al tempo stesso la legge sugli obblighi della *Wehrmacht* (8 agosto 1939) predispone un piano straordinario di assistenza per i suoi membri, teso a garantire alle famiglie un sostentamento proporzionato al loro tenore di vita. La normativa fornisce un aiuto che va dal pagamento dei premi assicurativi a quello delle rate di mutui o delle ipoteche.

Dopo la sconfitta della Francia, una nuova legge per il sostentamento delle famiglie arriva a sancire il principio che «il mantenimento della famiglia non è una prestazione assistenziale, ma un dovere d'onore della comunità popolare adempiuto dallo Stato». Si arriva persino al paradosso che alcune famiglie aumentano le entrate durante il conflitto. Nel complesso, i parenti dei combattenti tedeschi ottengono durante l'intera guerra il 72,8% dell'ultimo reddito di pace: si tratta di circa il doppio di quanto beneficiano gli omologhi statunitensi (36,7%) e britannici (38,1%) [Aly 2007, 48, 73, 82-83, 254].

Come è possibile il raggiungimento di tale soglia di benefici pubblici? La risposta è un debito stratosferico da pagare mediante l'espropriazione delle ricchezze degli ebrei e la rapina delle popolazioni da conquistare. In altri termini, Hitler ipoteca il futuro, imponendo che i costi dello stato sociale ricadano direttamente sui dominati o ancor meglio siano coperti grazie alla guerra. Si può allora affermare che il nesso tra politica sociale e guerra si rovesci nel suo contrario: ad un certo punto la guerra diventa l'unico mezzo per sostenere la politica sociale oppure una sorta di prosecuzione della politica sociale con altri mezzi. Da questo punto di vista, è emblematica l'affermazione di Goebbels dopo l'*Anschluss*: «abbiamo un notevole disavanzo. Però in compenso abbiamo l'Austria».

In definitiva, pur consapevoli delle differenze tra fascismo e nazismo, il loro stato sociale resta percorso da una singolare tensione: da una parte la cura della vita all'interno della comunità nazionale e razziale è uno strumento

¹² Per restituire la complessità dell'articolazione tra consenso e politica sociale, ci sembra ancora degno di approfondimento l'approccio di Peukert [1989] e Lüdtkke [1994].

per procurare la morte all'esterno; dall'altra la morte dei «non degni» e la guerra si tramuta, specie nel caso del III Reich, in mezzo per garantire il benessere dei tedeschi. Un benessere che probabilmente aiuta i beneficiari a sopportare l'insopportabile o a giustificare l'ingiustificabile. Perciò, lo stato sociale dei fascismi, malgrado abbia delle zone di sovrapposizione con quello dei regimi politici democratici, è un *warfare state*, al cui interno la vita si difende e si sviluppa solo nel cerchio della morte [Foucault 1998, 224-225].

Nella seconda metà degli anni Trenta e poi durante la guerra totale, il movimento antifascista internazionale si confronta esattamente con questa natura ambigua e vincente dei fascismi [Costa 2001; De Felice 1997¹³]. Divenuto un «partito» europeo molteplice e con molte anime, al termine di un percorso sofferto, l'antifascismo si chiede non solo cosa fare per abbattere militarmente Hitler e Mussolini, ma anche e soprattutto quali strumenti politici mettere in campo per evitare il ripetersi di una catastrofe simile. Come impedire che il ripetersi di una crisi economica e sociale analoga a quelle del primo dopoguerra e poi del '29 dischiudano un nuovo Leviatano, capace persino di ottenere il consenso di una parte della popolazione? Una volta abbattuti i dittatori, è sufficiente il ritorno alla democrazia liberale, alla sua esile base sociale, all'ideologia liberista e alla fragile impalcatura del suo sistema previdenziale [De Bernardi 2007]?

All'elaborazione delle risposte, un contributo fondamentale è dato in Gran Bretagna da Sir William Beveridge.

Un liberalismo con programma radicale

Dopo un'esperienza negli organismi preposti alla mobilitazione delle risorse durante la Grande guerra e la direzione della London School of Economics (LSE) negli anni Trenta, Beveridge si convince che i fascismi si siano affermati proprio sul terreno dell'integrazione delle masse [Harris 1994, 23-36¹⁴]. Per sconfiggerli ed immunizzare le società dal virus fascista, quindi, non basta – a suo avviso – vincere la guerra e neppure condannare ideologicamente la brutalità dei dittatori, ma occorre contristarli sul terreno della cittadinanza, dimostrando concretamente la forza inclusiva di una democrazia rinnovata. In altri termini, bisogna «vincere la pace» apprendendo dalla catastrofica lezione fornita dal primo dopoguerra, quando l'illusione di una restaurazione sostanziale dell'ordine liberale ottocentesco aveva accelerato la frana della democrazia [Mazower 2005].

Su tali basi si fa strada l'idea di una riforma radicale del sistema di previdenza inglese, incentrata su un intervento articolato dello Stato nel campo sociale ed economico per promuovere la libertà e l'uguaglianza. Un intervento che rompa con la lunga tradizione inglese del *laissez-faire* – che anch'egli aveva condiviso – e valorizzi le politiche regolazioniste e programmatiche messe in campo da alcune democrazie dopo la crisi del '29¹⁵.

Al fine di promuovere le proprie convinzioni ed esercitare pressione sulle istituzioni, Beveridge fonda un gruppo di studio con prestigiosi esponenti dell'intelligenza inglese, tra cui Keynes [1940]. Al contempo, si propone in più di un'occasione per mettere le sue competenze al servizio del governo in guerra. Finalmente il ministro del lavoro Ernest Bevin lo chiama dapprima a tempo pieno nell'ufficio di sottosegretario del ministero e poi gli attribuisce il ruolo di Presidente della Commissione per il riordino della previdenza sociale. Nominata nel 1941, la commissione opera sotto la direzione decisionista e talvolta autocratica del suo presidente. Quando nel novembre del 1942 il *Report* conclusivo è presentato al parlamento e nel mese successivo è dato alle stampe con il titolo di *Social Insurance and Allied Services* [Beveridge 1942], nessuno immagina il successo che avrebbe avuto nel ripensamento del nuovo stato sociale europeo nell'epoca postfascista.

L'introduzione del *Report* fissa i principi guida: il superamento degli interessi di categoria, che hanno dato vita ad un sistema frammentato il cui apice è toccato in Italia; l'interazione tra gli interventi dello Stato e quelli dei privati; la centralità del concetto di sicurezza sociale. Apparso già durante il *New Deal* per indicare semplicemente le assicurazioni obbligatorie, tale concetto subisce ora una torsione semantica e finisce per sintetizzare più ambiziosamente l'intero approccio beveridgiano, segnando un salto di qualità rispetto a quello di assistenza, tipico dell'età moderna, e di assicurazione, introdotto nella fase aurorale dello stato sociale tra Otto e Novecento¹⁶. Sicurezza sociale indica l'impegno da parte delle autorità pubbliche per garantire a tutti un reddito minimo di sopravvivenza e per combattere cinque grandi «giganti» cattivi, che minacciano la dignità dei cittadini: la miseria,

¹³ Sulla stessa lunghezza d'onda, due pubblicazioni di diverso tenore: Foa 2010b; Foa 2010a. La seconda è particolarmente interessante per la lettura dell'origine del *welfare state* nella fase della sua crisi: gli anni '80.

¹⁴ Sul contributo della LSE all'elaborazione del *welfare state* (Titmuss, Marshall, Dahrendorf): De Boni 2009, 23-68.

¹⁵ La vicenda dello stato sociale inglese è meno spiegabile con la categoria della *path dependence* rispetto al caso italiano e tedesco a causa dei suoi rovesciamenti improvvisi [Fraser 2003]. Forse ci si può domandare se sia davvero una categoria utile.

¹⁶ È ancora oggi incompleta una storia di questi concetti, della loro circolazione internazionale, della ricezione in ciascun contesto nazionale e dei loro usi politici sul modello di Christin [2010]. Per un'introduzione: Flora, Heidenheimer 1983, 25-51; Flora 1991, 300-313; Ritter 1997, 7-32.

la malattia, l'ignoranza, il degrado provocato da abitazioni malsane e l'ozio connesso alla disoccupazione e alla dipendenza. Ed è proprio su questi giganti che i fascismi erano prosperati. D'ora in avanti il concetto di sicurezza sociale diventa una sorta di sinonimo del Piano Beveridge o almeno del suo spirito. Quel concetto lo si rintraccia in tutta l'Europa occidentale. Entrambi poi delineano uno Stato che persegue il benessere della popolazione (*welfare state*) riconoscendo sia l'autonomia individuale sia quella dei soggetti sociali collettivi e l'inviolabilità dei diritti (almeno formalmente) *versus* lo stato sociale dei fascismi, che hanno si offerto risposte ai bisogni della popolazione, ma nel cono d'ombra dell'eugenetica, del disciplinamento, della comunità razziale e in, definitiva, della guerra (*warfare state*). Le politiche della morte si rovesciano in politiche della vita e gli stati nazionali promettono non solo di «far vivere», ma di far vivere con dignità una popolazione che torna ad essere popolo.

Sotto il profilo tecnico, il piano mescola interventi diversi che concorrono a tessere una copertura «dalla culla alla tomba». Il centro della riforma restano le assicurazioni obbligatorie, che corrispondono una base di trattamenti eguali a tutta la popolazione come contropartita di un contributo precedentemente versato. Il modello di riferimento resta il «tipo» di stato sociale occupazionale nato nell'Europa continentale in cui tra individui e istituzioni si stabilisce una sorta di contratto che – secondo Beveridge – serve a responsabilizzare i cittadini. Tuttavia, si introducono alcune novità molto importanti: l'assicurazione è unica e serve a coprire tutti i rischi; i benefici statali sono uguali per tutti; lo schema ha un carattere tendenzialmente universale che, oltre a proteggere tutti i lavoratori senza esclusioni, ha l'ambizione di allargarsi progressivamente all'intera cittadinanza. Al di là del trattamento di base, inoltre, è possibile migliorare le prestazioni erogate attraverso versamenti aggiuntivi e volontari dei privati. Dove l'assicurazione non arriva, subentra l'assistenza nazionale per fornire aiuto a coloro che non sono in grado di pagare i contributi.

Infine, riprendendo l'esempio della Nuova Zelanda, ove nel 1938 è istituito un servizio sanitario nazionale, il modello occupazionale è ibridato con quello universalista consistente nell'edificare una rete di servizi di assistenza sanitaria (inclusi gli ospedali) gratuiti e finanziati mediante la fiscalità generale [Masulli 2003, 31-38].

Il Piano Beveridge, nondimeno, oltrepassa la semplice architettura assicurativa e si spinge fino ad investire l'intero rapporto tra Stato, economia e società nella convinzione che solo agendo su questo livello generale sia possibile garantire la «libertà dal bisogno» e la sconfitta dei cinque giganti, che, in realtà, altro non sono se non le teste di un unico Leviatano.

Nel 1944 esce la seconda parte del *Report* con il titolo *Full Employment in a Free Society* [Beveridge 1948]. Il volume ha un taglio fortemente keynesiano e risente al contempo delle esperienze di pianificazione degli anni Trenta. Beveridge vi afferma che le imprese private possono essere incapaci di assorbire interamente l'occupazione. In tal caso deve intervenire lo Stato a impiegare la manodopera eccedente, finanziando opere tramite la spesa pubblica e arrivando a spendere persino più di quanto entri nei bilanci dalle tasse. La pianificazione urbanistica diventerà un esempio classico proposto dall'ex direttore della London School of Economics per dimostrare come la cura del «potenziale umano» non solo sia più importante dei profitti delle imprese, ma possa anche tramutarsi in un motore di sviluppo dell'intera economia [Beveridge 1947, 2010; Fano 2005, 27-50].

Le proposte di Beveridge hanno un impatto straordinario in Europa già durante la guerra. In Gran Bretagna si vendono 635 mila copie del *Report* solo nei primi mesi del 1943. Nonostante la reazione tiepida degli uffici governativi, la prima parte del piano è diffusa capillarmente sia dentro i confini nazionali sia all'estero, poiché – come Beveridge intuisce – è una formidabile arma propagandistica contro i fascismi, atta a dimostrare l'impegno delle forze democratiche per un avvenire di benessere e un nuovo mondo. Cosicché, in pochissimo tempo le autorità britanniche, oltre a dedicare quattordici estese trasmissioni di Radio Londra all'argomento tra il dicembre 1942 e il 1945, stampano e distribuiscono dei compendi di *Social Insurance and Allied Service* in molte lingue tra cui l'italiano, il francese e il tedesco [Brown 1995, 26]. Il Piano penetra nelle Resistenze europee e in alcuni casi è evidente la sua impronta nei programmi politici redatti per il futuro, come nel caso del *Conseil National de la Résistance* francese (CNR) che intende realizzare «un piano completo di *sicurezza sociale*, volto ad assicurare a tutti i cittadini i mezzi di esistenza» [Kerschen 1995, 570-95; Valat 1994, 315-346¹⁷]

L'eco europea delle idee di Beveridge aumenta nel dopoguerra quando il nuovo governo laburista di Clement Attlee – uscito vincitore nel 1945 alle prime elezioni dell'epoca di pace con la stratosferica percentuale del 48,3 – attua quasi integralmente il piano, facendolo sortire dalla condizione di semplice album di desiderata, per quanto ancorato ad un solido principio di realtà, e tramutandolo nella nuova impalcatura della politica sociale ed economica inglese. Sulla vorticoso circolazione internazionale delle idee beveridgiane incide certamente tanto

¹⁷ Per la ricezione del *Report* in Germania tra guerra e dopoguerra: Gründger 1994, 134-153. Sull'Italia: Ginsborg 1992, 297-319; Di Nucci 2002, 161-188; Mugnai 2005, 121-136.

il clamore suscitato dalla nuova compagine politica, che aveva sconfitto il conservatore Churchill simbolo della resistenza inglese al nazifascismo (394 parlamentari contro 210), quanto il fatto che sia un paese vincitore della guerra, dotato di un consolidato prestigio mondiale, a mettersi con decisione sulla strada della sicurezza sociale o del *welfare state*, secondo il nome nuovo assunto dallo stato sociale nell'epoca postfascista [De Swaan 1990]. Questa combinazione di elementi aiuta a comprendere come mai il Piano Beveridge si eriga a modello di riferimento per l'intero Vecchio continente.

Conclusioni

La traiettoria biografica di William Beveridge e la sua riflessione teorica, congiuntamente all'impegno pratico, sintetizzano con forza paradigmatica il passaggio storico vissuto dall'Europa attraverso la crisi economica, i totalitarismi e la guerra. Sono questi – in definitiva – i giganti, che, sintetizzando l'elaborazione di Beveridge, devono essere abbattuti per sortire «dagli anni sotterranei».

A tal fine, dentro il campo eterogeneo dell'antifascismo europeo, nonostante la divaricazione sulle prospettive strategiche, matura la persuasione che per scongiurare la ricomparsa di quei giganti sia indispensabile intervenire sulle loro condizioni di possibilità [De Bernardi 2004]. Occorre quindi: controllare le pulsioni distruttive del mercato, impegnandosi collettivamente per abolire la miseria e la dipendenza; integrare le masse nel perimetro della cittadinanza piena; operare internazionalmente per il mantenimento della pace. In poche parole, occorre passare dalla cruna della rifondazione della democrazia [Marshall 2002]. E così accade nell'Europa occidentale, salvo la penisola iberica dove sopravvivono il franchismo e il salazarismo. Rifondazione della democrazia significa non soltanto il ripristino dei diritti civili e politici, laddove sono stati schiacciati, ma anche in primo luogo il loro allargamento con la concessione, ad esempio, del diritto di voto alle donne (Italia, Francia, Belgio), in secondo luogo il riconoscimento dei diritti sociali: diritto al lavoro, all'assicurazione contro la disoccupazione e le malattie, alla pensione per gli anziani, ad un servizio sanitario generale e di buona qualità, ad abitazioni decenti, ad eguali opportunità nell'educazione¹⁸.

I diritti sociali sono talmente importanti nel processo di rifondazione della democrazia e della cittadinanza, da essere richiamati nelle costituzioni di alcuni Paesi, sulla scia della profetica Repubblica di Weimar. Ciò accade sia in Francia con la nascita della IV Repubblica nel 1947 sia nella Germania Federale con l'approvazione della Legge fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949, che designa il Paese come uno «Stato federale democratico e sociale» [Gozzi 1997].

Tuttavia, è l'Italia il Paese ove il concetto di sicurezza sociale, con l'annesso riconoscimento del dovere dello stato di garantire attivamente il benessere dei cittadini e i loro diritti sociali, trova la sua più profonda incorporazione in una carta costituzionale. Per i costituenti italiani uscire dal fascismo dopo 20 anni di dittatura ed ideologia corporativa viene a coincidere innanzitutto con la riconquista dell'autonomia del lavoro, con la riconciliazione tra riforme sociali e democrazia, con la garanzia per tutti di partecipare alla vita effettiva dello Stato non più attraverso un modello di cittadinanza incentrato sull'integrazione totalitaria («far aderire le masse allo Stato»), ma in funzione dell'esercizio attivo dei diritti e della valorizzazione della persona [Rapini 2005].

In questa prospettiva, il lavoro diventa addirittura il simbolo di fondazione della Repubblica (art. 1) per almeno tre ragioni. La prima è la memoria della repressione fascista del movimento operaio e sindacale. La seconda è il contributo essenziale dato da quest'area sociale e politica alla Liberazione. La terza consiste nella volontà dei costituenti di sostituire, come destinatario delle norme, all'astratta figura del cittadino indifferenziato quella dell'essere reale, visto nella concretezza dei bisogni, che ricercano nuovi strumenti di soddisfazione [Mortati 1972a, 1972b]. Articoli quali il 4 (diritto al lavoro), il 32 (diritto alla salute), il 36 e 37 (diritto del lavoratore a una retribuzione equa e sufficiente, al riposo settimanale, a ferie annuali retribuite, alla parità salariale della donna lavoratrice e dei minori), il 38 (diritto all'assistenza e alla previdenza), 39 e 40 (libertà sindacale e diritto di sciopero) pongono a fondamento del nuovo edificio repubblicano un principio di eguaglianza sostanziale, che scavalca la concezione meramente «negativa» delle libertà per affermare in «positivo» il valore dell'*aequa libertas* [Zagrebelsky 1992].

Negli anni successivi l'Italia vivrà una divaricazione tra la costituzione formale e quella materiale. Passato il 1948, le condizioni di possibilità del *welfare state* diventano sfavorevoli fino agli anni Settanta. La ragione dipende dal fatto che, come è noto, la titolarità di un diritto in base ad una legge, seppur costituzionale, per tradursi nel suo

¹⁸ Il ruolo dei soggetti collettivi quali partiti e sindacati, che qui si è poco analizzato, non va accantonato, poiché lo stato sociale, dalla nascita ad anni recenti, è sempre stato la risultante di un reticolo di forze economiche, politiche, sociali, istituzionali e mai un effetto necessario di determinismi di qualsivoglia natura [Flora, Alber 1983, 55-114; Rapini 2010].

esercizio effettivo deve sottostare continuamente a relazioni di potere sociali e politiche. E queste hanno ostacolato l'espansione della cittadinanza, specie sul modello di Beveridge, come il fallimento della Commissione D'Aragna testimonia. Ma questa – come si suol dire – è un'altra storia¹⁹.

Tutto il senso del trapasso epocale dai fascismi alla democrazia di massa antifascista, keynesiana e pacifista è cristallizzato in un passo del giurista e costituente Lelio Basso, che è tra gli artefici degli articoli più permeabili ai diritti sociali della costituzione:

noi pensiamo che la democrazia si difende, che la libertà si difende [...] facendo partecipare tutti i cittadini alla vita dello Stato, inserendo tutti i cittadini nella vita dello Stato; tutti fino all'ultimo pastore dell'Abruzzo, fino all'ultimo minatore della Sardegna, fino all'ultimo contadino della Sicilia, fino all'ultimo montanaro delle Alpi, tutti, fino all'ultima donna di casa nei dispersi casolari della Calabria e della Basilicata. Solo se noi otterremo che tutti effettivamente siano messi in grado di partecipare alla gestione economica e politica della vita collettiva, noi realizzeremo veramente un democrazia. [...] Finché non sarà garantito a tutti il lavoro, non sarà garantita a tutti la libertà; finché non vi sarà *sicurezza sociale*, non vi sarà veramente democrazia politica; o noi realizzeremo interamente questa costituzione, o noi non avremo realizzato la democrazia in Italia [Basso 1951, 54-55].

Reference list

- Agamben G. 1995, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino: Einaudi.
- Aglietta M. 1997, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris: O. Jacob.
- Agosti A. et. al. 1987, *Esperienze e problemi del movimento socialista fra le due guerre mondiali*, Milano: FrancoAngeli.
- Alber J. 1983, *Lo sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'Europa occidentale*, in Flora P., Heidenheimer A. J. 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna: il Mulino, 177-232 (I ed. 1981).
- Aly G. 2007, *Lo stato sociale di Hitler. Rapina, guerra razziale e nazionalsocialismo*, Torino: Einaudi (I ed. 2005).
- Bartocci E. 1999, *Le politiche sociali nell'Italia liberale, 1861-1919*, Roma: Donzelli.
- 2005, *Il modello italiano di protezione sociale da Crispi a De Gasperi*, «Economia e Lavoro» (3): 65-98.
- Basso L. 1947, *Discorso pronunciato il 6 marzo 1947 all'Assemblea Costituente*, in Basso L. 1951, *Due totalitarismi. Fascismo e Democrazia Cristiana due regimi del capitalismo italiano*, Milano: Garzanti, 54-55.
- Berend I. T. 2008, *Storia economica dell'Europa nel XX secolo*, Milano: Bruno Mondadori (I ed. 2006).
- Beveridge W. 1942, *Social Insurance and Allied Services*, report by Sir William Beveridge, Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942, London: Majesty's Stationary Office.
- 1947, *Perché e come sono liberale*, Milano-Roma: Rizzoli (I ed. 1945).
- 1948, *L'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino: Einaudi (I ed. 1944).
- 2010, *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, Colucci M. (ed.), Roma: Donzelli.
- Bourdieu P. 2004, *Le strutture sociali dell'economia*, Trieste: Asterios (I ed. 2000).
- Brown J. 1995, *The British Welfare State. A Critical History*, Oxford: Blackwell.
- Burgio A. 2002, *Gramsci storico. Una lettura dei «Quaderni del carcere»*, Roma-Bari: Laterza.
- Burrin P. 2003, *La dérive fasciste. Doriot, Déat, Bergery 1933-1945*, Paris: Seuil (I ed. 1986).
- Caredda G. 1977, *Il Fronte popolare in Francia (1934-1938)*, Torino: Einaudi.

¹⁹ La differenziazione dei modelli di *welfare* (Italia, Francia e Svezia) in rapporto alla solidarietà sociale è ricostruita in Paci [2008, 3-30].

- Cassata F. 2006, *Molti, sani e forti. L'eugenetica in Italia*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Christin O. (ed.) 2010, *Dictionnaire des concepts nomades en Sciences Humaines*, Paris: Métailié.
- Comité d'histoire de la sécurité sociale 2003, *Hommage à Pierre Laroque*, Paris: Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- Conti F., Silei G. 2005, *Breve storia dello stato sociale*, Roma: Carocci.
- Cordova F. 2005, *Verso lo stato totalitario. Sindacati, società e fascismo*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Corner P. 2001, *Il ruolo della previdenza e dell'assistenzialismo sotto il fascismo*, in Procacci G. et. al. 2001, *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale nell'Italia liberale e fascista*, Modena: Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.
- Corni G. 1989, *La politica agraria del nazionalsocialismo 1930-1939*, Milano: FrancoAngeli.
- Costa P. 2001, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari: Laterza.
- De Bernardi A. 2004 (ed.), *Antifascismo e identità europea*, Roma: Carocci.
- 2007, *Discorso sull'antifascismo*, Rapini A. (dir.), Milano: Bruno Mondadori.
- De Boni C. 2009, *Teorie del welfare: tra politica, economia, etica*, in De Boni C. (ed.), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. In Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra ad oggi*, Firenze: Firenze University Press, 23-68.
- De Grazia V. 1981, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista: l'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari: Laterza.
- 1993, *Le donne nel regime fascista*, Venezia: Marsilio.
- De Swaan A. 1990, *In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*, Cambridge: Polity Press.
- Denord F. 2007, *Néo-Libéralisme version française. Histoire d'une ideologie politique*, Paris: Demopolis.
- Di Nucci L. 2002, *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del Piano Beveridge e il dibattito alla Costituente*, in Sorba C. (ed.) 2002, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma: Ministero per i beni e le attività culturali, 161-188.
- Esping-Andersen G. 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esposito R. 2004, *Bíos. Biopolitica e filosofia*, Torino: Einaudi.
- Fano E. 2005, *Le «lettere trafugate» di Beveridge e Keynes*, «Economia e lavoro», (3): 27-50.
- Fasce F. 2008, *I presidenti Usa. Due secoli di storia*, Roma: Carocci (I ed. 2000).
- Ferrera M. 1993, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino: Bologna.
- Flora P. 1991, *Stato del benessere*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 1, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 300-313.
- Flora P., Alber J. 1983, *Sviluppo dei «welfare states» e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in Flora P., Heidenheimer A. J. 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna: il Mulino, 55-114 (I ed. 1981).
- Flora P., Heidenheimer A. J. 1983, *Il nucleo storico e il cambiamento dei confini del «welfare state»*, in Flora P., Heidenheimer A. J. 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna: il Mulino, 25-51 (I ed. 1981).

- Fraser D. 2003, *The Evolution of the British Welfare State*, New York: Palgrave Macmillan (I ed. 1973).
- Foa V. 2010a, *Scelte di vita: conversazioni con Giovanni De Luna, Carlo Ginzburg, Pietro Marcenaro, Claudio Pavone, Vittorio Rieser*, Ricciardi A. (ed.), Torino: Einaudi.
- 2010b, *Scritti politici: tra giellismo e azionismo (1932-1947)*, Colombini C., Ricciardi A. (eds.), Torino: Bollati Boringhieri.
- Foucault M. 1998, *Bisogna difendere la società*, Milano: Feltrinelli (I ed. 1997).
- 2005, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Senellart M. (ed.) Milano: Feltrinelli (I ed. 2004).
- Gaeta L., Viscomi A. 1996, *L'Italia e lo stato sociale*, in Ritter G. 1996, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari: Laterza (I ed. 1989), 227-276.
- Gagliardi A. 2010, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari: Laterza.
- Ginsborg P. 1992, *Resistenza e riforma in Italia e in Francia 1943-1948*, «Ventesimo secolo», (5-6): 297-319.
- Giorgi C., 2004, *La previdenza del regime. Storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna: il Mulino.
- Girotti F. 2004, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Roma: Carocci (I ed. 1998).
- Gourevitch P. 1984, *La rottura con l'ortodossia: un'analisi comparata delle risposte alla Depressione degli anni '30*, «Stato e mercato», (11): 229-274.
- Gozi G. 1997 (ed.), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna: il Mulino.
- Gramsci A. 1975, *Quaderni del carcere*, vol. III, Torino: Einaudi.
- Gründger F. 1994, *Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects and Evaluation of the Beveridge Report in Germany*, in Hills J., Ditch J. H. 1994, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford: Clarendon Press, 134-153.
- Harris J. 1994, *Beveridge's Social and Political Thought*, in Hills J., Ditch J. H. 1994, *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford: Clarendon Press, 23-36.
- Inaudi S. 2008, *A tutti indistintamente: l'Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna: Clueb.
- Kerschen N. 1995, *L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale*, «Revue française de science Politique», (4): 570-95.
- Kershaw I. 1997, *Hitler e l'enigma del consenso*, Roma-Bari: Laterza (I ed. 1991).
- Keynes J. M. 1940, *How to Pay for the War*, London: Macmillan.
- 2004, *Come uscire dalla crisi*, Sabbatini P. (ed.) Bari-Roma: Laterza.
- Korpi W. 1982, *Il compromesso svedese 1932-1976. Classe operaia, sindacato e stato nel capitalismo di welfare*, Bari: De Donato (I ed. 1978).
- Laroque P. 1993, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris: Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.
- Lindenberg D. 1990, *Les années souterraines (1937-1947)*, Paris: Découverte.
- Lüdtke A. 1994 (ed.), *Histoire du quotidien*, Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Lundberg U., Åmark K. 2003, *Diritti e sicurezza sociale: il Welfare State svedese 1900-2000*, in Borioni P. (ed.) 2003, *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Roma: Carocci, 38-62.

- Mantelli B. 1997, *Da Brüning a Göring. La politica economica tedesca (1930-1939) e il concetto di «economia di grande spazio» (Großraumwirtschaft)*, in De Felice F. (ed.) 1997, *Antifascismi e Resistenze*, Roma: La nuova Italia scientifica, 171-199.
- Marramao G. 1979, *Il politico e le trasformazioni: critica del capitalismo e ideologie della crisi tra anni Venti e anni Trenta*, Bari: De Donato.
- Marshall T. H. 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari: Laterza (I ed. 1992).
- Mason T. 2003, *La politica sociale del III reich*, Milano: Bruno Mondadori (I ed. 1980).
- Masulli I. 2003, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia. 1945-1985*, Bologna: Clueb.
- Mazower M. 2005, *Le ombre dell'Europa: democrazie e totalitarismi del 20 secolo*, Milano: Garzanti (I ed. 2000).
- Mortati C. 1972a, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in Mortati C. 1972, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano: Giuffrè, 141-223 (I ed. 1953).
- 1972b, *Il lavoro nella Costituzione*, in Mortati C. 1972, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano: Giuffrè, 225-340 (I ed. 1954).
- Mugnai D. 2005, *La critica italiana al piano Beveridge*, «Economia & Lavoro», (3): 121-136.
- Mussolini B. 1927, *Discorso dell'ascensione*, in Mussolini B. 1957, *Opera Omnia*, vol. XXII, *Dall'attentato Zaniboni al discorso dell'Ascensione*, 5 novembre 1925-26 maggio 1927, E. e D. Susmel (eds.) Firenze: La Fenice, 360-390.
- 1933, *Discorso per lo stato corporativo*, in Mussolini B. 1958, *Opera Omnia*, vol. XXVI, *Dal patto a quattro all'inaugurazione della provincia di Littoria (8 giugno 1933-18 dicembre 1934)*, E. e D. Susmel (eds.) Firenze: La Fenice, 86-96.
- Myrdal G. 1981, *L'elemento politico nello sviluppo della teoria economica*, Firenze: Sansoni (I ed. 1930).
- Paci M. 2008, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e mercato», (1): 3-30.
- Paggi L. 1989, *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, in Paggi L. (ed.) 1989, *Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta*, Torino: Einaudi, 4-144.
- 2009, *Dallo stato di popolazione alla nazionalizzazione del consumo*, in Paggi L. 2009, *Il popolo dei morti*, Bologna: il Mulino, 271-302.
- Petri R. 2002, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna: il Mulino.
- Peukert D. J. 1989, *Storia sociale del Terzo Reich*, Firenze: Sansoni (I ed. 1982).
- Polanyi K. 1974, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino: Einaudi (I ed. 1944).
- Pollock F. 1973, *Teoria e prassi dell'economia di piano: antologia degli scritti 1928-1941*, Marramao G. (ed.), Bari: De Donato.
- Procacci G. 2008, *Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine Ottocento e prima guerra mondiale. Alcune osservazioni comparative*, «Economia e Lavoro» (1): 17-43.
- Rapini A. 2005, *Antifascismo e cittadinanza. Giovani identità e memorie nell'Italia repubblicana*, Bologna: Bononia University Press.
- 2010, *Lo stato sociale*, Bologna: Archetipo.

- Rossiter A. 1987, *Popular Front Economic Policy and the Matignon Negotiations*, «The Historical Journal», (3): 663-684.
- Silei G. 2003, *Lo stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. 1, *Dall'unità al fascismo, 1861-1943*, Manduria: P. Lacaita.
- Telò M. 1984, *L'esperienza della socialdemocrazia svedese nello scenario europeo*, in Lugaresi S., Telò M. (eds.) 1984, *Governo di sinistra e politiche di riforma in Europa: il caso svedese*, Milano: FrancoAngeli, 11-40.
- 1985, *La socialdemocrazia europea nella crisi degli anni Trenta*, Milano: Angeli.
- Titmuss R. 1986, *Saggi sul Welfare state*, Roma: Edizioni Lavoro (I ed. 1958).
- Topalov C. (ed.) 1999, *Laboratoires du Nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris: Ecole des Hautes Etude en Sciences Sociales.
- Valat B. 1994, *Résistance et Sécurité sociale 1941-1944*, «Revue historique», (592): 315-346.
- Vaudagna M. 1981, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Torino: Rosenberg & Sellier.
- Warwick P. 1977, *The French Popular Front. A Legislative Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Zagrebel'sky G. 1992, *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.